

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

**Випуск 38**



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2023

**Редакційна колегія:**

**Сташис Римантас** – доктор наук в галузі управління і адміністрування, професор  
**Баштанник Віталій Володимирович** – доктор наук з державного управління, професор  
**Бендаравечіне Ріта** – доктор соціальних наук та порівняльної політики, асоційований професор  
**Гавкалова Наталія Леонідівна** – доктор економічних наук, професор  
**Дзієканські Павел** – доктор економіки та бізнес-адміністрування, професор  
**Дьякон Антоніна** – Dr.oec., професор  
**Живитере Марга** – Dr.oec., професор  
**Жуковскіс Ян** – доктор бізнес-адміністрування, професор управління та адміністрування  
**Мінакова Світлана Михайлівна** – доктор економічних наук, професор  
**Парубчак Іван Орестович** – доктор наук з державного управління, професор  
**Пілелієне Ліна** – доктор економіки, професор маркетингу  
**Покатаєв Павло Сергійович** – доктор наук з державного управління, професор

Електронна сторінка видання – [www.pag-journal.iei.od.ua](http://www.pag-journal.iei.od.ua)

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту  
економіки та інновацій (протокол № 12 від 25.12.2023 року)

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

***Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія "Б")  
у галузі публічного управління (281 – Публічне управління та адміністрування)  
відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409 (додаток 1)***

Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні»  
zareєстровано Міністерством юстиції України  
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
серія KB № 22898-12789P від 17.07.2017 р.)

## ЗМІСТ

**СЕКЦІЯ 1****ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ****Мирославський С.В., Лещенко А.В.**РЕАЛІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ  
ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД..... 9**Щербак В.М.**ТРАНСРЕГІОНАЛЬНА СПІВПРАЦЯ: ЗНАЧЕННЯ ВПЛИВУ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА..... 14**СЕКЦІЯ 2****МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ****Акімов А.В.**РОЛЬ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ФОРМУВАННІ  
БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА У РЕГІОНІ ТА В УКРАЇНІ В ЦІЛОМУ..... 19**Андрушко А.В.**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ  
ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА..... 24**Артеменко В.В.**АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ  
ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО РІВНЯ..... 28**Бобак А.І.**РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ  
У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ПЕРІОД ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ:  
ІНФОРМАЦІЙНІ ТА СТАТИСТИЧНІ АСПЕКТИ..... 36**Будзин В.Р., Штиршов О.М.**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЮ  
ТА НАГЛЯДУ В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я  
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ТРАНСФОРМАЦІЙ..... 40**Вальчук М.С.**МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ КЛІЄНТООРІЄНТОВАНОЇ СТРАТЕГІЇ  
УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ..... 44**Власенко С.І.**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ ЩОДО ПОДОЛАННЯ  
РАДЯНСЬКОГО / КОМУНІСТИЧНОГО МИНУЛОГО В ПЕРШІ РОКИ  
ВІДНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ..... 50**Ганцюк Т.Д., Крупа Х.М.**ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ КОНТЕНТУ ОФІЦІЙНИХ ВЕБСАЙТІВ  
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... 58**Головаха Т.А.**ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК СФЕРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
ТА НАПРЯМКИ ТРАНСФОРМАЦІЇ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ..... 63**Дідик Н.Д.**ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ  
СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ..... 68**Карапінка М.О.**КОМПЛЕКСНА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ  
ЯК СПОСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ..... 72

<b>Костюченко О.Д.</b> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР В УКРАЇНІ...	78
<b>Красников Є.В.</b> УПРАВЛІННЯ КУЛЬТУРНИМИ ЗМІНАМИ.....	86
<b>Кристесіашвілі О.М.</b> ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ: НАПРЯМКИ СУЧАСНИХ ТЕОРЕТИЧНИХ ДИСКУСІЙ.....	95
<b>Кузьменко К.Е.</b> БАЛАНС ПУБЛІЧНИХ І ПРИВАТНИХ ІНТЕРЕСІВ У ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ.....	99
<b>Куктенко Ю.В.</b> ДІДЖИТАЛИЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ТРАНСФОРМАЦІЇ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ.....	105
<b>Kupriichuk V.M., Kiian O.S.</b> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ПАРТНЕРСЬКОГО УПРАВЛІННЯ У ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	110
<b>Мирославський С.В., Касяненко О.В.</b> ПРАВОВА ПРИРОДА ЮРИДИЧНИХ РИЗИКІВ В КОНТЕКСТІ НЕЗАЛЕЖНОГО АУДИТУ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ.....	114
<b>Назаренко О.А., Безверхнюк Т.М.</b> ПРИЙНЯТТЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ ТА РИЗИКУ: ТЕХНОЛОГІЇ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ.....	119
<b>Осипов О.І.</b> КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ СПОРТУ: СМИСЛОВІ КОНТЕКСТИ ТА ІДЕЙНІ ПОЗИЦІЇ.....	125
<b>Солодкий О.А.</b> МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО БРЕНДИНГУ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ.....	129
<b>Суржик М.В.</b> ЛІДЕРСТВО ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОСТІ ВИРОБЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.....	134
<b>Фролова Г.О.</b> ДОСЛІДЖЕННЯ РЕЛЕВАНТНОСТІ МІЖНАРОДНОЇ СПІВПРАЦІ У ВІДНОВЛЕННІ ВОДОПОСТАЧАЛЬНОЇ ГАЛУЗІ.....	139
<b>Чокля О.І., Фальковський А.О.</b> ОСОБЛИВОСТІ ВІДНОСИН У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В УКРАЇНІ: ЇХ ЗМІСТ, СУБ'ЄКТНИЙ, ОБ'ЄКТНИЙ СКЛАД.....	144
<b>СЕКЦІЯ 3</b>	
<b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b>	
<b>Акула К.Ю.</b> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «ГРОМАДА» ТА «МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ».....	150
<b>Радченко О.В.</b> ВИЗНАЧЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО РІВНЯ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	157

**СЕКЦІЯ 4****ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ  
ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ****Великодний Д.В.**ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ КООРДИНАЦІЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
І АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ.....162**Котляров В.О.**КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ЩОДО РОЗУМІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ  
У КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....168**Мартьянова Р.А.**РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ  
НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА.....173**СЕКЦІЯ 5****АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ****Баштанник В.В.**ПРАВОВА ЗАХИЩЕНА ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ:  
ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....179**Дмитрова О.С., Карпова К.В., Кривошликов С.Ф.**СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕНЬ ЗАГРОЗ ТА РИЗИКІВ  
ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ.....184**Маргасова В.Г.**МОТИВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ  
РЕСУРСАМИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ  
ТА ВЕКТОРИ ВДОСКОНАЛЕННЯ.....189**Руденко О.М.**ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ  
В УКРАЇНІ: ОБ'ЄКТИВНА ВИМОГА ЧАСУ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ.....195**Герасименко Р.В.**МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ  
НА ОСНОВІ МОТИВАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ.....201**Березка Н.О.**РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ГРУП У ЛОБІЮВАННІ ПРИЙНЯТТЯ  
РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....207**Охонько С.М.**ВПЛИВ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА АКТИВІСТІВ  
НА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ПІД ЧАС ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ.....212**Чечотка В.Д.**

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ: КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ЗМІСТУ.....217

**Аріфходжаєва Т.Б.**МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОПАГАНДИ НА ПРИКЛАДІ  
ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ ОПЕРАЦІЙ РОСІЇ У ВІЙНІ З УКРАЇНОЮ.....223**Яровой Т.С.**РОЛЬ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ).....228

## CONTENTS

**SECTION 1****THE THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION****Myroslavskiy S.V., Leshchenko A.V.**IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE MODERN SYSTEM  
OF STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE.....9**Shcherbak V.M.**TRANSREGIONAL COOPERATION: THE SIGNIFICANCE OF CIVIL  
SOCIETY'S INFLUENCE.....14**SECTION 2****MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION****Akimov A.V.**THE ROLE OF THE HEAD OF THE STATE AUTHORITY IN FORMING  
A SECURITY ENVIRONMENT IN THE REGION AND IN UKRAINE IN GENERAL.....19**Andrushko A.V.**PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF SUPERVISION  
AND CONTROL OF COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION.....24**Artemenko V.V.**ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION IN THE FIELD  
OF LABOR PROTECTION TO THE EUROPEAN LEVEL.....28**Bobak A.I.**IMPLEMENTATION OF STATE HUMANITARIAN POLICY IN THE HEALTH  
CARE SYSTEM IN THE PERIOD OF DIGITAL TRANSFORMATION:  
INFORMATION AND STATISTICAL ASPECTS.....36**Budzyn V.R., Shtyrov O.M.**ADMINISTRATIVE-LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF CONTROL  
AND SUPERVISION IN THE IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY  
OF HEALTH PROTECTION AT THE CURRENT STAGE OF TRANSFORMATIONS.....40**Valchuk M.S.**MECHANISMS OF FORMING A CUSTOMER-ORIENTED STRATEGY  
FOR HEALTHCARE INSTITUTION MANAGEMENT IN UKRAINE.....44**Vlasenko S.I.**NORMATIVE, LEGAL AND INSTITUTIONAL PROVISION OF PUBLIC POLICY  
OF NATIONAL MEMORY TO OVERCOME THE SOVIET / COMMUNIST PAST  
IN THE FIRST YEARS OF RESTORATION OF STATE INDEPENDENCE  
OF UKRAINE.....50**Hantsiuk T.D., Krupa Kh.M.**FEATURES OF CONTENT PACKING OF PUBLIC ADMINISTRATION  
OFFICIAL WEBSITES.....58**Holovakha T.A.**ENERGY EFFICIENCY AS A SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION  
AND THE TRANSFORMATION OF SCIENTIFIC RESEARCH DIRECTIONS.....63**Didyk N.D.**INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL-LEGAL PRINCIPLES  
OF FUNCTIONING OF PUBLIC HEALTH SYSTEM IN UKRAINE.....68**Karapinka M.O.**COMPLEX EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AS A METHOD  
FOR IMPROVEMENT OF TERRITORIES DEVELOPMENT MANAGEMENT.....72

<b>Kostiuchenko O.D.</b> MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE GAMBLING MARKET IN UKRAINE.	78
<b>Krasnykov Ye.V.</b> MANAGING CULTURAL CHANGE.....	86
<b>Krystesiashvili O.M.</b> DEMOCRATIZATION OF PUBLIC GOVERNMENT: DIRECTIONS OF MODERN THEORETICAL DISCUSSIONS.....	95
<b>Kuzmenko K.E.</b> BALANCE OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN STATE REGULATION OF THE FINANCIAL SERVICES MARKET UNDER MODERN CHALLENGES AND THREATS.....	99
<b>Kuktenko Yu.V.</b> DIGITALIZATION AS A FACTOR OF TRANSFORMATION OF THE MODERN PUBLIC GOVERNING SYSTEM.....	105
<b>Kupriichuk V.M., Kiian O.S.</b> THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS OF PARTNERSHIP MANAGEMENT IN HEALTHCARE INSTITUTIONS.....	110
<b>Myroslavskyi S.V., Kasianenko O.V.</b> LEGAL NATURE OF LEGAL RISKS IN THE CONTEXT OF INDEPENDENT AUDIT OF FINANCIAL STATEMENT.....	114
<b>Nazarenko O.A., Bezverkhniuk T.M.</b> MAKING PUBLIC AND ADMINISTRATIVE DECISIONS IN CONDITIONS OF UNCERTAINTY AND RISK: EFFICIENCY IMPROVEMENT TECHNOLOGIES.....	119
<b>Osypov O.I.</b> CONCEPTS OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE SPHERE OF SPORTS: MEANINGFUL CONTEXTS AND IDEOLOGICAL POSITIONS.....	125
<b>Solodkyi O.A.</b> MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF TERRITORIAL BRANDING IN THE PROCESS OF LOCAL IDENTITY FORMATION.....	129
<b>Surzhyk M.V.</b> LEADERSHIP AS A FACTOR IN THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION DECISION-MAKING.....	134
<b>Frolova H.O.</b> RESEARCH ON THE RELEVANCE OF INTERNATIONAL COOPERATION IN RESTORATION OF THE WATER SUPPLY INDUSTRY.....	139
<b>Choklia O.I., Falkovskyi A.O.</b> PECULIARITIES OF RELATIONS IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN UKRAINE: THEIR CONTENT, SUBJECT, OBJECT COMPOSITION.....	144
<b>SECTION 3</b>	
<b>LOCAL GOVERNMENT</b>	
<b>Akula K.Yu.</b> CONCEPTUAL BASIS OF DEFINING THE CONCEPTS OF «COMMUNITY» AND «MUNICIPAL ADMINISTRATION».....	150
<b>Radchenko O.V.</b> DETERMINATION OF THE BALANCED LEVEL OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTONOMY.....	157

**SECTION 4****PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER****Velykodnyi D.V.**

THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES IN THE IMPLEMENTATION OF THE MECHANISM OF COORDINATION OF THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE WITH PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION BODIES AND THE PROSPECTS FOR ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE..... 162

**Kotliarov V.O.**

COMPREHENSIVE APPROACH TO UNDERSTANDING INFORMATION SECURITY IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY..... 168

**Martianova R.A.**

THE ROLE OF THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE IN THE FIELD OF COMBATING ILLEGAL MIGRATION: REGULATORY AND LEGAL BASIS..... 173

**SECTION 5****CURRENT PROBLEMS IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION****Bashtannyk V.V.**

HUMAN RIGHTS PROTECTION ACTIVITIES OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN UKRAINE: THE PUBLIC ADMINISTRATIVE ASPECT..... 179

**Dmytrova O.S., Karpova K.V., Kryvoshlykov S.F.**

MODERN APPROACHES TO DETERMINING THREATS AND RISKS TO THE ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE..... 184

**Marhasova V.H.**

MOTIVATION MECHANISM IN THE FIELD OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN THE CIVIL SERVICE IN UKRAINE: FEATURES OF IMPLEMENTATION AND VECTORS OF IMPROVEMENT..... 189

**Rudenko O.M.**

FORMATION OF THE PERSONNEL RESERVE INSTITUTE OF THE PUBLIC SERVICE IN UKRAINE: THE OBJECTIVE REQUIREMENT OF TIME AND IMPLEMENTATION PROBLEMS..... 195

**Herasymenko R.V.**

METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE STUDY OF STATE REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RURAL AREAS BASED ON THE MOTIVATIONAL MECHANISM..... 201

**Berezka N.O.**

THE ROLE OF PUBLIC ORGANIZATIONS AND GROUPS IN LOBBYING THE ADOPTION OF DECISIONS BY PUBLIC AUTHORITY BODIES..... 207

**Okhonko S.M.**

THE INFLUENCE OF PUBLIC ORGANIZATIONS AND ACTIVISTS ON THE PREVENTION OF CORRUPTION DURING THE ELECTION PROCESS..... 212

**Chechotka V.D.**

PUBLIC ADMINISTRATION AS A SYSTEMIC PHENOMENON: CONTENT CONCEPTUALIZATION..... 217

**Arifkhodzhaieva T.B.**

METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF PROPAGANDA USING THE EXAMPLE OF INFORMATIONAL AND PSYCHOLOGICAL OPERATIONS OF RUSSIA IN THE WAR WITH UKRAINE..... 223

**Yarovoi T.S.**

THE ROLE OF CONTROL IN THE PUBLIC SYSTEM MANAGEMENT IN THE SPHERE OF TOWN PLANNING ACTIVITIES (REGIONAL ASPECT)..... 228



## СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### РЕАЛІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE MODERN SYSTEM OF STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Стаття присвячена міжнародному досвіду боротьби з корупцією, яка, безперечно, притаманна різним сферам суспільного життя майже у всіх країнах світу. Протидія корупції як глобального негативного явища є найбільш актуальною соціальною проблемою для сучасної України, в якій корупція стає чинником, що реально загрожує національній безпеці держави. Під час повномасштабної російської агресії та в сучасних умовах воєнного стану актуальність проблеми боротьби з корупцією настільки загострилась, що наразі в Україні дискутується навіть питання чи треба корупцію прирівняти до державної зради. Зниження рівня корупції до безпечного рівня в Україні можливе лише при умові вивчення та впровадження іноземного досвіду у боротьбі із цим негативним явищем. Особливу увагу слід приділити успішним політичним, правовим та організаційним механізмам подолання корупції, які вже успішно застосовуються в інших країнах. У статті досліджено міжнародний досвід запобігання корупції у сфері публічного управління та адміністрування, проаналізовано особливості реалізації державної антикорупційної політики розвинутих зарубіжних країн світу та сформульовані положення, які можуть бути основою передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний у сфері сучасного управління та адміністрування в Україні. З'ясовано, що у країнах із розвинутою економікою розвиток антикорупційного законодавства спрямований на розширення використання різноманітних юридичних інструментів для боротьби з корупцією, а не обмежується лише кримінально-правовими заходами, з особливим акцентом саме на попередження. Визначені ключові положення, які можуть слугувати основою для успішної національної антикорупційної політики в сучасній системі управління в Україні.

**Ключові слова:** боротьба з корупцією, антикорупційна політика, міжнародний досвід, держава, публічне управління.

The article is devoted to the international experience of fighting corruption, which is undoubtedly inherent in various spheres of public life in almost all countries of the world. Combating corruption as a global negative phenomenon is the most urgent social problem for modern Ukraine, in which corruption becomes a factor that really threatens the national security of the state. During the full-scale Russian aggression and in the modern conditions of martial law, the urgency of the problem of combating corruption has become so acute that the question of whether corruption should be equated with treason is currently being discussed in Ukraine. Reducing the level of corruption to a safe level in Ukraine is possible only under the condition of studying and implementing foreign experience in the fight against this negative phenomenon. Special attention should be paid to successful political, legal and organizational mechanisms for overcoming corruption, which are already successfully applied in other countries. The article examines the international experience of preventing corruption in the field of public management and administration, analyzes the peculiarities of the implementation of the state anti-corruption policy of developed foreign countries and formulates provisions that can be the basis of an advanced national anti-corruption strategy, the development of which is necessary in the field of modern management and administration in Ukraine. It has been found that in countries with a developed economy, the development of anti-corruption legislation is aimed at expanding the use of various legal tools to fight corruption, and is not limited to criminal legal measures, with a special emphasis on prevention. The key provisions that can serve as a basis for a successful national anti-corruption policy in the modern management system in Ukraine are defined.

**Key words:** fight against corruption, anti-corruption policy, international experience, state, public administration.

УДК 351/354:328.185](477)(091)  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.1>

**Мирславський С.В.**

к. юр. наук,  
доцент кафедри права та методики викладання правознавства  
Навчально-науковий інститут історії, права та міжнародних відносин  
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

**Лещенко А.В.**

аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування  
Сумський державний педагогічний університет імені А.С. Макаренка

**Постановка проблеми.** Боротьба з корупцією становить один з найбільш актуальних соціальних викликів сучасності. Вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливим та складним завданням для багатьох країн, включаючи Україну. Для нашої країни корупція стала серйозним фактором, який реально загрожує національній безпеці та конституційному порядку. Її негативний вплив охоплює різні сфери сус-

пільного життя, такі як економіка, політика, управління, соціальна та правова сфери, громадська свідомість та міжнародні відносини.

Протягом останніх років в Україні було зроблено значний крок у сфері протидії корупції. Зокрема, прийнято численні антикорупційні закони та інші нормативно-правові акти, спрямовані на боротьбу з цим явищем. Також запроваджено систематичне проведення

заходів на найвищому рівні за участі керівників правоохоронних та інших державних органів у справі протидії корупції.

Однією з ключових подій останнього часу у сфері протидії корупції було ухвалення в червні 2022 року Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки». Цей закон включає в себе «Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки» [1] та передбачає створення ряду антикорупційних органів, таких як Національна рада з питань антикорупційної політики, Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Антикорупційна прокуратура, Національна агенція з питань запобігання корупції (НАЗК), Державне бюро розслідувань (ДБР) та Вищий антикорупційний суд (ВАС). Метою цих органів є значний внесок у процес протидії корупції, і вони взаємодіють між собою, виконуючи різні функції та завдання.

Проте, незважаючи на проведені заходи, поки що не вдалося досягти відчутних позитивних результатів у боротьбі з корупцією.

В умовах воєнного стану та подальшого післявоєнного відновлення країни, питання впровадження антикорупційних заходів в систему державного та публічного управління в Україні стає особливо важливим. Ця проблема набуває ще більшої актуальності через надзвичайно великі обсяги військової, фінансової та гуманітарної допомоги, яку наша країна вже отримує та може отримати у майбутньому від західних партнерів та міжнародних організацій.

Проблема низької толерантності до корупції настільки загострилась під час повномасштабного російського вторгнення на територію України, що наразі навіть дискутується питання чи потрібно корупцію прирівняти до державної зради і, відповідно, внести зміни до законодавства, саме в частині санкції статті Кримінального Кодексу України щодо корупційних правопорушень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За час існування України як незалежної держави, тема протидії корупції не була предметом системних досліджень у всій своїй комплексності. Деякі аспекти цієї проблеми розглядалися в роботах таких науковців, як Мельник М. І., Камлик М. І., Дужа І., Мельник Л., Грек І. тощо.

Загалом можна визначити, що проблема корупції стосується публічного управління та адміністрування, кримінології, кримінального права та інших галузей права. Умови швидkozмінного середовища, зокрема зміни у політичних курсах, економічному стані країни, міжнародних впливах та суспільних очікуваннях, створюють потребу у системному

аналізі та постійному науковому дослідженні теми корупції для ефективного вирішення цієї проблеми.

**Мета цієї статті** полягає в проведенні аналізу міжнародного досвіду в боротьбі з корупцією та розгляді особливостей впровадження державної антикорупційної політики у розвинених країнах, де досягнуто певних успіхів у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Зниження рівня корупції до безпечних показників в Україні можливе лише за умови вивчення та впровадження досвіду інших країн у боротьбі з цим соціальним явищем. Основний акцент робиться на успішних політичних, правових та організаційних механізмах, які виявилися дієвими у інших країнах. Особливу увагу приділяється виділенню та вивченню закордонних програм, спрямованих на протидію хабарництва та корупції, і які вже успішно довели свою ефективність на практиці. Зазначається, що це надає значні можливості для використання позитивного іноземного досвіду, особливо в умовах відсутності власного ефективного механізму боротьби з корупцією.

У переліку країн, що досягли значних успіхів у сфері протидії корупції у державному і публічному управлінні першою, на наш погляд, слід розглянути Ізраїль, адже ця країна, як і відбиваюча зараз російську агресію Україна, вимушена постійно боротися за своє існування, незалежність та державний суверенітет, потерпаючи від постійних терористичних атак з боку оточуючих її агресивних сусідів, які намагаються її знищити, а відтак має схожі з нами проблеми, особливо в сфері безпеки та державного управління.

В Ізраїлі забезпечення антикорупційної атмосфери здійснюється за допомогою системи «певного дублювання моніторингу» щодо можливих корупційних дій. Цей моніторинг проводять урядові організації, спеціальні підрозділи поліції, відомство Державного контролера, яке є незалежним від міністерств і державних органів, та громадські організації, такі як «Відомства за чистоту уряду». Ці організації вивчають можливі точки корупції і, у випадку виявлення, повідомляють органи розслідування. В Ізраїлі, завдяки значним соціальним пільгам для урядовців та строгому покаранню у випадку виявлення корупції, корупція практична відсутня.

Щодо досвіду боротьби з корупцією у Великобританії, варто відзначити, що високі стандарти культури поведінки громадян в цій країні виникли в результаті ряду політичних та законодавчих заходів, моральних трансформацій та ефективного соціального

контролю над державними службовцями. Великобританія, яка має найдавніші традиції в протидії корупції, створила систему антикорупційних механізмів на законодавчому рівні.

Перший закон про корупцію був прийнятий ще в 1889 році, а закони про попередження корупції, ухвалені в 1906 і 1916 роках, відзначали суспільну реакцію на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів, ці закони встановлюють вимогу, щоб посадові особи самостійно доводили свою невинуватість.

Іншою особливістю є висока роль громадської думки, яка уважно слідкує за динамікою негативних явищ у суспільстві. Загалом громадські дебати фокусуються на питаннях, пов'язаних з лобюванням та купівлею політичного впливу, проблемами, що виникають зі зміною меж приватної та державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців у місцевих органах влади, поліції, митної служби тощо [2].

Контроль за прямими випадками корупції у Великій Британії здійснюється через Комітет Нолана, створений у жовтні 1994 року. Основна мета цього комітету полягає в вивченні та виявленні проблем в ключових сферах громадського життя, які викликають особливий резонанс у громадськості. Серед найважливіших аспектів є діяльність членів парламенту, які одночасно працюють консультантами фірм, що намагаються впливати на державну політику. Також в центрі уваги знаходяться колишні міністри та інші посадові особи, які займають посади в галузях промисловості, регулювання яких раніше контролювалося урядом, а також інші аспекти громадського життя.

Боротьба з корупцією в Німеччині досягається за допомогою двох підходів: конфіскаційного (позбавлення майна) та створення належної правової бази для запобігання «відмиванню» «брудних» грошей. Особливу увагу слід звернути на обов'язок банківських установ передавати правоохоронним органам інформацію про грошові операції на суму більше 20 тис. євро, за умови, що ця інформація використовується лише для розслідування. Закон також визначає правило: якщо громадянин здійснює внесок у банк на суму понад 50 тис. євро, він повинен пред'явити посвідчення особи і за потреби підтвердити законність зазначених коштів. Основна стратегія уряду Німеччини в запобіганні корупції полягає у прийнятті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів, спрямованих на запобігання зловживанням державними службовцями своїм службовим становищем [3].

Вражаючими успіхами в сфері протидії корупції славиться політика Сінгапура. Ключовим елементом цієї стратегії є постійно діючий спеціалізований орган, відповідальний за боротьбу з корупцією – Бюро розслідування випадків корупції. Цей незалежний орган функціонує з політичною та функціональною самостійністю і активно діє в напрямку запобігання та розслідування випадків корупції як у державному, так і в приватному секторі економіки Сінгапура. Бюро розглядає справи зловживань серед державних чиновників та повідомляє відповідні органи для прийняття необхідних заходів. Орган також аналізує робочі методи потенційно схильних до корупції державних установ з метою виявлення можливих слабкостей в системі управління і, у разі необхідності, надає рекомендації керівникам цих підрозділів.

Основна мета антикорупційної політики Сінгапуру полягає в усуненні умов, які спонукають та надають можливість особам вчиняти корупційні дії. Це досягається за допомогою ряду антикорупційних заходів, таких як: 1) фіксування заробітної плати державних службовців відповідно до середньої зарплати у приватному секторі; 2) обов'язкова щорічна звітність посадовців про їх власність, активи та зобов'язання. Повноваження прокурора охоплюють перевірку банківських, акціонерних та розрахункових рахунків осіб, підозрюваних у порушенні законодавства щодо запобігання корупції; 3) суворе ставлення до корупційних справ, особливо стосовно високопосадовців, для підтримки авторитету невідкупних політичних лідерів; 4) скасування надмірних адміністративних бар'єрів для сприяння економічному розвитку [4]. Зазначені заходи демонструють, що боротьба з корупцією є ключовим елементом економічного успіху Сінгапуру.

Досвід Японії у боротьбі з корупцією показує, що відсутність одного універсального закону, спрямованого на протидію корупції, не заважає успішному вирішенню цієї проблеми. Норми, спрямовані на протидію корупції, включені до багатьох національних законів. Японське законодавство вкладає особливий акцент на заборони, які стосуються політиків, державних та муніципальних службовців. Ці заборони охоплюють різноманітні заходи, спрямовані на усунення можливостей японських чиновників мати політичний вплив на приватний бізнес як під час їхньої служби, так і після звільнення.

Аналогічно до Сінгапуру, японське законодавство встановлює жорсткі обмеження фінансування виборчих кампаній, партій та

інших політичних організацій. Воно також встановлює чітко регламентований порядок проведення пожертвувань на користь кандидатів під час виборів, політичних фондів та налагоджує строгий порядок фінансової звітності. Будь-яке порушення цих норм закону тягне за собою застосування санкцій.

В Японії, як і в багатьох інших країнах, одним з основних напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика. Державним службовцям в Японії гарантується справедлива оплата праці. Особливу увагу приділяє японський законодавець етиці у поведінці політиків і службовців. Так, починаючи з квітня 2000 року, в країні діє Закон «Про етику державних службовців», а також затверджені урядовим указом етичні правила для державних службовців і норми адміністративних покарань за їх порушення. Отже, основними пріоритетами у сфері боротьби з корупцією в Японії є:

- заходи політичної економії, які включають у себе створення механізмів підзвітності політичного керівництва, перегляд системи фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

- реформа державної служби, що передбачає забезпечення гідної оплати праці для державних службовців та впровадження системи стимулів для підвищення ефективності.

- забезпечення громадських свобод через встановлення системи соціально-правового контролю та морального впливу на політиків з боку громадського суспільства [2].

Яскравим прикладом «культури прозорості» стала Південна Корея. Зокрема, починаючи з 1999 року, у Сеулі була впроваджена програма «OPEN» – це система, що контролює процес розгляду заяв громадян урядовцями міської адміністрації. Ця програма стала справжньою сенсацією серед національних антикорупційних ініціатив, і є важливим показником політичної відданості у боротьбі з корупцією [5, с. 61–62].

Суть програми полягає у забезпеченні вільного доступу до інформації про процес розгляду заяв громадян, що усуває необхідність особистих зустрічей з урядовцями або навіть спроби подати хабар з метою прискорення прийняття рішення. Цей підхід усуває особисте спілкування між урядовцями та громадянами, яке може бути потенційною умовою для корупції, і успішно виконує свою основну мету – запобігання корупційним діям та відновлення довіри громадян до органів державної влади.

США довгий час виступають лідером у глобальній боротьбі з корупцією. Проте для ефектної протидії цій загрозі, що є імперативом національної безпеки, потрібен оновлений

підхід. Це включає більше глибокого розуміння транснаціональних аспектів корупції та відповідних заходів на їхнє усунення. Такий підхід передбачає надання пріоритетної уваги збору та аналізу розвідувальних даних про корумпованих осіб та корупційні зв'язки. Оновлений підхід також включає підвищення рівня антикорупційної роботи як першочергового завдання у ключових міністерствах та урядових відомствах США. Це може бути досягнуто через координацію дій у Державному департаменті, Міністерстві фінансів, Міністерстві торгівлі та Агентстві США з міжнародного розвитку (USAID) [6, с. 123].

У США є значний досвід у протидії корупції, і вони вважаються одними з провідних у цій сфері. Керівну роль у боротьбі з організованою злочинністю виконує Міністерство юстиції Сполучених Штатів. Це відомство розробляє стратегію національного рівня для боротьби зі злочинністю в країні та забезпечує методичне керівництво цією справою. Основний підрозділ Міністерства юстиції, відповідальний за протидію організованій злочинності, – це Федеральне бюро розслідувань (ФБР).

Стратегія Сполучених Штатів у боротьбі з корупцією ґрунтується на п'яти окремих, взаємо підкріплюючих стратегічних засадах, які становлять основу цієї роботи:

1. Модернізація, координація та забезпечення ресурсами: у процесі модернізації та покращення внутрішніх та зовнішніх антикорупційних заходів, департаменти та агенції спрямовують додаткові людські ресурси. Це робиться з метою визнання антикорупційної роботи як головного пріоритету у внутрішній та зовнішній політиці. Також відбувається підвищення рівня координації з міжнародними партнерами для спільного збільшення зусиль у цій сфері.

2. Боротьба з незаконними фінансами: корупціонери збагачуються через незаконне отримання різних ресурсів, включаючи мінерали та природні ресурси. Для ефективної протидії корупції на міжнародному рівні, уряд США веде боротьбу з відмиванням грошей, незаконною торгівлею та іншими видами злочинної діяльності, оскільки така діяльність сприяє підтримці корупції та дозволяє злочинцям легалізувати та приховувати доходи від незаконної діяльності як у власній країні, так і за кордоном [6, с. 126].

3. Притягнення до відповідальності корупціонерів: уряд США активно працює над усуненням недоліків та зменшенням можливостей корупціонерів відмивати доходи від своєї діяльності через глобальні ринки. Це досягається шляхом застосування існую-

чих законів та розширення співпраці з іншими юрисдикціями. Також відбувається співпраця з Конгресом з приводу криміналізації вимагання неправомірної вигоди іноземними державними службовцями [7].

4. Збереження та зміцнення багатосторонньої антикорупційної архітектури. Щоб досягти цієї мети, важливо зберегти та підсилити міжнародну антикорупційну архітектуру у різних міжнародних організаціях, таких як Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD), Організація американських держав (OAS), і Організація Об'єднаних Націй. Це можна досягти через посилене виконання Конвенції ООН проти корупції (UNCAC), а також розширення Програми НАТО з розбудови доброчесності. Ці кроки спрямовані на боротьбу з корупцією у сферах фінансів, закупівель, та управління персоналом [6, с. 127].

5. Покращення дипломатичної взаємодії та використання ресурсів іноземної допомоги для досягнення цілей політики. Для досягнення цієї мети, важливо розробити стратегії двосторонньої та публічної дипломатії. Також, необхідно розширити допомогу США, спрямовану на боротьбу з корупцією, та активно моніторити її ефективність. Підтримка громадянського суспільства та коаліцій журналістських розслідувань є важливою для забезпечення безпеки та спільних дій. По кроку зміцнення спроможності державного сектору у боротьбі з корупцією важливе значення мають прозорість та відкритість урядових підходів, поліпшення управління та підтримка незалежних аудиторських та наглядових установ [6, с. 127].

**Висновки.** Отже, як видно з вищенаведеного досвіду боротьби з корупцією, у країнах із розвинутою економікою антикорупційне законодавство еволюціонує у бік використання розширеного арсеналу правових засобів боротьби (а не тільки кримінально-правових), і з акцентом на попередження.

Дослідження особливостей протидії корупційним злочинам в країнах, таких як Ізраїль, Великобританія, Німеччина, Японія, Сінгапур, Південна Корея, США та інші, дозволяє сформулювати концепцію передової національної стратегії протидії корупції. Розвиток такої стратегії вважається необхідним у контексті сучасного управління та адміністрування в Україні.

По-перше, важливою є наявність політичної волі з боку вищого керівництва країни для активної боротьби з корупцією. Ця політична воля має виражатися в формуванні єдиної

державної політики, спрямованої на протидію корупції у сфері публічного управління та адміністрування. Така стратегія повинна охоплювати комплекс заходів різного характеру – державних, політичних, економічних, соціальних і правових. Без наявності цієї політичної волі на різних рівнях влади будь-які інші заходи протидії корупції стають неефективними.

По-друге, необхідно створити ефективний контроль з боку громадянського суспільства за системою функціонування управління і адміністрування, що і приводить нас до сутності публічності та прозорості.

По-третє, необхідно завершити процес перезавантаження судової влади, що призведе до її незалежності та ефективності функціонування.

По-четверте, необхідно продовжити дослідження передового досвіду пов'язаного із технологізацію у сфері державного управління та адміністрування, що, на наш погляд, істотно зменшить корупційні ризики у цій сфері та роль людського (посадового) чинника.

Зазначені положення вважаються фундаментом для успішної національної антикорупційної політики в сучасній системі державного та публічного управління в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки : Закон України від 20 черв. 2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2322-20#Text> (дата звернення: 25.11.2023).
2. Мельник М. І. Корупція-корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. К. : Юридична думка, 2004. 400 с.
3. Мельник М. І. Німеччина на шляху боротьби з корупцією. *Право України*. 1997. № 11. С. 111–115.
4. Камлик М. І. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. К. : Школяр, 1999. 480 с.
5. Корбут О.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією. Актуальні питання запобігання і протидії корупції : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 16 жовтня 2019 року, Біла Церква. БНАУ, 2019. С. 59–64. URL: [https://science.btsau.edu.ua/sites/default/files/tezy/zbirn\\_material\\_aktual\\_pitan\\_zapobig\\_protid\\_korupc.pdf](https://science.btsau.edu.ua/sites/default/files/tezy/zbirn_material_aktual_pitan_zapobig_protid_korupc.pdf) (дата звернення: 24.12.2023).
6. Дужа І., Мельник Л., Грек І. Стратегічна політика США щодо протидії корупції. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2022. Випуск 41. С. 122–128.
7. Fact Sheet Strategy on Countering Corruption. *The White House* : веб-сайт. URL: [https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/06/fact-sheet-u-s-strategy-on-countering-corruption/?utm\\_medium=email&utm\\_source=govdelivery](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/06/fact-sheet-u-s-strategy-on-countering-corruption/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery) (дата звернення: 27.11.2023).

## ТРАНСРЕГІОНАЛЬНА СПІВПРАЦЯ: ЗНАЧЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

### TRANSREGIONAL COOPERATION: THE SIGNIFICANCE OF CIVIL SOCIETY'S INFLUENCE

У статті розглядається наявність відкритого обговорення транснаціональної політики співпраці, яка забезпечує підвищення ефективності розв'язання завдань зовнішньоекономічного розвитку. Виявлено значення відповідей на питання щодо ефективності та спроможності волонтерського руху, професійних об'єднань, експертних та дослідних інституцій. Встановлюються особливості проектів європейської інтеграції, які вимагають значної комунікаційної підтримки. Також встановлено, що громадське представництво є умовою публічності та прозорості проектів щодо трансрегіональної співпраці. Аналізуються напрями усвідомлення громадянами особливості територіального розвитку, інфраструктури та відповідального споживання, які висувають низку завдань до громадянського суспільства. З'ясовується зміст європейської практики громадських спільнот, який вказує, що інновації в ЄС залишаються висококонцентрованими в обмеженій кількості регіонів. Встановлюються етапи ідентифікації потреб та розв'язання невідкладних завдань. Оцінюються значення економічного профілю конкретних регіонів, який має відповідати партнерським можливостями всередині ЄС. Досліджується роль практик політичних обговорень проектів трансрегіональної співпраці, які актуалізуються громадськими акторами і стають відомими широким верствам населення. Визначаються вимоги відповідно до тематичних програм у рамках співробітництва з розвитку. Громадянське суспільство досліджується відповідно до здатності охоплювати, розширювати можливість, представляти та захищати місцеve населення. Визначаються умови, коли громадські актори виступають важливими партнерами в рамках трансрегіональної співпраці. З'ясовуються потреби у встановленні ролі, яка покликана забезпечити адекватне розуміння масштабних витрат та зусиль з боку держави в рамках трансрегіонального співробітництва. Вивчаються можливості функціонування громадської думки, яка підштовхує еліти до розв'язання конфліктів та наслідків руйнівних подій. Аналізуються чинники фокусування уваги до порядку денного суспільства. Вивчається актуалізація важливих проблем міграційного блоку, яка сприяє пошуку оптимальних рішень. Визначається специфіка налагодження зв'язків та контактів. Громадські організації проводять експертизу співпраці та визначають її найбільш перспективні напрями на основі мереж та децентралізованих підходів. Розглядаються основи взаємодії громадських асоціацій підприємців різних регіонів, що надає можливість акцентувати увагу на конкретних галузях виробництва та надання послуг, створення трансрегіонального додаткового продукту.

**Ключові слова:** трансрегіональне співробітництво, громадянське суспільство, третій сектор, публічне врядування, при-

йняття рішень, трансрегіональні стратегії, громадські актори.

The article examines the existence of an open discussion of the transnational policy of cooperation, which ensures an increase in the effectiveness of solving the tasks of foreign economic development. The significance of the answers to questions about the effectiveness and capacity of the volunteer movement, professional associations, expert and research institutions was revealed. Features of European integration projects that require significant communication support are established. It was also established that public representation is a condition for publicity and transparency of projects regarding transregional cooperation. The areas of citizens' awareness of the peculiarities of territorial development, infrastructure and responsible consumption, which present a number of tasks to civil society, are analyzed. The content of the European practice of public communities is clarified, which indicates that innovations in the EU remain highly concentrated in a limited number of regions. The stages of identifying needs and solving urgent tasks are established. The importance of the economic profile of specific regions, which should correspond to partnership opportunities within the EU, is evaluated. The role of the practices of political discussions of transregional cooperation projects, which are actualized by public actors and become known to broad sections of the population, is studied. Requirements are defined in accordance with thematic programs within the framework of development cooperation. Civil society is examined according to its ability to reach, empower, represent and protect local populations. The conditions under which public actors act as important partners in the framework of transregional cooperation are defined. The needs for establishing a role designed to ensure an adequate understanding of large-scale costs and efforts on the part of the state within the framework of transregional cooperation are identified. The possibilities of the functioning of public opinion, which pushes elites to resolve conflicts and the consequences of destructive events, are studied. Factors focusing attention on the agenda of society are analyzed. The actualization of important problems of the migration block is studied, which contributes to the search for optimal solutions. The specifics of establishing connections and contacts are determined. Public organizations carry out an examination of cooperation and determine its most promising areas based on networks and decentralized approaches. The basis of interaction of public associations of entrepreneurs of different regions is considered, which provides an opportunity to focus attention on specific branches of production and service provision, creation of a transregional additional product.

**Key words:** transregional cooperation, civil society, third sector, public governance, decision-making, transregional strategies, public actors.

УДК 354:332.122  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.2>

**Щербак В.М.**  
к. політ. наук,  
доцент кафедри міжнародних відносин  
Дніпровський національний університет  
імені Олеся Гончара

**Постановка проблеми.** Публічне адміністрування трансрегіональної співпраці формується на основі прийняття рішень щодо політики розвитку регіонів. Водночас її обговорення здійснюється на основі звернення до громадськості та залучення громадської експертної підтримки. Наявність відкритого обговорення транснаціональної політики співпраці забезпечує підвищення ефективності розв'язання завдань зовнішньоекономічного розвитку. В умовах російської агресії проти України зростає значення громадської підтримки економічних, культурних, комунікаційних обмінів між регіонами різних держав. Також потребує перегляду матриця громадської співпраці між регіонами всередині України.

Огляд громадського виміру транснаціональної співпраці покликаний встановити основних суб'єктів та виміри підвищення рівня взаємодії. Необхідно надати відповідь на питання щодо ефективності та спроможності волонтерського руху, професійних об'єднань, експертних та дослідних інституцій. Також доцільним є звернення до синергійної співпраці державних та громадських структур у різних регіонах з метою підвищення рівня взаємодії та стратегічного прогнозування рівня трансрегіональної співпраці. Істотно важливим для сучасної української ситуації є глобальний рівень розвитку громадськості як мережі стимулюванням трансрегіональної співпраці.

**Аналіз публікацій.** Громадські основи трансрегіонального співробітництва вивчає низка вітчизняних вчених. До прикладу, К. Громовенко розрізняє право на вищу освіту в діяльності організації з безпеки та співробітництва в Європі [2], Т. Дашо ідентифікує розвиток громадянського суспільства відповідно до вимог європейського інституціонального поступу [3], О. Жарська окреслює європейську ідентичність громадян як чинник формування зовнішньополітичного розвитку України [4], Я. Лазур встановлює специфіку досвіду діяльності інституцій європейського союзу у сфері захисту прав людини і громадянина [5], Л. Слінченко розкриває державну політику формування громадянської компетентності в контексті інтеграції України у європейський освітній простір [6], О. Солдатенко виявляє організацію забезпечення реалізації права громадян на охорону здоров'я в Україні та країнах центральної Європи [7], М. Сюсько визначає види й форми організації співробітництва територіальних громад на основі європейського досвіду та особливостей правового регулювання в Україні [8], Є. Ткаченко встановлює правовий статус громадян Європейського Союзу [9], Ю. Чайковський виявляє вплив

сучасних конфліктів на зміну міграційної політики сусідніх держав: міжнародно-правові аспекти [10]. Однак, існує потреба більш чіткого окреслення особливостей участі громадських акторів в рамках трансрегіональної взаємодії.

**Метою статті** є виявлення особливостей функціонування громадських акторів трансрегіональної співпраці. Завданням статті є ідентифікація функціональних ролей конкретних секторів громадськості в рамках формування мережі трансрегіональності.

**Основний зміст.** Громадські актори регіональної співпраці відіграють роль поширення інформації та об'єднання зусиль представників різних галузей. У сучасній Україні проекти європейської інтеграції вимагають значної комунікаційної підтримки. Також громадські представництва є умовою публічності та прозорості проектів щодо співпраці. Як зазначають аналітики міжрегіональної європейської інтеграції, реалізація всіх стратегій ЄС потребує повного врахування територіального виміру та його обмеження потенційно негативними диференційованими впливами. Метою територіального порядку денного до 2030 року є зміцнення територіального єднання в Європі. Це означає забезпечення майбутнього для всіх країн, створюючи рівні можливості для громадян і підприємств, де б вони не знаходилися. Територіальна єдність зміцнює співпрацю та солідарність, а також зменшує нерівність між благополучнішими та менш заможними територіями [11].

Усвідомлення громадянами особливостей територіального розвитку спричиняє вимоги розвитку інфраструктури та відповідального споживання. Це покладає низку завдань на громадянське суспільство. У цьому контексті важливу роль відіграють його інституційні спроможності. Згідно з європейськими дослідженнями, згуртованість приносить користь Європі в цілому та кожній окремій території. Для зміцнення згуртованості територіальний порядок денний містить стратегічні орієнтири для просторового планування та зміцнення територіального виміру відповідної політики на всіх рівнях управління. Територіальний порядок денний на період до 2030 року окреслює дві головних принципові цілі: (I) справедлива Європа, яка пропонує майбутні перспективи для всіх територій і людей; (II) зелена Європа, яка захищає наші спільні засоби до існування та формує спільні процеси переходу. Ці цілі поділені на шість пріоритетів розвитку європейської території [11].

Різні сектори громадськості можуть просувати різні проекти трансрегіональної співпраці. Ідеться про представників експертних

структур, спеціалізовані медіа, зацікавлених бізнесменів тощо. Їх спільним завданням є забезпечення динаміки та інноваційності транснаціональної співпраці. Європейська практика громадських спільнот вказує, що «інновації в ЄС залишаються висококонцентрованими в обмеженій кількості регіонів. У південних і у східних державах - членах ефективність інновацій нижча, а регіони, розташовані поблизу інноваційних центрів, переважно столиці – не виграють від їх близькості. Тому, необхідно розробити політику підтримки технологічних та нетехнологічних інновацій в менш розвинених регіонах і регіонах з низьким рівнем диверсифікації та об'єднати підприємства, дослідницькі центри та спеціалізовані послуги з підприємствами в різних регіонах. Культурні та творчі активи вважаються важливими та унікальними внесками для цих інноваційних процесів» [11].

Громадянська взаємодія в рамках сучасного ЄС набуває ключового значення на засадах усвідомлення регіонами різних країн своїх потреб та розв'язання невідкладних завдань. Загалом економічний профіль конкретних регіонів має відповідати партнерським можливостям всередині ЄС. Європейські підходи до вивчення громадських організацій вказують, що «незважаючи на те, що вони є рушійними силами економічного розвитку, концентрація підприємницької діяльності в знаннях економіки також сприяє збільшенню розриву в розвитку між регіонами. Регіони відрізняються за умовами інтенсивності розвитку та рівнем поєднання їхніх знань та інноваційної діяльності, що означає, що вони мають різну здатність до інновацій та інноваційних процесів різного рівня складності. Кожна територіальна інноваційна модель може бути посилена шляхом отримання знань із-за меж регіону. Досягнення регіонального економічного розвитку на основі досліджень та інновацій залежить від здатності регіонів капіталізувати свої активи» [11].

Цілісність позиції громадських акторів формується на основі значення громадянського суспільства для процедур ухвалення рішень в ЄС. Інститути управління ЄС вимагають громадських обговорень при розробці та реалізації рішень. Згідно з тематичною програмою ЄС, «продемонстровано постійну та посилену увагу Європейської комісії до підтримки громадянського суспільства у листі місії для комісара Ю. Урпілайнена, що підкреслює важливість «спеціального фокусу на підтримку громадянського суспільства в усьому світі», наголошуючи, що ЄС працюватиме над тим, щоб «забезпечити їм далеко більшу роль у розробці та реалізації європейської політики, програм і проектів». Відповідно це означає,

що підтримка громадянського суспільства в наступній багаторічній фінансовій програмі повинна бути включена в основні напрями діяльності через усі географічні та тематичні програми комісії» [12].

Підґрунття співпраці громадських акторів в рамках трансрегіональної взаємодії з'являється на основі визначеної ролі громадянського суспільства в документах ЄС. На основі практик політичних обговорень проекти трансрегіональної співпраці актуалізуються громадянськими акторами і стають відомими широким верствам населення. Як вказує тематична програма ЄС, «громадянське суспільство дуже неоднорідне і охоплює широкий спектр акторів і цілей. ЄС вважає, що організації громадянського суспільства охоплюють широкий спектр учасників з кількома ролями та мандатами, до якого входять усі недержавні, некомерційні незалежні та ненасильницькі структури, через які люди організуються для досягнення спільних цілей та ідеалів, політичних, культурних, релігійних, екологічних, соціальних чи економічних або пов'язані зі здоров'ям» [12].

Конкретні громади які здійснюють співпрацю на транскордонному рівні також виступають акторами громадських зв'язків та громадських обговорень. Дієвість проектів регіональної співпраці поширилася і значно легітимізувала це. Відповідно до тематичної програми, «у рамках співробітництва з розвитку, громадянське суспільство виділяється завдяки своїй здатності охоплювати, розширювати можливості, представляти та захищати місцеве населення. Це відіграє життєво важливу роль у висловленні стурбованості місцевих громад, особливо уразливих людей та маргіналізованих груп тощо» [12].

Інституціоналізація громадських акторів у процесах прийняття рішень щодо трансрегіональної співпраці відбувається внаслідок широкого залучення урядових структур до розробки проектів. Крім представницької функції та артикуляції інтересів, вони беруть безпосередню участь в управлінських процесах. Цей вектор є бажаним і для українських організацій громадянського суспільства. Тематична програма ЄС вважає «головним викликом для громадянського суспільства в усьому світі, так і для співпраці ЄС із громадянським суспільством, є закриття простору та постійне погіршення сприятливого середовища для громадянського суспільства описані вище. На сьогоднішній день ОГС мали обмежені можливості для протидії загрози закриття простору. Вони також стикаються з обмеженнями своїх можливостей, починаючи від обмежень у технічному управлінні та лідерських навичках та



фандрайзингу, управлінні результатами та питаннях внутрішнього управління» [12].

Громадянський трансрегіоналізм на сучасному етапі набуває сталих форм через процеси децентралізації. Бюрократичні структури ЄС не бажають брати на себе повну відповідальність за здійснення проєктів. Тому громадські актори виступають важливими партнерами в рамках трансрегіональної співпраці. Для європейських практик особливо актуальним є залучення місцевих і низових організацій громадянського суспільства в країнах - партнерах. Як середовище в якому діє громадянське суспільство, погіршується здатність організацій громадянського суспільства діяти вільно, чисельність акторів належного управління та розвитку самих по собі зменшується. Сьогодні це реальність у великому масштабі для більшості наших країн - партнерів. Ця здатність діяти є фундаментальною метою для підтримки зусиль ЄС ОГС, оскільки їх відсутність ризикує підірвати не лише пріоритети та цілі у сфері прав людини, миру та демократії, але в усіх пріоритетних сферах співпраці ЄС, де громадянське суспільство є важливим партнером у діалозі, реалізації та моніторингу втручань» [12].

В рамках європейської політики партнерства громадські структури відіграють важливу роль у формуванні суспільних цілей і завдань, стратегічних програм розвитку. Ця роль покликана забезпечити адекватне розуміння масштабних витрат та зусиль з боку держави в рамках транс регіонального співробітництва. Український фахівець О. Гріненко вказує, що «залучено до Європейської Політики Сусідства і бакинську ініціативу з транспорту і енергії, розпочату в 2004 р., що є політичним діалогом, спрямованим на поліпшення енергетичної і транспортної співпраці між ЄС і країнами Чорного та Каспійського морів. На практиці вона вирішує питання конвергенції ринку, енергетичної безпеки, альтернативної енергетики й інвестицій. Її ефективність підвищується прийняттям спільної енергетичної дорожньої карти, що була ухвалена на зустрічі на рівні міністрів у 2006 р. Діє також низка багатосторонніх угод стосовно охорони довкілля, орієнтованих на співпрацю країн-партнерів у цій сфері» [1].

Можливість розв'язання важливих проблем міжнародного розвитку також з'являється на основі дієздатності громадянського суспільства. Проблема міграції отримує краще висвітлення на основі проактивної позиції громадянського суспільства та належного висвітлення вільними ЗМІ. Громадська думка підштовхує еліти до розв'язання конфліктів та наслідків руйнівних подій. Ю. Чайковський

слухно зазначає, що «вимушена міграція несе за собою важкі наслідки і для окремої особи, і для багатьох держав і світової спільноти в цілому. Міграційні процеси, викликані необхідністю зміни місця постійного проживання під впливом збройного конфлікту всередині держави є найбільшим викликом сучасному міжнародному співтовариству» [10, с. 82].

Профільні громадські організації які здійснюють опікування біженцями мігрантами та іншими вразливими групами населення утримують ці важливі проблеми у фокусі уваги та у порядку денному суспільства. Це не дозволяє забути важливі проблеми міграційного блоку та сприяє пошуку оптимальних рішень. Ю. Чайковський визначає «недосконалість міжнародно - правових норм у сфері міграції, а також неготовність і неспроможність держав самостійно впоратися з вимушеними міграційними потоками призводить до так званих «міграційних колапсів», коли проблема вимушених мігрантів посилюється у рази у наслідок її несвоєчасного вирішення. В першу чергу, від таких спричинених збройним конфліктом міграційних потоків страждають сусідні з конфліктом держави, що змушує їх постфактум посилювати міграційне законодавство і приймати непопулярні серед міжнародного співтовариства рішення, пов'язані із необхідністю забезпечення безпеки власних громадян» [10, с. 82].

Трансфер різних груп населення через кордони викликає реакцію інститутів публічного врядування суміжних країн. Співпраця з волонтерськими рухами та групами дає можливість наблизитися з послугами опікування безпосередньо до найбільш вразливих груп. Згідно з Ю. Чайковським, «кожна група мігрантів (біженці, вимушені мігранти (переміщені особи або внутрішні біженці), репатріанти і емігранти) має свої особливості, відмінності і вимагає складання і реалізації відповідних програм для їх підтримки і захисту. Вимушена міграція населення розглядається в контексті соціально-економічного розвитку та з урахуванням моральних категорій. Одночасно враховується вплив глобалізації на більш просте прийняття рішення про еміграцію в порівнянні з попередніми періодами історії. Дослідження міграції проводиться з позицій цілісної концепції, осмислення історичних процесів і явищ на основі збалансованих наукових підходів» [10, с. 83].

Отже, громадський сектор в його різноманітті відіграє важливу роль у формуванні сталої системи трансрегіональних обмінів та контактів. Громадські організації проводять експертизу співпраці та визначають її найбільш

перспективні напрямки. На основі мережного та децентралізованого підходів громадські структури досягають більш дієвих результатів у трансрегіональній співпраці, ніж обмежені нормативами та процедурами інститути публічного врядування.

**Висновки.** Таким чином, економічний, соціальний та культурний виміри трансрегіональної співпраці на сучасному етапі можуть підсилюватися на основі ініціатив громадськості. В умовах російської агресії трансрегіональна співпраця між регіонами України та різних європейських країн отримала значний стимул для розвитку. Громадськість відзначається такими рисами, як децентралізованість, інноваційність, відкритість до нових підходів та практик. Потужними інститутами громадського посилення трансрегіональної співпраці є експертні центри та аналітичні структури. Вони аналізують порядок денний взаємодії між регіонами та визначають найбільш перспективні напрями проектів. Волонтерський рух визначає поширення взаємодії на раніше не задіяні сектори та більш істотно деталізує співпрацю на макrorівні, забезпечує адресну допомогу в кризових ситуаціях. Взаємодія асоціацій підприємців різних регіонів надає можливість акцентувати увагу на конкретних галузях виробництва та надання послуг, створення трансрегіонального додаткового продукту. У цілому громадський вимір трансрегіональної співпраці надає можливість доповнення рішень публічного врядування конкретними вимогами та потребами. В умовах російської агресії немає альтернативи трансрегіональній співпраці, яка надає можливість залучати нові ресурси для розвитку регіонів та громад на децентралізованій основі. Перспективами подальшого розвитку розробки теми статті є вивчення горизонтальної транскордонної співпраці місцевих громад.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Гріненко О. Європейська політика сусідства як підґрунтя для співробітництва європей-

ського союзу з Україною. *Європейське право*. 2012. № 2-4. С. 208–214.

2. Громовенко К. В. Право на вищу освіту в діяльності організації з безпеки та співробітництва в Європі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Вип. 1. С. 31–37.

3. Дашо Т. Розвиток громадянського суспільства відповідно до вимог європейського інституціонального поступу. *Вісник національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : юридичні науки. 2017. № 876. С. 48–55.

4. Жарська О. В. Європейська ідентичність громадян як чинник формування зовнішньополітичного розвитку України. *Політологічні записки*. 2013. № 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/ujrn/polzap\\_2013\\_7\\_38](http://nbuv.gov.ua/ujrn/polzap_2013_7_38)

5. Лазур я. В. Досвід діяльності інституцій європейського союзу у сфері захисту прав людини і громадянина. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2010. № 18. С. 384–390.

6. Слінченко Л. В. Державна політика формування громадянської компетентності в контексті інтеграції України у європейський освітній простір. *Гілея: науковий вісник*. 2013. № 72. С. 856–861.

7. Солдатенко О. Організація забезпечення реалізації права громадян на охорону здоров'я в Україні та країнах центральної Європи. *Вісник академії правових наук України*. 2009. № 4. С. 50–59.

8. Сюсько М. М. Види й форми організації співробітництва територіальних громад: європейський досвід та особливості правового регулювання в Україні. *Право і суспільство*. 2021. № 3. С. 10–15.

9. Ткаченко Є. В. Правовий статус громадян Європейського Союзу. *Юрист України*. 2011. № 1(14). С. 17–23.

10. Чайковський Ю. В. Вплив сучасних конфліктів на зміну міграційної політики сусідніх держав: міжнародно – правові аспекти. *Актуальні проблеми політики*. 2018. Вип. 62. С. 81–94.

11. Interreg Europe 2021–2027 cooperation programme document final version september 2021. URL: [https://www.interregeurope.eu/sites/default/files/2022-02/interreg\\_europe\\_2021-2027\\_cp\\_final\\_version\\_september\\_2021\\_.pdf](https://www.interregeurope.eu/sites/default/files/2022-02/interreg_europe_2021-2027_cp_final_version_september_2021_.pdf)

12. Thematic programme for civil society organisations multiannual indicative programme 2021–2027. URL: [https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-9158-civil-society-organisations-annex\\_en.pdf](https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-9158-civil-society-organisations-annex_en.pdf)

## СЕКЦІЯ 2 МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### РОЛЬ КЕРІВНИКА ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ФОРМУВАННІ БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА У РЕГІОНІ ТА В УКРАЇНІ В ЦІЛОМУ

### THE ROLE OF THE HEAD OF THE STATE AUTHORITY IN FORMING A SECURITY ENVIRONMENT IN THE REGION AND IN UKRAINE IN GENERAL

*В умовах відкритої збройної агресії зі сторони РФ проти України ключового значення набуває діяльність профільних державних органів у сфері безпеки та оборони. У статті досліджено вплив воєнного стану на діяльність органів державної влади, зокрема й на керівну складову. Ефективність діяльності державних органів у визначеній сфері залежить від відповідної системи управління та контролю за діяльністю співробітників, а також від формування та реалізації заздалегідь продуманої стратегії розвитку відповідної державної одиниці. Саме тому в сучасних геополітичних та соціально-політичних реаліях роль керівника набуває висхідного значення, починаючи від його особистих якостей і закінчуючи прийняттям відповідних рішень у безпосередній діяльності органу. У статті проаналізовано роль керівника під час реалізації покладених завдань та функцій на відповідний орган. Діяльність керівника безпосередньо пов'язана з пошуком ефективного впливу на підлеглих, передусім у розрізі питання реалізації конкретних управлінських функцій щодо своїх співробітників і органу публічної влади загалом. У статті проаналізовано основні підходи до визначення вимог до сучасного керівника в органах державної влади. Вагомим значенням для ефективного управління державним органом у сфері безпеки є інтеграція міжнародного досвіду та координація з міжнародними суб'єктами. Керівник має оперативно та ефективно здійснювати всі необхідні заходи, реалізуючи власні дискреційні повноваження на міжнародному полі. У статті досліджено роль міжнародної координації щодо формування безпекового середовища в Україні. Рівень ефективності під час діяльності керівника в органах державної влади залежить від його стилю управління. У доктринальному полі під стилем управління розуміють комплексну систему форм, засобів та методів здійснення безпосереднього управління кадровими ресурсами в органах державної влади керівним складом такого органу з метою організації та виконання передбачених завдань та функцій. У статті проаналізовано основи та найпоширеніші стилі управління органами державної влади в Україні.*

**Ключові слова:** безпекове середовище, керівник, співробітник, стиль управління,

державне управління, державний орган, ефективність.

*In the conditions of open armed aggression by the Russian Federation against our state, the activity of specialized state bodies in the field of security and defense plays a key role. The article examines the influence of martial law on the activities of state authorities, including on the management. For the effective operation of state bodies in the specified field, it depends on the appropriate system of management and control over the activities of employees, as well as on the formation and implementation of a pre-thought-out strategy for the development of the relevant state unit. That is why, in modern geopolitical and socio-political realities, the role of the leader acquires an upward significance, starting from his personal qualities and ending with the adoption of relevant decisions in the direct activity of the body. The article analyzes the role of the manager in the implementation of tasks and functions assigned to the relevant body. The manager's activities are directly related to the search for effective influence on subordinates, especially in terms of the implementation of specific management functions in relation to his employees and the public authority as a whole. The article analyzes the main approaches to determining the requirements for a modern manager in state authorities. The integration of international experience and coordination with international actors is of great importance for the effective management of a state body in the field of security. The manager must promptly and effectively carry out all the necessary measures, including exercising his own discretionary powers in the international field. The article examines the role of international coordination in the formation of a security environment in Ukraine. The level of effectiveness during the activity of a manager in state authorities depends on his management style. In the doctrinal field, management style is understood as a complex system of forms, means and methods of direct management of personnel resources in state authorities by the management of such an authority for the purpose of organization and performance of the prescribed tasks and functions. The article analyzes the basics and the most common management styles of public authorities in Ukraine.*

**Key words:** security environment, manager, employee, management style, public administration, public body, efficiency.

УДК 354  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.3>

**Акімов А.В.**

Д. філос.,  
викладач кафедри бізнес-адміністрування і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності  
Запорізький національний університет

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В умовах повномасштабної збройної агресії зі сторони РФ проти України стан державного управління зазнав чималих змін. Вагомого значення набувають кадрові ресурси під час виконання покладених завдань та функцій на органи державної влади. Ба більше, для ефективної координації та управління працівниками ключову роль відіграє керівник. Результати діяльності органів публічної влади перш за все залежать від керівника, який має відповідні повноваження щодо керування державним органом та його співробітниками. Отже, в державному управлінні виникає потреба підвищення рівня кваліфікаційних та особистих вимог до керівників, які бажають зайняти відповідну посаду, оскільки їх роль неминуче зростає. На жаль, існує декілька системних недоліків у державному управлінні щодо реалізації цього питання у зазначеній сфері, зокрема відсутність у сучасному законодавстві ґрунтовних положень щодо визначення головних функцій керівника органу у галузі забезпечення безпеки.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанню дослідження ролі керівника в органах державної влади присвятили свою увагу багато вчених. Серед них варто відзначити таких: С. В. Одегову, Т. А. Соколовську, І. Г. Сурая Л. Л. Прокопенка, С. М. Серьогіна. Проте, питання визначення ролі керівника під час формування безпекового середовища в регіоні та в Україні практично не досліджувалося раніше, що й робить пропонувану тематику вкрай актуальною.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** В умовах воєнного стану та реальної загрози для української державності, відсутність стратегічного бачення розвитку суспільних відносин у цьому напрямку є вкрай негативним аспектом діяльності всього державного управління. Саме тому відсутність комплексних організаційно-правових підходів до діяльності вертикальної моделі управління у певному публічному органі значно гальмує його роботу. До того ж сучасна система управління у визначенні ролі керівника є застарілою та такою, що не відповідає сучасним викликам державного управління. Отже, пропонувана тематика є вкрай актуальною для України сьогодні.

**Мета статті** – визначити роль керівника при формуванні безпекового середовища в регіоні та в Україні загалом. Для досягнення зазначеної мети перед дослідженням були поставлені такі завдання:

– дослідити сучасні підходи до визначення основних функцій керівника під час управління державним органом;

– визначити сучасний стан законодавства у визначеному питанні;

– дослідити найпоширеніші стилі управління державними органами.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах повномасштабної збройної агресії зі сторони РФ проти України вагомого значення набуває діяльність профільних державних органів у сфері безпеки та оборони. Ключовим завданням сучасного державного управління має бути організація такої системи публічної діяльності, що зможе цілком забезпечити стабільний розвиток України як правової та соціальної держави, державне управління якої повністю узгоджується з європейським вектором розвитку. Однак, для ефективної діяльності таких органів має бути створена відповідна система управління та контролю за діяльністю співробітників, а також належне формування та реалізація заздалегідь продуманої стратегії розвитку відповідної державної одиниці у визначеному секторі публічної діяльності. У сучасних геополітичних та соціально-політичних реаліях роль керівника набуває висхідного значення, починаючи від його особистих якостей і закінчуючи прийняттям відповідних рішень у безпосередній діяльності органу [1]. У сучасних умовах на керівників органів, які забезпечують та координують безпекове середовище навколо України, покладають доволі жорсткі вимоги, оскільки саме від них залежить більша частина відповідальності певного органу. Однак, не тільки керівник несе відповідальність за діяльність державного органу, так як і самі співробітники мають належно виконувати покладені на них обов'язки і завдання. Щодо першочергового завдання, то це забезпечення максимально можливої ефективності діяльності державного органу та виконання покладених на нього завдань і функцій. До того ж важливого значення набуває дотримання балансу між виконанням покладених завдань на відповідний державний орган та забезпеченням демократичних основ. Саме керівник має повною мірою забезпечувати дотримання правових принципів державної служби, насамперед в контексті дотримання прав та інтересів підлеглих працівників.

На жаль, сучасне законодавство не містить ґрунтовних положень щодо визначення головних функцій керівника органу у галузі забезпечення безпеки. В умовах воєнного стану та реальної загрози для української державності відсутність стратегічного бачення розвитку суспільних відносин у цьому напрямку є вкрай негативним аспектом діяльності всього державного управління. Відсутність організаційно-правових підходів до діяльності вертикальної моделі управління у відповідному

публічному органі гальмує його роботу. Варто відзначити, що нинішня система управління у визначенні ролі керівника є застарілою та такою, що не відповідає сучасним викликам державного управління. Сучасна вертикальна система управління в державних органах має радянське походження, що абсолютизує погляди керівника на розвиток визначеної сфери діяльності. Це фактично повністю нівелює участь підлеглих співробітників у пропозиціях щодо застосування та переорієнтацію на альтернативні заходи реалізації покладених завдань та функцій органу. За такою формулою керівник обмежується у виборі форм та методів управління органом, а його відповідальність значно зростає [2]. До того ж, відсутність належної комунікації зі своїми підлеглими не дає можливості оперативного знаходити інноваційні та ефективні заходи реагування. У сучасних умовах такий недолік впливає на регіональні органи, що безпосередньо здійснюють свої функції та завдання в межах територій де відбуваються активні бойові дії. Для визначення категорії керівник державного органу та його функцій пропонується використовувати доктринальні підходи. Проаналізувавши наукову літературу, можна дійти висновку, що під терміном “керівником державного органу” слід розуміти ключову особу в кадровій системі, яка безпосередньо контролює виконання поставленої мети перед публічним органом з використанням своєї інтелектуальної та фізичної участі, ефективно використовує матеріально-технічні та кадрові ресурси та є відповідальним перед вищим органом державного управління у відповідній сфері [3].

Для належного виконання покладених функцій та завдань для керівника в сучасних реаліях, передусім у сфері військово-оборонного вектору, така особа має швидко аналізувати складену соціально-політичну ситуацію, оперативного дієво розв’язувати поточні проблеми і локальні конфлікти, брати на себе персональну відповідальність за використання матеріально-технічних та кадрових ресурсів, а також визначати стратегію розвитку відповідного державного органу та контролювати ці процеси. Діяльність сучасного керівника є багатофункціональною, а тому визначена особа має бути провідним і організаційним взірцем щодо підвищення мотивації у роботі своїх співробітників [4]. Така діяльність керівника прямо пов’язана з пошуком ефективного впливу на підлеглих, зокрема у розрізі питання реалізації конкретних управлінських функцій щодо своїх співробітників і органу публічної влади загалом. У доктринальному полі пропонується комплекс принципів згідно з якими

має бути співставлена діяльність сучасного керівника для належного забезпечення безпечного середовища, зокрема це: визначення пріоритету дотримання прав та законних інтересів громадян; дотримання балансу між інтересами держави та громадян; чітка диференціація обсягу покладених завдань та функцій; персоналізація відповідних обов’язків для кожного співробітника; пріоритет на посилення авторитету та довіри до діяльності державного органу та всієї системи публічного управління серед населення; організація та належна реалізація дисципліни в органах державної влади; взаємоузгодження та координація серед профільних суб’єктів владних повноважень; недопущення переслідування власних інтересів у державній діяльності серед співробітників; мотивація та матеріальне заохочення співробітників за результати своєї роботи; активний розвиток ініціативності зі сторони працівників та керівника щодо поліпшення умов роботи та обраного вектору розвитку діяльності державного органу; безперервне навчання та підвищення кваліфікації всіх співробітників органу публічної влади; пріоритет на дотримання демократичних основ при виконанні покладених завдань та функцій [5]. Проте, варто зауважити, що визначені принципи в умовах воєнного стану мають доповнюватись інтересами держави у критичних сферах публічного управління, насамперед в аспекті безпеки та оборони. Керівникам публічних органів влади мають бути поставлені необхідні умови щодо реалізації цих заходів у своїй діяльності. В умовах швидкоплинних змін у соціально-політичному полі діяльності державного управління та безпосередньо конкретного органу, керівник має досягти максимальної ефективності у діяльності такого публічного органу влади за допомогою різних стилів та методів впливу залежно від конкретної ситуації [6]. Крім того, навіть не маючи відповідного обов’язку у керівника щодо організації певного заходу, з метою підвищення ефективності діяльності відповідного органу, керівник має ініціювати інноваційні заходи та інтегрувати накопичену практику серед інших державних та міжнародних органів в рамках законодавства та власної компетенції.

З огляду на відсутність комплексного законодавчого підходу до регулювання визначеної сфери, діяльність керівника та оцінка його дій розфокусовується. Сьогодні вважається за потрібне внести необхідні зміни до нормативно-правової бази регулювання діяльності керівника в органах державної влади у два етапи. Перший етап – це формування та визначення сфери дії профільних нормативно-

правових актів. На цій стадії мають бути впроваджені нові положення, що визначають загальний зміст поведінки керівника в органах державної влади, умови настання певних юридичних наслідків, зокрема у разі його незадовільної роботи, а також визначення обсягу прав та обов'язків керівника, підлеглих працівників та структур [7]. За допомогою такого заходу держава зможе контролювати діяльність таких суб'єктів та притягувати до відповідальності у визначеному порядку. В умовах воєнного стану такі дії є вкрай важливими, оскільки часто виникають випадки зловживання службовим становищем чи службової недбалості, що у критичні моменти життєдіяльності держави є недопустимим. До того ж, до цієї стадії слід віднести визначення межі застосування відповідного нормативно-правового акту щодо діяльності керівників в органах державної влади у сфері безпеки, щоб нівелювати ризики конкуренції статей та розконцентрування у діяльності керівників різних органів. Другий етап – це впровадження положень, що визначають обсяг відповідних прав та обов'язків керівника та працівників у цій сфері. У питанні застосування законодавства при регулюванні подібних суспільних відносин в частині ефективної координації та синергії між керівником та підлеглими співробітниками в органах державної влади саме цей етап надасть змогу розподілити повноваження та зони відповідальності між зазначеними суб'єктами, зокрема їх права та юридичні обов'язки.

У розрізі питання ролі керівника у формуванні безпекового середовища в регіоні та в Україні загалом, слід визначити головні функції, що мають висхідне значення, а саме: стратегічна, а саме визначення головних пріоритетів у діяльності державного органу задля належного виконання покладених завдань та функцій, зокрема прогнозування та виявлення загроз для держави; організація та реалізація єдиного плану дій всього державного органу, тобто формування виваженого та прогнозованого підходу до управління публічною структурою під час виконання державної діяльності; координація всіх підрозділів державного управління, тобто дотримання зі сторони керівника процедури взаємоузгодження та координації всіх структур органу; належний вплив на підпорядковані ланки та їх керівників, тобто дотримання підлеглості та виконання розпоряджень вищих суб'єктів та належний кадровий підбір, зокрема накопичення кадрових резервів [8]. До того ж важливого значення для ефективного управління державним органом у сфері безпеки набуває інтеграція міжна-

родного досвіду та координація з міжнародними суб'єктами. Керівник має оперативно здійснювати всі необхідні заходи, реалізуючи власні дискреційні повноваження на міжнародному полі. На сьогодні в контексті розвитку державної політики щодо підвищення ефективності діяльності керівників публічних органів, пріоритетними напрямками розвитку визначених суспільних відносин є такі: організація необхідних умов праці для керівних посад та працівників в органах державної влади; проведення постійного моніторингу виконаної роботи співробітниками; створення сприятливого клімату для конкурентних аспектів у діяльності працівників; формування та реалізація постійного навчання та підвищення кваліфікації у кадрових ресурсах, зокрема можливість змінити кваліфікацію чи спеціалізацію; перехід від принципу пріоритетності кількості покладених завдань на якість, а також перевірка їх виконання [9]. Саме за допомогою таких заходів можна удосконалити інститут керівництва в органах державної влади, а як наслідок, й підвищення загального рівня ефективності діяльності всього державного управління.

Насамкінець на визначення ролі та ефективності у діяльності керівника в органах державної влади дуже впливає його стиль управління. Під стилем управління у вузькому значенні слід розуміти систему форм, засобів та методів здійснення безпосереднього управління кадровими ресурсами в органах державної влади керівним складом такого органу з метою організації та виконання передбачених завдань та функцій. У науковій літературі виділяють декілька найпоширеніших стилів. Перший стиль – це директивний стиль управління, що відзначається надмірним фокусом владних повноважень в одній особі, тобто в керівнику відповідного органу влади. За таким стилем управління закріплюється особисте вирішення всіх ключових та поточних питань у державному органі. Директивний стиль передбачає наявність високих морально-етичних, інтелектуальних якостей самого керівника [10]. Проте, цей стиль видається застарілим з погляду демократичних підходів в управлінні та наявності правових запобіжників у централізації владних повноважень в одній структурній ланці управління. Однак, в умовах воєнного стану та висхідної ролі керівника у критичних моментах публічної діяльності безпекового органу, послуговування таким стилем видається виправданим, оскільки дає можливість оперативно приймати рішення де цього вимагає ситуація. Другий стиль – демократичний – делегування підлеглим працівникам можливості діяти та приймати поточні рішення

колективно, зокрема шляхом проведення нарад. Це один із найпопулярніших стилів сучасного державного управління в Україні, що комбінує наявність владного елементу у керівника та демократичних підходів в управлінні кадровими ресурсами та їх діями. Третій стиль – це ліберальний, тобто повна довіра до підлеглих співробітників, делегування їм більшості поточних, а іноді і стратегічних рішень. На жаль, такий стиль видається вкрай ризикованим для сучасного стану державного управління та соціально-політичною складовою в державі. Сьогодні ж саме поєднання директивного та демократичного стилів вбачається найбільш ефективним та раціональним в умовах воєнного стану та збереження балансу між національними інтересами, діяльністю керівника та забезпеченням прав та інтересів працівників органів державної влади.

**Висновки.** Отже, в сучасних умовах державного управління роль керівника у формуванні безпекового середовища в регіоні та в Україні загалом набуває нового значення. Законодавчі недоліки та орієнтація на застарілі підходи в управлінні кадровими ресурсами зі сторони керівника в органах державної влади найбільше загрожують нормальному функціонуванню таких суспільних відносин. В умовах воєнного стану та реальної загрози для української державності, саме від діяльності керівного складу в органах державної влади, що забезпечують безпеку в Україні, залежить характер діяльності всього державного механізму та вектор розвитку політики у всій безпековій сфері. Сучасний стан державного управління у визначеній сфері має ряд принципів, якими має керуватися керівник відповідного органу, проте такі принципи мають постійно оновлюватися з метою дотримання національних інтересів держави у критичних сферах публічного управління. Для керівного складу в публічних органах влади мають ставитися необхідні умови щодо належного управління відповідним державним органом. В аспекті швидкоплинних змін у соціально-політичному полі діяльності державного управління та безпосередньо конкретного органу, керівник має досягти максимальної ефективності у діяльності такого публічного органу влади

за допомогою різних стилів та методів впливу залежно від конкретної ситуації. Сьогодні ж існують декілька провідних стилів управління кадровими ресурсами, однак в сучасних реаліях саме директивний та демократичний видаються найефективнішими методами виконання покладених завдань та функцій на органи державної влади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бойко-Бузиль Ю. Ю. Психологічна сутність професіоналізму керівників підрозділів Національної поліції України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 4. С. 146.
2. Кіяшко Р. Ю., Кравченко І. С. Актуальні проблеми діяльності патрульної служби Національної поліції України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 39. С. 114
3. Одегова С. В. Адміністративно-правові основи мотивації діяльності спеціальних категорій державних службовців : дис. на здобуття наук. ступеня к.ю.н. : 12.00.07 / Запоріжжя, 2009. 190 с.
4. Б. Г. Савченко. Організаційно-правові засади діяльності керівників органів державної влади : навч. посіб. Вид. НАДУ, Київ, 2012. 52 с.
5. Охріменко І. М. Психологічні особливості відбору кадрів на керівні посади органів поліції зарубіжних країн. *Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 20 трав. 2016 р. Харків : ХНУВС, 2016. С. 78.
6. Прокопенко Л. Л. Європейські підходи до підвищення кваліфікації державних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Київ, 2015 Вип. 3 (14). С. 165.
7. Серьогін С. М. Формування якостей керівника в державному управлінні. *Вісн. НАДУ*. Київ, 2003. Вип. 3. 141 с.
8. Стельмащук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби: монографія. Івано-Франківськ: ІФНТУНГ, 2015. 296 с.
9. Сурай І. Г. Необхідність формування компетентностей щодо управління персоналом в управлінських кадрах державної служби. *Демократичне врядування: наука, освіта і практика* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 29 трав. 2009 р. Київ: НАДУ. 2009. С. 59.
10. Фролова О. Г. Сучасні кримінологічні, правові та інші проблеми професійного відбору і підготовки поліцейських в Україні. *Особливості підготовки поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : зб. матеріалів І міжнар. наук.-практ. конф., 20 трав. 2016 р. Харків : ХНУВС, 2016. С. 86.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ  
ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВАPUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF SUPERVISION  
AND CONTROL OF COMPLIANCE WITH LABOR LEGISLATION

Дослідження полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і розробці практичних рекомендацій з удосконалення публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні. У площині державного управління та адміністрування досліджуються напрямки та наслідки публічного управління у цій сфері, пропонуються шляхи подолання складних процесів, аналізується чинне законодавство про працю. Методологія публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства характеризується під призмю способів і засобів, систем та механізмів, які застосовують у своїй діяльності державні органи та уповноважені ними особи у цій сфері. У зв'язку з цим досліджується ефективність та дієвість заходів державного нагляду і контролю у формі інспекційних відвідувань, винесення приписів. Наукова новизна отриманих результатів у тому, що особливості публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства характеризуються через правовий статус відповідних органів, вносяться пропозиції щодо підсилення їх прав та повноважень під час воєнного стану та у післявоєнний період. З урахуванням цього обґрунтовується, що для України є притаманними загальноправові засади здійснення публічного управління у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Відтак підкреслюється роль та значення суспільних чинників, а також необхідність забезпечення у державі принципів законності та гарантування прав усіх суб'єктів у цій сфері, притягнення до відповідальності. Контрольно-наглядова функція уповноважених на те органів за дотриманням трудового законодавства характеризується як певна система у стані цілісності та органічності. Зроблено висновок, що Україна як незалежна і суверенна держава зобов'язана через відповідні органи контролювати стан публічного управління та стан законодавства у цій сфері. Обґрунтовано необхідність функціонування контрольно-наглядової системи публічного управління за дотриманням трудового законодавства на засадах відкритості та системності.

**Ключові слова:** публічне управління, механізми державного управління, нагляд і контроль, трудове законодавство, право на

працю, охорона праці, інспекційне відвідування, інспектор праці.

The research consists in substantiating theoretical provisions and developing practical recommendations for improving public administration in the field of supervision and control over compliance with labor legislation in Ukraine. In the field of public administration and administration, directions and consequences of public administration in this area are investigated, ways to overcome complex processes are proposed, and current labor legislation is analyzed. The methodology of public administration in the field of supervision and control over compliance with labor legislation is characterized under the prism of methods and means, systems and mechanisms used in their activities by state bodies and persons authorized by them in this field. In this connection, the effectiveness and efficiency of state supervision and control measures in the form of inspection visits and issuance of orders are being investigated. The scientific novelty of the obtained results is that the peculiarities of public administration in the field of supervision and control over compliance with labor legislation are characterized by the legal status of the relevant bodies, proposals are made to strengthen their rights and powers during martial law and in the post-war period. Taking this into account, it is substantiated that the general legal principles of public administration in the field of supervision and control over compliance with labor legislation are inherent to Ukraine. Therefore, the role and importance of social factors is emphasized, as well as the need to ensure in the state the principles of legality and guarantee the rights of all subjects in this area, bringing them to justice. The control and supervision function of the bodies authorized to comply with the labor legislation is characterized as a certain system in a state of integrity and organicity. It was concluded that Ukraine, as an independent and sovereign state, is obliged to monitor the state of public administration and the state of legislation in this area through the relevant bodies. The need for the functioning of the control and supervisory system of public administration in compliance with labor legislation on the basis of openness and systematicity is substantiated.

**Key words:** public administration, mechanisms of state administration, supervision and control, labor legislation, right to work, labor protection, inspection visit, labor inspector.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.4>

**Андрушко А.В.**

к. юр. наук, доцент,  
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права  
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі державно-політичних та політико-економічних перетворень публічне управління в галузі нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства набуває все більшої актуальності. Достатньо розгалужений понятійно-категоріальний апарат у цьому сегменті публічного управління потребує ґрунтовних наукових досліджень та пропозицій по

удосконаленню, а самі відносини потребують кореляції з огляду на їх характер та прогнози трансформації. Важливо наголосити, що публічне управління в цій галузі ускладнюється доволі суттєвими і досить частими змінами у трудовому законодавстві, і особливо сьогодні під час воєнного стану у державі з прийняттям Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану».



Трудові права та гарантії їх забезпечення є однією із ключових проблем як у публічному управлінні, так і в трудовому законодавстві, а відповідні наукові дослідження є важливими з огляду на їх правильне розуміння та застосування. Проблеми, які виникають сьогодні щодо публічного управління в галузі нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, організації та оптимізації трудових відносин в умовах воєнного стану, подолання старих законодавчих прогалин та усунення управлінських колізій, які створюють суттєві перешкоди як для роботодавців, так і для працівників та держави, – потребують відповідного наукового аналізу.

Проблему публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства досліджували у своїх працях такі вчені як В. Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, К.В. Бондаренко, С.О. Гайдученко, А.Г. Горілий, А.Є. Гриб, Ю.Д. Древаль, Ю.В. Ковбасюк, В.Я. Малиновський, В.М. Мартиненко, М.М. Новікова, В.П. Пилипишин, В.А. Скуратівський, Н.В. Статівка, Ю.П. Сурмін, С.О. Телешун, В.В. Тертичка, О.О. Труш, С.І. Чернов та ін. Разом з тим, усвідомлюючи наукову значущість праць, зазначених вище науковців, доводиться констатувати, що у вітчизняній галузі публічного управління та адміністрування на сьогодні відсутнє комплексне дослідження питань державного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

Наукова й практична значимість зазначених питань, відсутність розробленості їх у науці публічного управління та адміністрування, а також дискусійний характер багатьох проблем щодо особливостей публічного управління у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства під час воєнного стану та у післявоєнний період обумовили вибір теми цього дослідження.

**Мета дослідження** полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і розробці практичних рекомендацій з удосконалення публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства.

**Виклад матеріалу.** Перш за все слід зазначити, що державний нагляд і контроль це «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням

вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища» [2]. У зв'язку з цим під заходами здійснення державного нагляду і контролю розуміються «...планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом». Для реалізації управлінських засад здійснення нагляду і контролю використовується так звана «інтегрована автоматизована система державного нагляду і контролю», тобто це «...єдина автоматизована система збирання, накопичення та систематизації інформації про заходи державного нагляду і контролю, призначена для узагальнення та оприлюднення інформації про заходи державного нагляду і контролю, координації роботи органів державного нагляду і контролю) щодо здійснення комплексних заходів державного нагляду і контролю, моніторингу ефективності та законності здійснення заходів державного нагляду і контролю». Важливим для реалізації публічного управління є спосіб здійснення державного нагляду і контролю, тобто мова йде про визначену «... процедуру здійснення державного нагляду (контролю), яка встановлена визначена законом», адже створення перешкод органам державного нагляду і контролю чи їх посадовим особам у їх роботі, зокрема, невиконання законних вимог посадових осіб органу державного нагляду і контролю або недопущення посадових осіб цього органу до здійснення заходів державного нагляду і контролю не допускається.

Як вірно підкреслюється у літературі «з метою удосконалення публічного управління у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні потрібно чітко дотримуватися основних принципів» [3, с. 45], серед яких ми можемо виділити такі як «...пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності та дотримання трудового законодавства; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду і контролю відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, що реалізують трудове законодавство; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду і контролю, неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання на предмет порушення трудового законодав-

ства за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв; здійснення державного нагляду і контролю у сфері дотримання трудового законодавства лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю) та інші».

Важливо підкреслити, що трудове законодавство України – це «...система нормативно-правових актів, які ухвалюють уповноважені органи державної влади, місцевого самоврядування, посадові особи відповідно до закріплених за ними повноважень задля правового регулювання суспільно-трудо-вих відносин, встановлюючи правила поведінки їх учасників». Як відомо, законодавство про працю складається з Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства України, ухвалених відповідно до нього (ст. 4 КЗпП України) [1]. Законодавство про працю «...регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовими договорами з фізичними особами». Так, відповідно до статті 260 КЗпП України державний нагляд за охороною праці здійснюють: «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ядерної та радіаційної безпеки; центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної безпеки; центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної безпеки» [1]. Крім цього, відповідно до ст. 263 КЗпП України місцеві державні адміністрації і ради у межах відповідної території: «...забезпечують реалізацію державної політики в галузі охорони праці; формують за участю профспілок програми заходів з питань безпеки, гігієни праці і виробничого середовища, що мають міжгалузеве значення; здійснюють контроль за додержанням нормативних актів про охорону праці» [1]. Також слід зауважити, що з огляду на вимоги статті 265 КЗпП України посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, винні у порушенні законодавства про працю, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством. Так, юридичні та фізичні особи – підприємці, які використовують найману працю, несуть відповідальність у вигляді штрафу в разі:

«...фактичного допуску працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту), оформлення працівника на неповний робочий час або за трудовим договором з нефіксованим робочим часом у разі фактичного виконання роботи протягом усього робочого часу, установленого на підприємстві, та виплати заробітної плати (винагороди) без нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та податків – у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення, а до юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, які використовують найману працю та є платниками єдиного податку першої – третьої груп, застосовується попередження; вчинення порушення повторно протягом двох років з дня виявлення порушення – у тридцятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення; порушення встановлених строків виплати заробітної плати працівникам, інших виплат, передбачених законодавством про працю, більш як за один місяць, виплата їх не в повному обсязі – у трикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення; недотримання мінімальних державних гарантій в оплаті праці – у двократному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення; недотримання встановлених законом гарантій та пільг працівникам, які залучаються до виконання обов'язків, передбачених законами України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про альтернативну (невійськову) службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», – у чотирикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення, а до юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, які використовують найману працю та є платниками єдиного податку першої – третьої груп, застосовується попередження» [4].

Окремо зазначимо, що «...недопущення до проведення перевірки з питань додержання законодавства про працю, створення перешкод у її проведенні карається штрафом у трикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення; перевищення встанов-

леної статтею 21<sup>1</sup> КЗпП України допустимої кількості трудових договорів з нефіксованим робочим часом або ведення недостовірного обліку робочого часу працівника, який працює за трудовим договором з нефіксованим робочим часом, стосовно фактично виконуваної роботи – у трикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення». Важливо, що вищевказані штрафи є фінансовими санкціями і не належать до адміністративно-господарських санкцій, визначених главою 27 Господарського кодексу України. Заслугує на увагу те, що у разі сплати юридичною особою або фізичною особою підприємцем, яка використовує найману працю, «...50 відсотків розміру штрафу протягом 10 банківських днів з дня вручення постанови про накладення штрафу за порушення вимог законодавства про працю», така постанова вважається виконаною.

Підкреслимо, що виконання постанови центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, покладається на органи державної виконавчої служби. Сплата штрафу не звільняє від усунення порушень законодавства про працю.

**Висновок.** Таким чином, контрольно-наглядова функція уповноважених державних органів за дотриманням трудового законодавства характеризується як певна система у стані цілісності та органічності. Україна як незалежна і суверенна держава зобов'язана через відповідні органи контролювати стан публічного управління та трудового законодавства. Система функціонування публічного управління у сфері нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства має базуватися на засадах відкритості та системності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322?find=1&text=%D0%BD%D0%B0%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4#Text>
2. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 823. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>
3. Непомнящий О. М., Марушева О. А. Контроль і нагляд у сфері державного управління економікою. *Право та державне управління*. 2021 р. № 3. С. 44–51.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2019-%D0%BF#Text>

## АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО РІВНЯ

## ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION IN THE FIELD OF LABOR PROTECTION TO THE EUROPEAN LEVEL

З розвитком сучасних технологій у багатьох сферах господарської діяльності, а також з розвитком суспільства з'являється нагальна потреба у впровадженні сучасних підходів та методів до безпеки праці та здоров'я працівників в процесі їх трудової діяльності. Дана закономірність не викликає будь-яких заперечень, адже законодавство будь-якої країни завжди в певній мірі буде відставати від розвитку технологій та досягнень науки та техніки. Так відбувається тому, що законодавством прописуються та встановлюються вимоги щодо безпеки до вже існуючих засобів виробництва, однак наука не стоїть на місці та постійно розвивається, з'являються нові технології які починають впроваджувати та застосовувати на виробництвах, саме тому законодавство завжди певною мірою відстає від темпів розвитку технологій. Звертаючи увагу на високий технологічний та економічний розвиток країн Європи, ми чітко усвідомлюємо, що ці країни не змогли б досягти такого високого рівня розвитку виробництва без впровадження ефективних систем управління безпекою та здоров'ям працівників на роботі без досконалих систем охорони праці та досконалої нормативної бази. Саме тому ми вважаємо, що варто приділити увагу вивченню та впровадженню європейського досвіду у сфері охорони праці. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка була підписана 21 березня 2014 року (економічна частина 27 червня 2014 року), встановила вимоги, щодо змін у сфері безпеки та здоров'я працівників в процесі їх трудової діяльності в Україні. В цьому дослідженні авторами було проаналізовано стан охорони праці в європейських країнах за відповідними показниками. Проведений аналіз дав змогу визначити країни-лідери у сфері охорони праці. Визначивши країни-лідери нами було проведено аналіз їхнього законодавства у сфері охорони праці з метою включення положень які б доповнили законодавство України в цій сфері найкращими європейськими практиками, що в свою чергу допоможе створити ефективну, європейську ризикоорієнтовану систему управління охороною праці в Україні.

**Ключові слова:** охорона праці, безпека та здоров'я працівників на роботі, законодав-

ство про безпеку та здоров'я працівників на роботі.

With the development of modern technologies in many areas of economic activity, as well as with the development of society, there is an urgent need to implement modern approaches and methods to occupational safety and health of employees in the course of their work. This regularity does not cause any objections, because the legislation of any country will always lag behind the development of technologies and achievements of science and technology to a certain extent. This happens because legislation prescribes and establishes safety requirements for already existing means of production, but science and technology do not stand still and are constantly developing, new technologies appear that begin to be implemented and applied in production, which is why legislation always lags behind to some extent from the pace of technology development. Paying attention to the high technological and economic development of the countries of Europe, we are clearly aware that these countries could not have achieved such a high level of industrial development without the implementation of effective management systems for the safety and health of workers at work. That is why we believe that it is worth paying attention to the study and implementation of European experience in the field of labor protection. The Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand, which was signed on March 21, 2014 (economic part on June 27, 2014), established requirements for changes in the field of safety and health of employees in the course of their work in Ukraine. In this study, the authors analyzed the state of labor protection in European countries according to the relevant indicators. The conducted analysis made it possible to determine the leading countries in the field of labor protection. Having identified the leading countries, we conducted an analysis of their legislation in the field of labor protection in order to include provisions that would supplement the legislation of Ukraine in this field with the best European practices, which in turn will help to create an effective, European risk-oriented labor protection management system in Ukraine.

**Key words:** Occupational safety, safety and health of workers at work, legislation on the safety and health of workers at work.

УДК 351.78

DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.5>

**Артеменко В.В.**

аспірант кафедри менеджменту та адміністрування

Національний університет «Чернігівська політехніка»

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Права людини на безпечні та здорові умови праці передбачені Конституцією України, котра є основним законом України [1]. З цього слід зробити висновок, що проведення реформ в цій сфері є одним із ключових завдань для нашої країни. Ключовою проблемою яку покликаний розв'язати майбутній закон України «Про безпеку та здоров'я праців-

ників на роботі» – це моральна застарілість та досить низька ефективність вже існуючого законодавства у сфері безпеки праці, а саме діючого нині закону України «Про охорону праці», як способу державного управління безпекою та здоров'ям робітників під час здійснення трудової діяльності. Така ситуація спричинена тим, що вже існуюча на сьогодні система управління охороною праці функціонує за «реактивним»

способом коригувальних дій, в той же час реагування на нещасні випадки, котрі вже сталися відбувається шляхом впровадження державою нормативних актів, які визначають методи безпечного виконання тих чи інших робіт. Способи впливу на роботодавців утворені на засадах адміністративного або кримінального покарання за порушення вимог, щодо безпечного виконання робіт. В той же час, міжнародний досвід показує нам, що роботодавець повинен мати змогу бути більш самостійним в процесі вибору найбільш ефективних методів організації безпечного процесу виробництва та безпеки працівників, а також він повинен нести перш за все матеріальну (фінансову) відповідальність за правильність та безпечність зробленого ним вибору. В той же час слід зауважити, що ще одним негативним наслідком державного регулювання правил та методів безпечного для працівників виконання робіт в будь-якій сфері економічної діяльності стало накопичення великого обсягу вже застарілих актів з безпеки та гігієни праці. Слід зауважити, що дані правила не відповідають сучасним вимогам в розробці та впровадженні безпечних методів виконання трудових обов'язків працівників, однак досить часто носять лише формальний характер, що в свою чергу створює додаткові підстави для притягнення роботодавців до відповідальності за недотримання цих правил та вимог.

Проект Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» було розроблено з метою створення кардинально нової державної системи попередження та запобігання професійним ризикам, під дію яких потрапляють працівники в момент здійснення своєї трудової діяльності, шляхом запровадження на законодавчому рівні України ризикоорієнтованого підходу у сфері організації безпеки та здоров'я працівників, а також з метою імплементації положень Директиви Ради 89/391/ЄЕС від 12.06.1989 про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі [2, с. 1–2].

**Метою статті** є аналіз стану охорони праці в європейських країнах та Україні за відповідними показниками. Проведений аналіз дає можливість визначити країни-лідери у сфері охорони праці. Визначивши країни-лідери нами було проведено аналіз їхнього законодавства у сфері охорони праці з метою включення положень які б доповнили законодавство України в цій сфері найкращими практиками, що в свою чергу допоможе створити ефективну, європейську ризикоорієнтовану систему управління охороною праці в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Одна з найбільших проблем у сфері безпеки праці та здоров'я працівників в Україні – це застарілий підхід до забезпечення безпечних умов праці. Станом на сьогодні в Україні основну увагу держави та роботодавців сконцентровано на тому, щоб захистити робітників від впливу на них небезпечних та шкідливих виробничих факторів і виникнення ризиків настання нещасних випадків на робочих місцях. Тобто визнається, що ризики наявні, та використовуються методи та засоби захисту працівників. Зокрема, це проявляється у вигляді пільг, зменшення тривалості робочого часу, передчасного виходу на пенсію, забезпечення засобами індивідуального захисту [3, с. 6–9]. Тобто, дана дія є фактично реактивною, а система подолання наслідків є коригуючою. В той же час варто визначити причини через які виникають ризики та небезпеки, та вжити всіх можливих заходів з метою усунення їх на робочих місцях. Тобто, використовувати превентивний, водночас з проактивним підходом, запроваджувати програми запобігання професійним ризикам. Перш за все необхідність системного підходу до вирішення проблем у сфері безпеки праці визначається загально-низьким рівнем безпеки праці в Україні. Необхідною умовою вирішення цих проблем є ефективне управління охороною праці та промисловою безпекою. [4, с. 69–70]. Серйозною проблемою для України є відсутність єдиного комплексного законодавчого та практичного підходу до безпеки, здоров'я та гігієни праці працівників на роботі. Навіть всередині структури з державного нагляду за станом охорони праці, відділи охорони праці та гігієни праці відокремлені один від одного. Ці питання регулюються різними документами, їх вирішують різні категорії інспекторів. Але ж підходи до безпеки та гігієни праці повинні бути комплексними, цілісними, а також системними. Загальні принципи державної політики в галузі охорони праці, які визначено законодавством України, спрямовані на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням, адаптацію трудових процесів до спроможностей працівника з урахуванням стану його здоров'я [5].

Методологія проведення дослідження. Автори статті використовували у своєму дослідженні наукові статті, інтерв'ю керівника проекту ЄС-МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці», законодавство України та європейських країн сфері безпеки та гігієни праці, базу даних Global

Database on Occupational Safety and Health Legislation, дані з веб-сайтів з метою збору інформації, а також дослідження українських та іноземних вчених, для проведення ефективного та якісного аналізу стану охорони праці в європейських країнах та аналізу законодавства у сфері безпеки та гігієни праці цих країн з метою подальшого впровадження кращих практик у законодавство у сфері охорони праці України.

Дослідження проведена авторами статті складається з 2 етапів. На першому етапі автори провели аналіз стану охорони праці в країнах європейського союзу за наступними показниками:

- кількість випадків виробничого травматизму;
- кількість летальних випадків виробничого травматизму;
- кількість інспекторів праці.

В ході проведення першого етапу дослідження авторами статті було визначено 10 країн-лідерів, які мають найкращі значення зазначених вище показників.

На другому етапі дослідження авторами було проаналізовано законодавство країн-лідерів визначених на першому етапі дослідження, в результаті чого були визначені положення котрі варто включити до національного законодавства України у сфері охорони праці з метою суттєвого підвищення рівня охорони праці в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Перший етап дослідження. На першому етапі дослідження авторами були визначені країни-лідери Європейського Союзу у сфері охорони праці за показниками описаними вище. За цими ж показниками було проведено дослідження рівня охорони праці в Україні для того, щоб показати як відрізняється рівень охорони праці в Європі та Україні.

Безпека та гігієна праці є життєво важливими складовими гідної праці. Статистика виробничого травматизму має важливе значення для оцінки того, наскільки працівники захищені від небезпек і ризиків, пов'язаних з роботою. Результати першого етапу дослідження наведені нижче.

Таблиця 1

**Показники безпеки та гігієни праці в Австрії**

Country	Non-fatal occupational injuries per 100'000 workers	Occupational fatalities per 100'000 workers	Inspectors per 10'000 employed persons ▼
Austria	1,417	2.4	0.7

(Джерело: ILOSTAT, 2023) [6]

Таблиця 2

**Показники безпеки та гігієни праці в Італії**

Country	Non-fatal occupational injuries per 100'000 workers	Occupational fatalities per 100'000 workers	Inspectors per 10'000 employed persons ▼
Italy	1,413	3.4	

(Джерело: ILOSTAT, 2023) [6]

Таблиця 3

**Показники безпеки та гігієни праці в Люксембурзі**

Country	Non-fatal occupational injuries per 100'000 workers ▼	Occupational fatalities per 100'000 workers	Inspectors per 10'000 employed persons
Luxembourg	1,461	1.7	

(Джерело: ILOSTAT, 2023) [6]

Таблиця 4

**Показники безпеки та гігієни праці в Німеччині**

Country	Non-fatal occupational injuries per 100'000 workers ▼	Occupational fatalities per 100'000 workers	Inspectors per 10'000 employed persons
Germany	1,505	0.7	1.4

(Джерело: ILOSTAT, 2023) [6]

Таблиця 5

**Показники безпеки та гігієни праці в Словенії**

Country	Non-fatal occupational injuries per 100'000 workers ▼	Occupational fatalities per 100'000 workers	Inspectors per 10'000 employed persons
Slovenia	1,868	1.9	0.9

(Джерело: ILOSTAT, 2023) [6]

Таблиця 6

**Показники безпеки та гігієни праці в Португалії**

Country	Non-fatal occupational injuries per 100'000 workers ▼	Occupational fatalities per 100'000 workers	Inspectors per 10'000 employed persons
Portugal	2,260	2.7	0.7

(Джерело: ILOSTAT, 2023) [6]

Таблиця 7

**Показники безпеки та гігієни праці в Іспанії**

Country	Non-fatal occupational injuries per 100'000 workers ▼	Occupational fatalities per 100'000 workers	Inspectors per 10'000 employed persons
Spain	2,347	1.9	1.1

(Джерело: ILOSTAT, 2023) [6]

Таблиця 8

**Показники безпеки та гігієни праці в Бельгії**

Country	Non-fatal occupational injuries per 100'000 workers ▼	Occupational fatalities per 100'000 workers	Inspectors per 10'000 employed persons
Belgium	2,314	0.0	0.6

(Джерело: ILOSTAT, 2023) [6]

Таблиця 9

**Показники безпеки та гігієни праці в Данії**

Country	Non-fatal occupational injuries per 100'000 workers ▼	Occupational fatalities per 100'000 workers	Inspectors per 10'000 employed persons
Denmark	2,565	1.3	

(Джерело: ILOSTAT, 2023) [6]

Таблиця 10

**Показники безпеки та гігієни праці у Франції**

Country	Non-fatal occupational injuries per 100'000 workers ▼	Occupational fatalities per 100'000 workers	Inspectors per 10'000 employed persons
France	2,931	2.5	0.8

(Джерело: ILOSTAT, 2023) [6]

Таблиця 11

**Показники безпеки та гігієни праці в Україні**

Country	Non-fatal occupational injuries per 100'000 workers ▼	Occupational fatalities per 100'000 workers	Inspectors per 10'000 employed persons
Ukraine	166	7.6	0.8

(Джерело: ILOSTAT, 2023) [6]

В ході першого етапу дослідження авторами були визначені 10 країн лідерів Європейського Союзу у сфері охорони праці. До цих країн відносяться: Австрія, Італія, Люксембург, Німеччина, Словенія, Португалія, Іспанія, Бельгія, Данія, Франція

Як бачимо в Україні рівень виробничого травматизму, як смертельного так і несмертельного, значною мірою перевищують показники країн-лідерів. В значній мірі причиною таких показників в Україні є недосконалість законодавства у сфері охорони праці. Такий стан речей спричинений через те, що українська система управління охороною праці на всіх своїх рівнях функціонує за «реактивним» принципом коригувальних дій, тобто, реагування на нещасні випадки, котрі сталися відбувається шляхом впровадження державою нормативних актів, які визначають правила безпечного виконання тих чи інших робіт. Однак, міжнародний досвід дає нам зрозуміти, що роботодавець повинен бути більш самостійним під час вибору найефективніших методів організації безпечного процесу виробництва та без-

пеки працівників, а також він повинен нести в першу чергу матеріальну (фінансову) відповідальність за правильність та безпечність такого вибору, а також ефективність обраної ним політики безпеки. Однак, реформування сфери охорони праці в Україні не стоїть на місці. Станом на сьогодні в Україні розроблено законопроект «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» котрий покликаний замінити діючий закон України «Про охорону праці». Проект закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» покликаний докорінним чином змінити сучасний стан охорони праці в Україні та вивести його на кардинально новий європейський рівень.

Результати другого етапу дослідження наведені нижче.

В ході проведення другого етапу дослідження, авторами було проаналізовано законодавство європейських країн-лідерів у сфері безпеки праці, а саме:

– Федеральний закон Австрії «Про безпеку та охорону здоров'я на роботі» (Закон про захист працівників – ASchG) [7];



– Законодавчий декрет Італії 81/2008: Консолідований закон про здоров'я та безпеку працівників [8];

– Кодекс праці Люксембургу (в частині охорони праці) [9];

– Закон Німеччини про впровадження заходів з охорони праці та безпеки для покращення безпеки та здоров'я працівників на роботі (Закон про безпеку та гігієну праці – ArbSchG) [10];

– Закон Словенії з безпеки та охорони праці [11];

– Закон Португалії № 102/2009 про правовий режим сприяння безпеці та гігієні праці [12];

– Закон Іспанії 31/1995 про запобігання професійним ризикам [13];

– Закон Бельгії від 4 серпня 1996 року про благополуччя працівників під час виконання їхньої роботи [14];

– Закон Данії про робоче середовище [15];

– Кодекс праці Франції (в частині охорони праці) [16].

Провівши детальний аналіз законодавства європейських країн у сфері безпеки праці, автори дослідження прийшли до висновку, що законодавство європейських країн у сфері безпеки праці є значною мірою схожим між собою та певною мірою ідентичним. Однак, наявні і певні відмінності. Основні відмінності полягають у тому, за допомогою яких методів держави досягають поставлених перед ними цілей та дотримуються положень директив ЄС. Інакше кажучи, загальні зобов'язання є типовими для всіх держав – членів ЄС. Однак вимоги законодавства країн відрізняються одне від одного в залежності від того, яким чином вони були адаптовані до національної специфіки та національних умов. Тобто, в другому етапі дослідження автори підтвердили позицію Антоніу Жозе Робалу душ Сантуша, керівника проекту ЄС-МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці» [3, с. 4–9]. Також в ході другого етапу дослідження автори проаналізували проєкт закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» та визначили положення проєкту які варто було б переглянути та доопрацювати [17]. Також автори статті надали власні пропозиції для принципової зміни певних статей проєкту. Врахування даних змін дозволить певною мірою покращити існуючий стан охорони праці в Україні після прийняття даного закону.

Перш за все варто звернути увагу на виконанні робіт підвищеної небезпеки [18]. В проєкті закону «Про безпеку та здоров'я праців-

ників на роботі» в статті 11 «Спеціальні умови виконання робіт підвищеної небезпеки», зазначено, що у випадках коли цього вимагають характер і ступінь небезпеки робіт, виконання яких пов'язане з об'єктивно вищим ризиком впливу небезпечних та шкідливих професійних факторів на життя і здоров'я працівників (роботи підвищеної небезпеки), такі роботи можуть виконуватися лише за наявності щонайменше однієї з таких умов:

1) встановленого регулятором договору страхування життя, здоров'я та працездатності працівників, які виконують роботи підвищеної небезпеки, за класом страхування 1, визначеним статтею 4 Закону України «Про страхування» (Law of Ukraine on Insurance, 2023); або

2) дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки, отриманого відповідно до цієї статті, або зареєстрованої декларації відповідності.

Отже тут ми бачимо, що в проєкті закону одночасно пропонується і європейський підхід до виконання робіт підвищеної небезпеки, який проявляє себе у страхуванні працівників від нещасних випадків на виробництві, так і нині діючий, який полягає в отриманні дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки. Варто зауважити, що сама по собі дозвільна система вже давно застаріла і не є ефективною, про що ясно свідчить перший етап даного дослідження. З першого етапу дослідження чітко видно, що кількість нещасних випадків в Україні значною мірою вища в порівнянні з країнами Європи. Страхування працівників – це дійсно дієвий підхід до виконання робіт підвищеної небезпеки, в той час коли дозвільна система – це корупційні ризики та пережитки радянської епохи. Як приклад в Німеччині звичне для нас поняття, як «дозвіл на роботи підвищеної небезпеки» виглядає по-іншому, а дозвільної системи у сфері охорони праці як такої взагалі немає. Під дозвільною системою в Німеччині мають на увазі саме процес видачі ліцензій на право вести будь-яку господарську діяльність. Ліцензія в Німеччині отримується на платній основі, а термін її дії становить п'ять років. Після її отримання кожне підприємство, яке виконує роботи підвищеної небезпеки, зобов'язане самостійно розробити внутрішню систему видачі дозволів на виконання робіт підвищеної небезпеки або на експлуатацію того чи іншого виду обладнання. Вважаємо за потрібне виключити вимогу щодо отримання дозволів на виконання робіт з підвищеної небезпеки з проєкту закону, адже вона давно вже є неефективною та має корупційні ризики.

Ще одним застарілим підходом та певним «пережитком» радянської епохи сміливо можна вважати атестацію робочих місць за умовами праці. Так ч. 3 ст. 10 проекту закону передбачає, що проведення атестації робочих місць/зон за умовами праці є обов'язковим у випадках, коли законодавством або колективним договором, угодою прямо встановлено її проведення для відповідних виробництв, робіт, професій, посад, показників та/або коли забезпечення певних гарантій особи та/або набуття нею права на пільги і компенсації визначається законодавством у прямій залежності від результатів такої атестації. Сама по собі атестація робочого місця передбачає виявлення шкідливих факторів (шум, пил, вібрація і т.ін.) на робочому місці, значення яких перевищують встановлені норми та завдають шкоди здоров'ю. На перший погляд може здаватися, що це сприяє виявленню та усуненню шкідливих факторів. Однак варто розуміти, що роботодавцю, з економічної точки зору, значно вигідніше надати працівнику компенсацію передбачену законодавством за роботи у шкідливих умовах праці (доплати до заробітної плати, додаткові дні відпустки і т.д.), ніж усунути шкідливі фактори виробництва, адже досить часто для того, щоб усунути шкідливі фактори потрібно переобладнати підприємство, придбати більш безпечно обладнання і т.ін. Зважаючи на це, значно доцільніше буде відійти від практики надання компенсацій працівникам за шкідливі умови праці, а натомість визначити на законодавчому рівні, обов'язок роботодавця вжити дії щодо усунення, шкідливих факторів після їх виявлення в результаті проведення атестації робочого місця, а у випадках коли це неможливо привести їх значення до нормативних та безпечних для людини. Аналізуючи законодавство європейських країн, авторами дослідження не було виявлено практики видачі компенсацій за роботу у шкідливих умовах праці, тому виникає питання для чого «тягнути» стару систему у нове законодавство України.

Як бачимо з першого етапу дослідження, одним із індикаторів стану охорони праці є кількість інспекторів праці на 10000 працюючих осіб. Як бачимо за цим показником Україна не відстає від країн-лідерів і має приблизно таку ж кількість інспекторів як і країни-лідери, а в деяких випадках Україна навіть перевершує країни-лідери за цим показником. Однак виникає питання, чому при такій ситуації ми маємо такий високий рівень виробничого травматизму? В частині законодавства на це питання ми відповіли, що в Україні станом на зараз залишаються діючими старі та неефективні підходи до охорони праці, що в свою

чергу спричиняє високий рівень виробничого травматизму, а от що стосується інспекторів праці котрі покликані слідкувати за станом охорони праці на підприємствах, то тут не все так однозначно.

По-перше, інспектори праці певною мірою «сковані» нинішнім законодавством України, вони не мають права відвідувати підприємства у будь-який час доби, а також повинні заздалегідь попереджати про свої перевірки. Зрозуміло, що такі перевірки не будуть мати достатнього ефекту, а досить часто несуть лише формальний характер, адже роботодавець знаючи що до нього прийде перевірка просто виводить з експлуатації обладнання, котре є небезпечним для працівників на час перевірки, а після перевірки те саме обладнання продовжує свою роботу. Так і виходить, що перевірки по факту є, а по своїй суті несуть лише формальний характер.

По-друге, досить часто виникає питання щодо компетентності інспекторів праці, це в свою чергу пов'язано недостатнім фінансовим забезпеченням та відсутністю конкуренції за місце на посаді інспектора, адже бажаних працювати за недостатню зарплатню, досить мало. Однак, зважаючи на низький рівень зарплат інспекторів праці в Україні, розуміємо що це в свою чергу тягне за собою корупційні ризики під час здійснення перевірок інспекторами.

Зважаючи на все перераховане вище, можемо сміливо констатувати, що гідний рівень стану охорони праці – це мета яка потребує комплексного підходу до її вирішення і розглядати її потрібно в комплексі з соціальними, економічними, політичними та іншими складовими громадського життя. Адже безпека праці повинна бути складовою праці, а не її додатком.

**Висновки.** Отже, зробивши детальний аналіз проекту закону України «Про безпеку та здоров'я на роботі» та законодавства європейських країн, можемо стверджувати наступне:

– проект закону в значній мірі відповідає директивам МОП та європейському досвіду у сфері безпеки праці. Особливо варто зазначити, що в проекті передбачений перехід від «реактивних» до «проактивних» способів управління охороною праці. Так функціонування системи управління охороною праці згідно проекту закону базується на принципах уникнення небезпечних та шкідливих професійних ризиків, що є кардинально новим підходом до охорони праці в Україні.

– в той же час спостерігається певна «нерішучість» законотворців в процесі остаточного переходу від пострадянської системи управління охороною праці до сучасної європей-

ської. Це перш за все прослідковується в тому, що в проєкті закону лишили дозвільну системи виконання робіт підвищеної небезпеки та атестацію робочих місць за умовами праці. Дані підходи до охорони праці вже давно застарілі і є неефективними, а також лиши заважають роботодавцям ефективно створювати безпечні умови праці.

Усвідомлюємо, що перехід від пострадянського підходу до охорони праці безпеки до європейського запровадити в Україні буде не легким завданням, адже це потребує зміни як законодавчої складової у так і зміни менталітету суспільства по відношенню до охорони власної безпеки в процесі трудової діяльності. Розуміємо, що європейські принципи та підходи до безпеки праці є новими для України, адже вся стара система формувалася та розвивалася на тому, що були запроваджені лише коригувальні дії, тобто, реагування на нещасні випадки відбувалось вже після їх настання. В результаті чого впроваджувались правила та правила які встановлювали вимоги до роботодавців, щодо недопущення подібних випадків. Європейські підходи до охорони праці побудовані кардинально іншим чином. В Європі роботодавці повинні оцінити всі ризики, обдумати їх, поставити собі питання – А що може піти не так? А після цього взяти всіх можливих заходів для того щоб нещасні випадки не траплялися. Даний підхід є кардинальним кроком вперед для України та її роботодавців, а для змін потрібен час та багато роботи.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 21.11.2023).
2. Пояснювальна записка до Проєкту Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» від 17. жовт. 2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42995> (дата звернення 21.11.2023).
3. Антоніо Хосе Робало душ Сантуш. Існують різні бачення того, як досягти мети, але в українців одна мета. *Охорона праці*. 2018. № 4. С. 6–9.
4. Швагер Н.Й., Заїкіна Д.П. Аналіз систем менеджменту зарубіжних країн. *Вісник Криворізького національного університету*. 2016, № 41. С. 69–73.
5. Грищук М.В. Нормативно-правове регулювання охорони праці в Україні: реалії та перспективи.

*Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Закон». 2012 № 2(6).

6. ILOSTAT International Labor Organization : веб-сайт. URL: <https://ilostat.ilo.org/topics/safety-and-health-at-work/> (дата звернення 21.11.2023).
7. Österreichisches Bundesgesetz „Über den Arbeiterschutz“ (Arbeitnehmerschutzgesetz – ASchG) від 1994р. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008910>. (дата звернення 21.11.2023).
8. D.Lgs. 81/2008: Testo unico sulla salute e sicurezza dei lavoratori від 2008 р. URL: <https://www.vegaformazione.it/h/dlgs81-2008-h1.html?idph=1>. (дата звернення 22.11.2023).
9. Lëtzebuerger Aarbechtsgesetz. URL: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/travail/20230915> (дата звернення 20.11.2023).
10. Das Gesetz „Über die Durchführung arbeitsschutzrechtlicher Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer bei der Arbeit“ (Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG) від 7 септ. 1996 р. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/arbschg/BJNR124610996.html>. (дата звернення 22.11.2023).
11. Zakon Slovenije “O varnosti in zdravju pri delu”. від 24 трав. 2011 р. URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5537> (дата звернення 21.11.2023).
12. Lei de Portugal n.º 102/2009 “Sobre o regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho”. URL: [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1158&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1158&tabela=leis) (дата звернення 20.11.2023).
13. Ley Española 31/1995 “De prevención de riesgos laborales” від 10 лист. 1995 р. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-24292> (дата звернення 21.11.2023).
14. Das belgische Gesetz „Über das Wohlbefinden der Arbeitnehmer während ihrer Arbeit“ від 4 септ. 1996 р. URL: <https://www.unia.be/de/gesetzgebung-empfehlungen/gesetzgebung/gesetz-vom-4-august-1996-ueber-das-wohlbefinden-der-arbeitnehmer#> (дата звернення 22.11.2023).
15. Den danske arbejdsmiljølov. URL: <https://danskelove.dk/arbejdsmiljo/C3%B8loven> (дата звернення 22.11.2023).
16. Code du travail français. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006072050/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072050/). (дата звернення 20.11.2023).
17. Проєкт Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» від 17 жовт. 2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42995> (дата звернення 21.11.2023).
18. Перелік робіт з підвищеною небезпекою від 26 січ. 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0232-05#Text> (дата перегляду 21.11.2023).

## РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ПЕРІОД ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ: ІНФОРМАЦІЙНІ ТА СТАТИСТИЧНІ АСПЕКТИ

### IMPLEMENTATION OF STATE HUMANITARIAN POLICY IN THE HEALTH CARE SYSTEM IN THE PERIOD OF DIGITAL TRANSFORMATION: INFORMATION AND STATISTICAL ASPECTS

*Встановлено, що міністерство охорони здоров'я щорічно публікує збірки про стан здоров'я населення, ресурси та діяльність системи охорони здоров'я. За ідеєю, цей бюджетний повинен був забезпечувати всю методичну роботу з даними та інформацією в охороні здоров'я, удосконалювати методи збору первинних даних, їх обробку, подання та аналіз. До того ж до медичних організацій надходять запити щодо подання звітів від численних контролюючих органів та громадських організацій. Все це призводить до відволікання медичного та управлінського персоналу від основної діяльності.*

*Доведено, що факт поділу медичної допомоги на оплачувану із коштів бюджетів усіх рівнів і, як наслідок, окремого обліку цих обсягів у різних звітних формах явно нелогічний, вона могла б бути лише одна – за обсягами допомоги із зазначенням джерела фінансування. Одночасно було встановлено середні нормативи кількості цих видів відвідувань та їх фінансового забезпечення, а також організовано контроль за їх виконанням. Цей захід у ситуації дефіциту медичних кадрів в амбулаторно-поліклінічних установах та відсутності можливості окремо займатися профілактикою при величезному потоці хворих пацієнтів, природно, призвело до формального відображення цих показників у статистичній звітності.*

*Проаналізовано, що часті спотворення статистики знижує управлінську цінність інформації та має своєчасно виявлятися та виправлятися центральними органами охорони здоров'я. Ще одним негативним чинником є неузгодженість інформації у різних звітних формах. За статистичними формами враховується обсяг госпіталізацій за певним профілем на ліжка відповідного профілю, а з іншого боку обсяг госпіталізацій за певним класом захворювань на ліжках усіх профілів. У зв'язку з цим за цими двома формами є розбіжності фактично наданих обсягів медичної допомоги з різних профілів.*

*Обґрунтовано, що для оцінки діяльності установ, що працюють в амбулаторних умовах, було б простіше і корисніше відслідковувати розширену динаміку показників здоров'я населення на ділянці, які сьогодні не враховуються в жодному разі. Але при цьому, звичайно, важливо розуміти, що досягнення позитивних результатів за названими показниками можливе лише за умови, коли медичний персонал має час на повноцінне виконання своїх функцій. Також не менш важливим є той факт, виснена інформація може бути недостовірною.*

**Ключові слова:** формування та реалізація, механізми, система охорони здоров'я, взаємодія, державна політика, етап, соціаль-но-гуманітарні чинники.

*According to the idea, this budget was supposed to ensure all methodical work with data and information in health care, to improve the methods of primary data collection, their processing, presentation and analysis. In addition, medical organizations receive reporting requests from numerous regulatory bodies and public organizations. All this leads to the distraction of medical and management personnel from their main activities. It is established that the Ministry of Health annually publishes collections on the health of the population, resources and activities of the health care system.*

*At the same time, the average standards for the number of these types of visits and their financial support per 1 resident were established, and control over their implementation was also organized. This measure, in the situation of a shortage of medical staff in outpatient polyclinic institutions and the lack of an opportunity to separately engage in prevention with a huge flow of sick patients, naturally led to the formal display of these indicators in statistical reporting. It has been proven that the fact of dividing medical care into that paid from the funds of budgets of all levels and, as a result, separate accounting of these amounts in various reporting forms is clearly illogical, it could be only one – by the amount of care with an indication of the source of funding.*

*Another negative factor is the inconsistency of information in different reporting forms. Statistical forms take into account the volume of hospitalizations for a certain profile on beds of the corresponding profile, and on the other hand, the volume of hospitalizations for a certain class of diseases on beds of all profiles. In this regard, there are discrepancies in the actually provided volumes of medical care from different profiles for these two forms. It was analyzed that frequent distortions of statistics reduce the managerial value of information and should be detected and corrected by central health care authorities in a timely manner.*

*But at the same time, of course, it is important to understand that achieving positive results according to the mentioned indicators is possible only if the medical staff has time to fully perform their functions. Equally important is the fact that the entered information may be inaccurate. It is justified that in order to evaluate the activity of institutions working in outpatient conditions, it would be easier and more useful to monitor the extended dynamics of the health indicators of the population in the area, which today are not taken into account in any case.*

**Key words:** formation and implementation, mechanisms, health care system, interaction, state policy, stage, social and humanitarian factors.

УДК 351.84:35.072.2:342.5 (477)

DOI [https://doi.org/10.32782/](https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.6)

pma2663-5240-2023.38.6

**Бобак А.І.,**

к. мед. наук,

директор

Комунальне некомерційне підприємство  
«Центр первинної медико-санітарної  
допомоги Самбірської міської ради»

**Постановка проблеми у загальному вигляді з важливими науковими і практичними завданнями.** Неповна звітність що надходить до центральних науково-дослідних установ міністерства охорони здоров'я України не веде оцінки фінансових показників у прив'язці до наданих обсягів медичної допомоги. Зазначене дозволяє зробити лише затверджена форма або аналіз реєстрів рахунків за базовою програмою страхової медичної системи, яких у відкритому доступі немає. Відсутність аналізу даних підтримки управлінських рішень є найсерйознішим недоліком у роботі міністерства охорони здоров'я. Інформація про ресурси та діяльність системи охорони здоров'я не супроводжується жодним зіставленням даних у динаміці відповідними висновками та рекомендаціями [13]. Державні органи не проводять порівняльних показників з міжнародними та не аналізують кількісні зв'язки між показниками здоров'я населення та факторами, що його визначають, повноцінно не будують прогнози розвитку галузі та не роблять розрахунків необхідних ресурсів для виконання національних цілей.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми.** Аналіз зазначеного аспекту, заснований на фактологічних даних, вкрай важливий, оскільки зазначені показники не відповідають міжнародним, відповідно неможливо провести коректні порівняння. Закритість даних та інформації що надходить в центральні органи охорони здоров'я не публікує у відкритому доступі жодної форми статистичної звітності, а також збірники за роками, де ці форми узагальнюються. Для отримання доступу до збірників державних інституцій потрібен спеціальний дозвіл, а доступ до форм взагалі отримати неможливо, відповідно, експертам неможливо розрахувати деякі показники, які не представлені у збірниках [11]. Відсутність потрібних показників для оцінки стану здоров'я є найяскравішим прикладом щодо цього є показники якості та безпеки медичної діяльності.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.** Зазначені істотні недоліки міністерство охорони здоров'я повинне усунути найближчим часом до початку масової цифрової трансформації галузі. Якщо цього не буде зроблено, всі ці проблеми, незважаючи на впровадження міністерством охорони здоров'я спільно з міністерством цифрової трансформації, як і раніше залишаться і спотворюватимуть інформацію, а значить, знижуватимуть якість прийняття управлінських рішень у охороні здоров'я. Впровадження

цифрової інфраструктури – необхідна умова цифрової перебудови, яку сьогодні передбачено в рамках державного проекту інформаційної інфраструктури. Однак, для отримання результату знадобляться додаткові умови, створити які потрібно міністерству охорони здоров'я [9]. Необхідне створення функціональної системи управління інформацією в охороні здоров'я, що передбачає збір достовірних первинних даних, їхню правильну систематизацію, усунення дублювання облікових та звітних форм, розробку міжнародно-прийнятих показників для кожного рівня охорони здоров'я, відкритість джерел інформації знеособлених даних для аналізу.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні реалізації управлінських підходів з цифровізації державної політики щодо діяльності закладів системи охорони здоров'я із реформування системи подачі статистичних даних та їх контролю.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Сьогодні необхідно передбачити додаткове фінансування на капітальні та операційні витрати з впровадження та утримання цифрової інфраструктури в медичних організаціях та органах управління охороною здоров'я [8]. Ці витрати на закупівлю та оновлення технічного обладнання та програмного забезпечення, придбання видаткових матеріалів, оплату праці та постійне навчання технічного персоналу, навчання медичних працівників та іншого персоналу лікарні тому, як користуватись системою.

Також, що потрібно зробити в міністерстві та в кожній медичній організації, це те, що знадобляться фахівці, які візьмуть на себе управління процесом цифровізації та її покращення [1]. Поки що таких фахівців лічені одиниці. За кордоном у медичних організаціях сьогодні передбачено посаду віце-президента з медичної інформатики або, як прийнято, заступника головного лікаря. Як правило, це фахівець із медичним освітою, яка отримала додаткову технічну освіту або освіту у сфері медичної інформатики та цифрової трансформації [10].

Працівники центру медичної цифровізації та інформатики відповідають за виконання таких функцій: навчання користувачів, медичних працівників та іншого персоналу, роботі з медичними цифровими системами; впровадження найкращих практик; взаємодію із зовнішніми організаціями та партнерами з технічних питань; розгляд проблем із впровадженням та використанням систем підтримки прийняття рішень; роботу з персоналом щодо

попередження медичних дефектів; роботу з адміністраторами медичної організації для підвищення фінансової ефективності.

Ці додаткові кошти мають бути розраховані для кожного рівня медичної організації в залежності від її потужності та передбачені окремим рядком за кошторисним принципом фінансування, тобто не в структурі тарифу з оплати медичної допомоги, а окремим рядком [3]. Сьогодні в державі для медичних організацій таких окремих засобів не передбачено, навіть є дефіцит фінансування. Необхідно запровадити навчання з дисципліни медична інформатика у всіх медичних вишах та училищах, як у рамках програм вищої та середньої професійної освіти, так і програм ординатури. Цей процес має супроводжуватися прискореною підготовкою та підвищенням кваліфікації викладачів, розробкою навчальних програм, навчально-методичних матеріалів за прикладом найкращих зарубіжних університетів у цій сфері.

Сьогодні масово відкриваються кафедри медичної інформатики, що як правило, організовані на базі медико-біологічних факультетів і готують спеціалістів – лікарів-кібернетиків. Для того, щоб вони могли приступити до роботи, наприклад у рентгенології, радіології, функціональній діагностиці, їм необхідно пройти відповідну ординатуру [15]. Під час навчання студенти лікувального та педіатричного факультетів також вивчають дисципліну медична інформатика. У зв'язку з цим нами рекомендовано ввести програму за спеціальністю «Біомедична інформатика» для випускників лікувальних та педіатричних факультетів.

Слід додати, що в державній стратегії цифрової трансформації охорони здоров'я справедливо зазначено, що її головні завдання – підвищення доступності та якості медичної допомоги [6]. Це вимагає розробки не тільки суто технічних документів та електронний внутрішньо та міжвідомчий документообіг, а також методичного супроводу, створення, оцінки та впровадження медичних баз знань, систем підтримки прийняття лікарських рішень, електронних освітніх ресурсів, а також навчання головних лікарів та їх заступників вмінню ефективно використовувати нові технологічні можливості.

У розвинених країнах заступники головних лікарів розробляють стратегічні плани, які включають такі завдання: забезпечення високої якості медичної допомоги; зниження внутрішньо лікарняної летальності; зниження кількості ускладнень при наданні медичної допомоги; підвищення задоволеності пацієнтів; підвищення фінансової ефективності

діяльності медичної організації, у тому числі зниження непотрібних призначень; зниження незадоволеності медичного персоналу питаннями; навчання персоналу найкращим практикам у сфері застосування баз знань; забезпечення зв'язку з громадським середовищем, де розташована медична організація, та допомога населенню у реалізації профілактичних програм; проведення науково-дослідних робіт для покращення профілактичної та медичної допомоги [5].

Дослідження основних трендів розвитку цифровізації охорони здоров'я на глобальному та локальному рівнях показало, що світовий технологічний прогрес забезпечує медицину різними апаратними та софтверними засобами, що полегшують роботу фахівців та знижують витрати надання медичної допомоги. Очевидно, що цифрові технології – це не самоціль, а новий і дієвий інструмент вирішення низки галузевих завдань, тим більше що сама по собі цифрова трансформація не зможе вирішити тих глибоких і системних проблем, які сьогодні склалася в охороні здоров'я [7]. Однак, освоївши цей новий інструмент, досвідчений керівник зможе з користю для наших пацієнтів та медичних працівників застосувати його практично.

Внаслідок комплексного аналізу впливу процесів цифровізації на сферу охорони здоров'я виявлено її значну роль у підвищенні соціально-економічного життя населення, що зумовлює наукову та практичну значимість дослідження, виражену в необхідності активної участі держави в інноваційній діяльності у сфері охорони здоров'я, яка орієнтована створення нових інноваційних цифрових систем охорони здоров'я, заснованих на нових технологіях та способах управління, що відповідають сучасним світовим умовам [14]. Стратегія розвитку цифрової трансформації державної охорони здоров'я передбачає формування оптимальних умов для майбутньої трансформації принципів організації охорони здоров'я та надання медичної допомоги на базі сучасні цифрові технології.

Модернізація існуючої системи охорони здоров'я на основі процесу цифровізації спрямована перш за все на підтримку прийняття лікарських рішень, ефективне використання наявних ресурсів, підвищення якості надання медичних ресурсів. Цифрова медицина здійснюється за дієвому регулюванні та підтримці держави. Вже впроваджуються кілька помітних за світовими масштабами інформаційно-аналітичних проєктів. Проте відчувається явна нестача фінансування державних проєктів у сфері інформатизації охорони здоров'я на регіональному

рівні [2]. Державна стратегія інформатизації охорони здоров'я реалізується поступово та здійснюється на регіональному рівні.

В сучасних умовах посилюється роль великих державних ІТ-корпорацій у цифровізації охорони здоров'я, які дозволили компаніям сфери інформаційних технологій перейти до запуску телемедичних систем, що відображає позитивну тенденцію у розвитку цифрової трансформації охорони здоров'я. Крім того, сформовані тенденції цифровізації охорони здоров'я створюють необхідність створення і впровадження інструментів для більш точної і швидкої діагностики пацієнтів, підвищення умов підготовки кадрів, удосконалення нормативної бази в галузі охорони здоров'я, збільшення фінансової складової цифровізації з боку держави як основного фактора підвищення якості медичних послуг [12].

**Формулювання висновків і перспектив подальших досліджень в даному напрямку.** Незважаючи на серйозні позитивні трансформації у сфері цифровізації охорони здоров'я, повноцінного впровадження цієї практики на всій території держави необхідно подолати низку перешкод: брак фінансових ресурсів, нестача кадрів за спеціальностями, що забезпечують, трансформацію цифровізації медицини, недостатньо розвинена інфраструктура цифрової охорони здоров'я, загрози інформаційній безпеці та низький рівень розвитку інтелектуальності експертних медичних систем. Таким чином, цифровізація охорони здоров'я розглядається державною владою як один із пріоритетів його розвитку, який, однак, вимагає додаткового та ретельного управлінського опрацювання для прийняття конкретних рішень [4]. Тим не менш, очевидні позитивні тенденції та нововведення перейдуть з розряду експериментальних інновацій і впроваджуються у сферу охорони здоров'я для нормального його функціонування в період цифрової трансформації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Батиргарєєва В.С. Основні напрями протидії поширенню дезінформації (на прикладі пандемії COVID-19). *Інформація і право*. № 2 (33). 2020. С. 121–131.
2. Бернс Л. Інновації у сфері охорони здоров'я URL: <http://www.management.com.ua/interview/int021.html> (дата звернення: 09.01.2021)
3. Блінов А. Вірус рецесії: чим обернеться епідемія COVID19 і хто постраждає найбільше. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/03/18/pogljad/ekonomika/virus-recesiyi-chymobernetsya-epidemiya-covid-19-xto-postrazhdaye-najbilshe> (дата звернення: 22.01.2024).

4. Бугайчук К.Л. Питання вдосконалення положень чинного законодавства України щодо запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19. *Право і безпека*. 2020. №2 (77). С. 147–155. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.20>.

5. Бутник О.О., Немирівська О.Я. Особливості публічного управління в умовах світової пандемії. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 142–148.

6. Великодна М.С. Моделі і методи надання психологічної допомоги під час пандемії COVID-19: зарубіжний досвід. *Психологічний часопис*. 2020. Т. 6. Вип. 4. С. 229–237. DOI: 10.31108/1.2020.6.4.

7. Вороненко Ю., Радиш Я. Медичне право в системі права України: стан і перспективи розвитку. *Український медичний часопис*. URL: <https://www.umj.com.ua/article/371/medichne-pravo-v-sistemi-prava-ukrainistan-i-perspektivi-rozvitku> (дата звернення: 17.12.2023).

8. Впровадження медреформи без розбудови інфраструктури первинної ланки неможливе. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/vprovadzhennya-medreformi-bezrozbudovi-infrastrukturi-pervinnoyi-lanki-nemozhlive-zubko/> (дата звернення: 19.12.2023).

9. Деякі питання реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2019 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1117. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-2018-%D0%BF> (дата звернення: 18.12.2023).

10. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. № 411 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya> (дата звернення: 30.12.2023).

11. Лаврентій Д. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.»; М-во освіти і науки України, ПАТ «Вищ. навч. закл. «Міжрегіон. акад. упр. Персоналом». Київ, 2019. 20 с.

12. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. С. 67–86.

13. Лобас В.М., Шутов М.М., Вовк С.М. Методологія реформування систем охорони здоров'я, за кластерними підходами. *Україна. Здоров'я нації*. 2013. № 2 (26). С. 84–88.

14. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4 (32). С. 23–30.

15. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 р. № 2168-19 / Верховна Рада країни. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (дата звернення: 29.12.2023).

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ТРАНСФОРМАЦІЙ

### ADMINISTRATIVE-LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF CONTROL AND SUPERVISION IN THE IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF HEALTH PROTECTION AT THE CURRENT STAGE OF TRANSFORMATIONS

Встановлено, що тривалість життя безпосередньо пов'язана з наданням якісної та своєчасної медичної допомоги населенню, безпекою медичних виробів, дотриманням норм, стандартів та правил лікування, медичних технологій, ліцензійних угод, дозвільної та заборонної діяльності в охороні здоров'я. Тому, діяльність підрозділів міністерства охорони здоров'я не можна недооцінювати з погляду значущості його контрольно-наглядової діяльності для суспільства загалом, зокрема та опосередковано для соціально-економічного розвитку країни. Як цільові показники нижчого рівня можна виділити поряд зі смертністю та захворюваністю населення також такі універсальні показники для контролю та нагляду в цілому, як зниження кількості випадків заподіяння шкоди громадянам, підвищення ступеня задоволеності громадян.

Доведено, що показник витрат на здійснюваний контроль та нагляд системи охорони здоров'я є не лише непрямим показником ефективності діяльності, але й досі дискусійним щодо широкого поширення і через складність обліку та формалізації якісних характеристик результатів діяльності наглядових відомств, а також багатфакторності самого здоров'я як явища і внаслідок величезної диференціації транспортної доступності та умов регіонів, де здійснюється контрольно-наглядова діяльність. У зв'язку з цим результати порівнянь за показником витрат на контрольно-наглядову функцію можуть бути некоректними.

Проаналізовано, що система суспільно значущих показників та методика їх застосування дозволяє оцінити як професіоналізм і ефективність та результативність як служби загалом, і її окремих структурних ланок і навіть окремих державних службовців, їх реальний внесок у здоров'я та якість життя населення. До переваг системи застосування суспільно значущих показників слід віднести, крім точної спрямованості досягнення цілей соціально-економічного розвитку країни, відносно простоту здійснення моніторингу запропонованих показників, оцінки динамічних характеристик та порівняльного аналізу і в регіональному розрізі, і міжнародному рівні.

Обґрунтовано, що нормативно-правові акти, що регламентують особливості державного контролю у сфері охорони здоров'я можна класифікувати на статутні, програмно-цільові, програми державних гарантій, акти, класифіковані за територіальною ознакою, а також акти, що встановлюють специфічні форми проведення державного контролю у сфері охорони здоров'я. На сьогоднішній день еволюція нормотворчості щодо державного контролю у сфері охорони здоров'я здійснюється в контексті конкретизації положень національного законодавства.

**Ключові слова:** реалізація, адміністративно-правові механізми, система охорони здоров'я, взаємодія, державна політика, етап, інституційні фактори.

It has been established that life expectancy is directly related to the provision of high-quality and timely medical care to the population, safety of medical products, compliance with norms, standards and rules of treatment, medical technologies, license agreements, permitting and prohibiting activities in health care. Therefore, the activity of the units of the Ministry of Health cannot be underestimated from the point of view of the significance of its control and supervision activities for society in general, in particular and indirectly for the socio-economic development of the country. As lower-level target indicators, along with mortality and morbidity of the population, such universal indicators for control and supervision as a whole, such as reducing the number of cases of harming citizens, increasing the degree of citizen satisfaction, can be singled out. It has been proven that the indicator of costs spent on the control and supervision of health care is not only an indirect indicator of the effectiveness of activities, but is still debatable in terms of widespread use and due to the complexity of accounting and formalizing the quality characteristics of the results of the activities of supervisory agencies, as well as the multifactorial nature of health itself as a phenomenon and as a result of the huge differentiation of transport accessibility and conditions of the regions where control and supervision activities are carried out by the state service. In this regard, the results of comparisons based on the indicator of costs for control and supervision activities may be incorrect. It was analyzed that the system of socially significant indicators and the method of their application allows to evaluate not only professionalism and diligence, but also the effectiveness of the service as a whole, and its individual structural links and even individual civil servants, their real contribution to the health and quality of life of the population. Among the advantages of the system of applying socially significant indicators should be attributed, in addition to the precise orientation of achieving the goals of the socio-economic development of the country, the relative simplicity of monitoring the proposed indicators, assessing dynamic characteristics and comparative analysis both regionally and internationally. It is substantiated that conditional legal acts regulating the peculiarities of state control in the field of health care can be classified into statutory, program-targeted, state guarantee programs, acts classified by territorial characteristics, as well as acts establishing specific forms of state control in the field of health care.

**Key words:** implementation, administrative and legal mechanisms, health care system, interaction, state policy, stage, institutional factors.

УДК 351.84:35  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.7>

#### Будзин В.Р.

к. наук з фіз. культ. і спорту, доцент, завідувач кафедри фізкультурно-спортивної реабілітації та спортивної медицини  
Львівський державний університет фізичної культури імені Івана Боберського

#### Штиршов О.М.

к. наук з держ. упр., доцент, завідувач кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку  
Навчально-науковий інститут публічного управління та адміністрування Чорноморського національного університету імені Петра Могили



**Постановка проблеми у загальному вигляді з важливими науковими і практичними завданнями.** Інституційні аспекти державного контролю у сфері охорони здоров'я, реалізованого на основі дотримання прав підконтрольних об'єктів, крім чого, полягають також і в тому, що він може здійснюватися не тільки у формі офіційних перевірок, а й в інших процесуальних формах. Санітарні, епідеміологічні перевірки, або експертизи можуть проводитися, з одного боку, посадовими особами відповідної інституції, з іншого – акредитованими організаціями, які діють на основі відповідних положень [9]. Крім цього, існує ще одна специфічна форма державного контролю у сфері охорони здоров'я, сутність якої полягає у прямому спостереженні за об'єктом контролю або нагляду з метою виявлення показників, що свідчать про наявність ймовірного адміністративного правопорушення. Зазначений вид державного контролю у сфері охорони здоров'я може здійснюватися з необхідності встановлення причин захворювань, які набули поширення серед населення в умовах сучасної реальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми.** Відповідно до тверджень сучасних дослідників у галузі науки публічного управління, найбільш поширеним видом підзаконного нормативно-правового регулювання проблем, що виникають у рамках державного контролю у сфері охорони здоров'я, є, з одного боку, безпосереднє регулювання, яке уособлює різновид правового регулювання, що здійснюється на основі концептуальних підходів, що видаються главою держави, а з іншого – розпорядче регулювання, що виступає як вид правової регламентації на основі розпоряджень, виданих керівництвом виконавчої гілки влади з метою оперативно-технічного дозволу проблем державного контролю у сфері охорони здоров'я. Нормативно-правові акти містять норми, що закріплюють адміністративний статус інститутів державної політики у сфері охорони здоров'я. Програмно-цільові підходи поєднують норми, що визначають державно значущі цілі та перспективні заходи, заплановані на час проведення державного реформування у сфері охорони здоров'я.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.** Програми державних гарантій передбачають зовнішні форми державного контролю, що здійснюється на основі спостереження за об'єктом [7]. Адміністративно-правові та інституційні аспекти державного управління у сфері охорони здоров'я у пев-

ному ступені виражаються в особливостях реалізації стадій державного контролю, що відрізняються високим ступенем варіативності. Інституційні аспекти державного контролю, що реалізується у сфері законодавства про охорону здоров'я, відповідно державного законодавства про адміністративні правопорушення також виражаються у можливості проведення адміністративного розслідування. При цьому відповідні приписи та заборони, встановлені у відношенні часу, а також порядку організації та проведення контрольних перевірок, не поширюються на адміністративні правовідносини.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні формування управлінських підходів державної політики щодо контролю та інструментів регулювання у системі охорони здоров'я в процесах реформування та трансформації.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Підзаконні акти, що класифікуються за територіальною ознакою, можна поділити на підзаконні акти державного, міжрегіонального, регіонального, муніципального рівнів, а також локальні акти оперативного характеру, що регламентують процедурні особливості державного контролю у сфері охорони здоров'я [5]. Розробка та застосування цих актів набувають адміністративно-правового змісту, з одного боку, в умовах реалізації державних програм та планів заходів у рамках здійснення державного контролю у сфері охорони здоров'я, розрахованих на перспективу, а з іншого – на основі міжвідомчого співробітництва, що передбачає взаємодію різних інституційних структур, що беруть участь у заходах, проведених у рамках державного контролю у галузі охорони здоров'я.

Таким чином, на основі аналізу повноважень, функцій, було визначено групу суспільно значущих показників, що характеризують основні результати діяльності органу влади. На наступному етапі на основі аналізу державних програм, у яких бере безпосередню участь окремий контрольний-наглядовий орган, було сформовано групу специфічних суспільно значущих показників. Цьому передувала велика робота з відсіву та корекції показників з метою забезпечення відповідності розробленим критеріям [6]. Однак, при здійсненні контрольний-наглядової діяльності необхідно враховувати і той факт, що в державі проводиться масштабна адміністративна реформа цієї діяльності під впливом безпекових загроз. Виробляється новий погляд на сучасну контрольний-наглядову діяльність, який заснований на ризик-орієнтованому підході.

Застосування ризик-орієнтованого підходу при здійсненні державного контролю та нагляду є принципово новим механізмом, кардинально змінює основні цілі та завдання всієї контрольно-наглядової діяльності державних органів виконавчої влади [1]. Так план заходів щодо реалізації механізму розроблено на виконання державних пріоритетів в яких сфера охорони здоров'я не є винятком. Пріоритетними завданнями контрольно-наглядової діяльності, що проводиться є впровадження ризик-орієнтованого підходу при здійсненні контрольно-наглядової діяльності, розробка та впровадження системи оцінки результативності та ефективності контрольно-наглядової діяльності. Запровадження ризик-орієнтованого підходу при здійсненні контрольно-наглядової діяльності міністерства передбачало розподіл суб'єктів державного контролю за категоріями ризику.

Усі планові перевірки проводяться з використанням перевірочних листів, в яких міститься вичерпний перелік обов'язкових вимог. Сьогодні, вироблено новий погляд на сучасну контрольно-наглядову діяльність, який ґрунтується на ризик орієнтованому підході. Однак, потрібна подальша модернізація в частині розробки та впровадження системи оцінки результативності та ефективності контрольно-наглядової діяльності [3]. Систематизація, скорочення кількості та актуалізація обов'язкових вимог щодо контрольованих видів діяльності у сфері охорони здоров'я впровадило систему комплексної профілактики порушень обов'язкових вимог для юридичних осіб та індивідуальних підприємців, які здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я.

Використання ефективних механізмів кадрової політики у діяльності міністерства охорони здоров'я з контрольованих видів діяльності у сфері охорони здоров'я застосувало систему попередження та профілактики корупційних проявів у контрольно-наглядовій діяльності з контрольованих видів діяльності у сфері охорони здоров'я. Одним з основних підходів у ході диференціації показників була спрямованість на суспільний результат, а також можливість/неможливість висловити показник у формалізованому вигляді [10]. Далі було виконано декомпозицію основних суспільно значущих показників за напрямками діяльності та їх закріплення за управліннями на рівні міністерства. Потім сформульований і проведений відбір найбільш важливих синтезованих суспільно значущих показників, що відображають суспільно значущі цілі у формалізованому вигляді.

У результаті, показники виявлялися спільними для міністерства охорони здоров'я в цілому, що повторюються для деяких управлінь, а також індивідуальними для окремого управління в силу специфічності його діяльності, що підлягає контролю та нагляду. У зв'язку з цим слід зазначити, що для з'ясування причин поширення захворювань в умовах з тимчасовою державною повсякденності, а також для проведення необхідних медичних експертиз, державним законодавством передбачено інший порядок, зазначені офіційні процедури можливі відповідно із законодавством про акредитацію. Система оцінки ефективності та результативності державних інституцій базується на визначенні та затвердженні показників результативності державного та муніципального контролю та їх цільових значень та на організації системи моніторингу стану охорони здоров'я, а також контролю за досягненням цільових значень показників результативності та моніторингу індикативних показників ефективності у сфері охорони здоров'я.

Суспільно значущі показники мають бути закріплені у системі моніторингу та в положеннях про управління та посадові регламенти. У цьому випадку система суспільної значущості діяльності буде закріплена на всіх рівнях управлінської системи [2]. Необхідно відзначити наявність проблем, пов'язаних з якістю та безпекою медичної діяльності, виявлених в рамках державного контролю, що здійснюється офіційними представниками антимонопольної служби. Як зазначається однією з них є проблема неефективності медичних перевірок, які, по суті, повинні відображати зміст контрольно-діяльності та її специфіку.

Зазначена проблема, як вказують особи, які здійснювали державний контроль, обумовлена поруч суб'єктивних та об'єктивних причин. Серед перших вони відзначають юридичну неграмотність переважної більшості співробітників медичних організацій, а серед других – прогалини законодавства. Таким чином, особливості реалізації державного контролю у сфері охорони здоров'я, передбаченого законодавством про охорону здоров'я та здійснюваного в умовах сучасних військових дій з боку РФ, зумовлені, з одного боку, прогалинами адміністративно-правового регулювання відповідної сфери адміністративних відносин, а з іншого – дублюванням цих норм у рамках правового поля діяльності наглядових органів, а також повноважень інститутів, які здійснюють контроль.

Звісно ж, що подібне становище сприяло збудженню формалізованих, бюрократичних принципів управлінської діяльності з охорони

здоров'я цивільного населення, які висловилися у низькій якості обов'язкових медичних оглядів, у погіршенні загального стану здоров'я працездатного населення, здійснює професійну діяльність у різних сферах соціальної зайнятості, у збільшенні фінансових та матеріальних державних витрат у зв'язку з необхідністю соціальних виплат, передбачених змістом національної політики, що реалізується у сфері соціального страхування [8]. Вирішення цих проблем носить важливий характер, обумовлений особливою значимістю організації та надання медичної допомоги населенню.

Водночас, найпоширенішим видом нормативно-правового регулювання професійних комунікацій, що характеризують інститут державного контролю у сфері охорони здоров'я є підзаконне нормативно-правове регулювання. Зазначене пов'язано з тим, що підзаконні нормативні акти, що регламентують особливості державного контролю в сфері охорони здоров'я носять субсидіарний характер, що забезпечує як специфікацію і профільну орієнтацію національного законодавства, так і результативність державного управління системою охорони здоров'я в контексті якості та багатоманітності видів наданих медичних послуг.

**Формулювання висновків і перспектив подальших досліджень в даному напрямку.** Міністерством охорони здоров'я України було визначено суспільно значущі показники, що відображають особливості виконуваних ним функцій. До них, зокрема, відносяться: своєчасне та якісне надання звітності про діяльність медичних структур та його підрозділів; забезпечення публічності, інформаційної відкритості та прозорості роботи контрольно-наглядової служби; забезпечення державного контролю за якістю надання медичної допомоги населенню; забезпечення контролю за реалізацією державних програм за участю наглядових органів; забезпечення дотримання обов'язкових вимог ліцензування у сфері охорони здоров'я [4]. Система пропонує суспільно значущих показників орієн-

тована на збільшення узагальнюючого цільового суспільно значимого показника, тобто середньої майбутньої тривалості життя населення громадян. Очевидно, що показник тривалості життя громадян безпосередньо залежить від забезпечення населення якісними ліками та їх доступності, а також від врегулювання цін на лікарські препарати, особливо тих, що включені до переліку життєво необхідних лікарських засобів на сучасному етапі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Гойда Н.Г., Курділь Н.В., Вороненко В.В. Нормативно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в охороні здоров'я України. *Запорізький медичний журнал*. 2013. № 5 (80). С. 104–108.
2. Григорович В.Р. Удосконалення управлінських механізмів державної підтримки системи охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=93> (дата звернення: 15.12.2023).
3. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні: навч.-наук. вид. / заг. ред. М.М. Білинської. Київ-Львів: НАДУ, 2012. 240 с.
4. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. № 411 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-elektronnoyi-sistemi-ohoronizdorovya> (дата звернення: 15.12.2023).
5. Лехан В.М., Слабкий Г.О., Шевченко М.В. Аналіз результатів реформування системи охорони здоров'я в пілотних регіонах: позитивні наслідки, проблеми та можливі шляхи їх вирішення. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3. С. 67–86.
6. Лобас В.М., Шутов М.М., Вовк С.М. Методологія реформування систем охорони здоров'я, за класстерними підходами. *Україна. Здоров'я нації*. 2013. № 2 (26). С. 84–88.
7. Мартякова О.В., Трикоз І.В. Перспективи модернізації охорони здоров'я. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2015. № 4 (32). С. 23–30.
8. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 р. № 2168-19 / Верховна Рада країни. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (дата звернення: 03.12.2023).

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ КЛІЄНТООРІЄНТОВАНОЇ СТРАТЕГІЇ  
УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІMECHANISMS OF FORMING A CUSTOMER-ORIENTED STRATEGY  
FOR HEALTHCARE INSTITUTION MANAGEMENT IN UKRAINE

Оскільки послуги у сфері медицини постійно дорожчають, а рівень захворюваності інтенсивно збільшується, то у суспільстві виникає низка питань до закладів системи охорони здоров'я. Паралельно з цими процесами посилюється конкуренція між державними лікарнями та приватними клініками, що обумовлює збільшення ролі пацієнтів, думка яких стала впливати на ринок медичних послуг. Щоб підвищити ефективність своєї діяльності та просто вижити в умовах сильної конкуренції медичні заклади змушені впроваджувати нові управлінські стратегії, які направлені на поліпшення соціальної взаємодії з пацієнтами. У статті розглядаються можливі варіанти формування клієнтоорієнтованої стратегії управління закладами системи охорони здоров'я шляхом покращення якості надання медичних послуг, підвищення ефективності лікування через включення хворого в процес лікування. Тому метою статті є висвітлення механізмів формування клієнтоорієнтованої стратегії управління закладами охорони здоров'я в Україні. Автором висвітлюється трансформація існуючої системи управління медичними закладами та її зміна на західну модель медичного менеджменту, в основі якої лежить гнучкість реагування на зовнішні впливи та вимоги суспільства. Аналізуючи міжнародний досвід наукового пошуку у статті висвітлюються особливості української управлінської школи, особливо актуальними для якої є дослідження клієнтоорієнтованих стратегій медичного адміністрування, які базуються на врахуванні потреб пацієнтів, їх залученні до процесу лікування та підвищенні доступності медичних послуг і якості медичної допомоги. Для підтвердження наукових припущень автор використовує результати емпіричних досліджень проведених компанією «Prophet» та «Health Consumer Powerhouse».

**Ключові слова:** механізми управління, система охорони здоров'я, якість медичних послуг, клієнтоорієнтованість, управлінські стратегії.

Since the services in the field of medicine are constantly becoming more expensive, and the level of morbidity is increasing intensively, a number of questions arise in the society regarding the institutions of the health care system. In parallel with these processes, the competition between public hospitals and private clinics is intensifying, which leads to an increase in the role of patients, whose opinion began to influence the market of medical services. In order to increase the efficiency of their activities and simply survive in the conditions of strong competition, medical institutions are forced to implement new management strategies aimed at improving social interaction with patients. The article considers possible options for the formation of a client-oriented management strategy of health care institutions by improving the quality of medical services, increasing the effectiveness of treatment through the inclusion of the patient in the treatment process. Therefore, the purpose of the article is to highlight the mechanisms of forming a client-oriented management strategy of health care institutions in Ukraine. The author highlights the transformation of the existing system of management of medical institutions and its change to the Western model of medical management, which is based on the flexibility of responding to external influences and demands of society. Analyzing the international experience of scientific research, the article highlights the peculiarities of the Ukrainian management school, especially relevant for which are the studies of client-oriented strategies of medical administration, which are based on taking into account the needs of patients, their involvement in the treatment process, and increasing the availability of medical services and the quality of medical care. To confirm scientific assumptions, the author uses the results of empirical research conducted by the company «Prophet» and «Health Consumer Powerhouse».

**Key words:** management mechanisms, health care system, quality of medical services, client orientation, management strategies.

УДК 65.011.1  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.8>

**Вальчук М.С.**

аспірант кафедри управління та адміністрування  
Комунальний заклад вищої освіти  
«Вінницька академія безперервної освіти»

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Основним джерелом успішності клієнтоорієнтованої стратегії в управлінні системою охорони здоров'я є вміння ідентифікувати своїх клієнтів, виявляти їх потреби та використовувати отриману від них інформацію для розробки комплексу медичних заходів орієнтованих на клієнта. У зв'язку з цим, в 20-ті роки ХХІ століття, в результаті проведення низки реформ, в Україні спостерігаються радикальні зміни в роботі медичних закладів та лікарняних установ. Якщо у ХХ столітті конкурентоспроможність організації можна було оцінити за фінансовими показниками, то зараз най

чільне перше місце відводиться розвитку інтелектуального потенціалу, залученню новітніх цифрових технологій та інноваційним управлінським механізмам, які дозволяють активізувати роль пацієнта в процесі лікування.

В складних умовах нинішнього життя українського суспільства фундаментом успішності діяльності системі охорони здоров'я та надання професійної медичної допомоги, насамперед, є ступінь задоволеності пацієнтів якістю лікування, що формує принципово нову парадигму розвитку системи охорони здоров'я – основним центром уваги якої є пацієнт. У зв'язку з цим в медичній галузі стосунки між

пацієнтом і лікарем у тому вигляді, в якому вони сприймаються пацієнтом, є одним з основних елементів новітньої управлінської методології, яка визначається як клієнтоорієнтована стратегія управління. З одного боку, вона обумовлена якістю надання медичних послуг, яка залежить від кваліфікації медичного фахівця, наявності спеціалізованого обладнання, що дозволяє провести необхідні лабораторні та діагностичні дослідження, а з іншого боку, на неї впливає результативність лікування та рівень сервісного обслуговування. Якщо раніше лікар був беззаперечним авторитетом, то зараз ключову роль відіграє його здатність встановити довіру між ним та пацієнтом, побудувати максимально комфортну комунікацію та конструктивні стосунки. На жаль, в державних закладах клієнтоорієнтовані стратегії в управлінні впроваджуються дуже повільно, найбільше в них зацікавлені приватні медичні заклади.

У зв'язку з останніми реформами в галузі охорони здоров'я, у пацієнтів з'явилася можливість обирати не лише медичну організацію, а й конкретного лікаря, що змусило державні медичні заклади переорієнтуватись та докласти максимальних зусиль для впровадження клієнтоорієнтованих стратегій, з метою залучення додаткових пацієнтів та реалізації принципу «гроші йдуть за пацієнтом». Усе вище викладене свідчить про високий рівень актуальності питання побудови клієнтоорієнтованих стратегій в управлінні системою охорони здоров'я України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженнями проблем управління системою охорони здоров'я займаються науковці широкого міждисциплінарного рівня, який охоплює не тільки суто медицину, менеджмент та адміністрування, але й статистику, економіку, соціологію, політологію, антропологію, психологію, епідеміологію та біостатистику, оскільки зазначена галузь вивчає вплив організації, фінансування, менеджменту, політичних рішень та ринкових сил на результативність діяльності медичних закладів та лікарняних установ щодо якості та вартості послуг, доступу до них і результативності діяльності системи в цілому.

Перші спроби дослідження в галузі публічного управління і адміністрування системи охорони здоров'я було здійснено в 1970-1980 рр., їх основною метою стало виявлення прогалин в розподілі послуг; з'ясування фактичних витрат на медичні та хірургічні процедури в різних населених пунктах (сільській місцевості та великих містах); визначення розбіжностей між витратами та змінами стану здоров'я [9, с. 34].

У 1990 р. Р. Бекер узагальнив наукові розвідки своїх колег створивши специфічну методологію визначення думки пацієнтів про отримання медичних послуг якості та ефективності лікування [3, с. 342]. Його науковий доробок надав можливість пояснити певні особливості соціальної взаємодії в межах системи охорони здоров'я. Крім того, оцінка комунікації на рівні лікар↔пацієнт по сьогоднішній день залишається актуальною.

У період між 1990 і 2000 роками застосування управлінської наукової парадигми в системі охорони здоров'я покращило розуміння розподілу потреб в медицині, включаючи захворювання, порушення, інвалідність, травми та інші проблеми зі здоров'ям серед населення, а також фактори, що сприяють їх виникненню, їх тяжкість і наслідки для суспільства [9, с. 77]. В цей період отримала подальший розвиток нова дослідницька парадигма, яка вивчає вплив як індивідуальних, так і сукупних (громадських чи організаційних) факторів впливу на діяльність системи охорони здоров'я. Наприклад, С. Хенн запропонував переглянуту модель поведінки щодо здоров'я, яка одночасно враховує індивідуальні та екологічні чинники у поведінці щодо здоров'я та результатах лікування [5, с. 57]. Іншим визначним моментом у дослідженнях управління охороною здоров'я є популяційний підхід до проблеми якості надання медичних послуг запропонований Т. Томасом і Ф. Ваном [8, с. 35], яким вдалося виділити соціальні механізми в управлінні лікарняними закладами таким чином розширивши коло можливих наукових пошуків.

На початку XXI століття було здійснено низку соціологічних досліджень завдяки яким вдалося створити базу даних щодо проблем організації системи медичної допомоги в країнах ЄС. Таким чином, науковці звернули увагу на проблему старіння, яка виникне в середині XXI століття, коли понад 20% населення буде старше 65 років, що призведе до перетворення індустрії здоров'я на некерований ринок послуг для людей похилого віку [4, с. 4]. Куди приведе ця тенденція, чи зможуть прибуткові (приватні) установи задовольнити функціональні вимоги медичної системи, не спотворюючи її соціальні позиції, і як усе це вплине на цілісність досліджень в цій сфері залишається дуже складним питанням, які, так чи інакше, науковці будуть змушені розв'язати.

Новий поштовх вивчення проблем управління системою охорони здоров'я отримало завдяки пандемії COVID-19 та поширенню, пов'язаних з нею, соціальних проблем, які підкреслили важливість участі пацієнтів в процесі

лікування, що звернуло увагу на необхідність клієнтоорієнтованості в медичній практиці, на що звернув увагу в своїх роботах А. Халецький [7, с. 250]. Окремо необхідно виділити дослідження Інституту соціології НАН України, дослідники якого тривалий час вивчали залежність інтенсивності розповсюдження соціально-небезпечних хвороб в українському суспільстві від рівня стигматизації та дискримінації хворих з боку медичного персоналу лікарняних закладів [2, с. 95]. Увагу на роль соціальних нерівностей в процесі взаємодії між лікарем та пацієнтом, обтяжену складними соціальними умовами в країні, спровокованими російською збройною агресією, звернула О. Клименко [1, с. 145], яка в своїх дослідженнях актуалізувала питання ролі державної політики щодо вибору стратегій збереження здоров'я нації.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. З появою проблеми активізації ролі пацієнта в процесі лікування в управлінні системою охорони здоров'я виникла необхідність залучення до механізмів управління клієнтоорієнтованих стратегій, розробка яких стала надзвичайно актуальною. Однак, на сьогоднішній день у багатьох наукових публікаціях в важливість організації соціальної взаємодії на рівні лікар↔пацієнт з точки зору ефекту від задоволеності та очікувань пацієнтів від свого лікаря та наданих медичних послуг не розглядається. Саме тому актуальність та наукова значущість даного дослідження обумовлена необхідністю теоретичного осмислення проблеми пошуку формування клієнтоорієнтованої стратегії управління медичними закладами та лікувальними установами.

**Мета статті** – висвітлити механізми формування клієнтоорієнтованої стратегії управління закладами охорони здоров'я в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з останніми дослідженнями, проведеними консалтинговою компанією «Prophet», більшість організацій у сфері охорони здоров'я в Європі не надають належного клієнтського сервісу і не встигають за сучасними технологічними трендами. Окрім того, на думку експертів (провідних лікарів ключових клінік ЄС n=200), деякі з них і не прагнуть розвиватись в цьому напрямку, уникаючи введення нових підходів, які б підвищили рівень сервісу. Дослідження показало, що тільки 15% приватних медичних установ дійсно досягли успіху в розвитку свого клієнтського сервісу. Тобто на високий рівень клієнтоорієнтованості пацієнт не може розраховувати навіть, якщо сплачує за лікування. У країнах Євросоюзу вже вісім років складається рейтинг, за яким визначають рівень розвитку національних систем охорони здоров'я та їх відкритість і доступність для споживачів.

У «Європейському індексі споживача медичних послуг» в останні роки перше місце посідає Австрія (яка набирає з 1000 можливих балів 806) [6].

Відкритість охорони здоров'я для пацієнтів – питання актуальне для країн Європи. Плануючи медичні реформи в Україні, було б доцільно зрозуміти, чи принесуть вони користь конкретним людям – громадянам нашої держави. Нещодавно, в результаті напливу великої кількості біженців з України це питання було актуалізовано і в країнах ЄС, серйозними дослідженнями зазначеної проблеми зайнялись дослідники з ГО «Ініціативної групи споживачів медичних послуг» (Health Consumer Powerhouse (HCP)) [6]. В результаті низки проведених досліджень вчені прийшли до висновку, що класична «медичина лікарів» у розвинених країнах поступово повинна перетворюватися на «медичину споживачів».

Поступово охорона здоров'я перетворюється в науковий бізнес, що ґрунтується на доказовій медицині, в основі якої лежить уникання зайвих ризиків і жорстке регулювання нормативно-правовими актами з боку держави. Тому всі інноваційні нововведення, зокрема цифрові технології, сприймаються дуже негативно. Одна з причин, чому медичним компаніям необхідно розвивати клієнтоорієнтованість, поява цифрових гігантів на кшталт «Amazon», «Uber», які ставлять інтереси клієнтів на перше місце. Споживачі (які потенційно можуть в будь-який момент стати пацієнтами) все частіше порівнюють досвід взаємодії з організаціями охорони здоров'я та віртуальними сервісами з продажу товарів і очікують на відповідне ставлення, не розуміючи консервативного стилю комунікації в медичній галузі.

Клієнтоорієнтоване управління реалізується шляхом підтримки якості надання послуг, отримання результативності діяльності та досягнення максимальної ефективності роботи усїєї системи охорони здоров'я. В науковому дискурсі виділяється декілька підходів до вивчення клієнтоорієнтованості:

- стратегічний підхід до розвитку організації;
- концепція бізнесу, направлена на реалізацію комплексу заходів, спрямованих на задоволення потреб клієнтів;
- бізнес-перспектива, яка робить споживача послуг центром усїєї діяльності;
- концепція, що проголошує основою усїєї діяльності організації – першим принципом – задоволення потреб клієнтів;
- підхід до управління або модель, яка розглядає споживача послуг в якості центру управлінських процесів та методів роботи компанії;

– парадигма управління яка ставе на меті налагодження найкращих взаємовідносин з клієнтами;

– процес залучення думки клієнтів до управлінського процесу з метою досягнення найвищої ефективності, фінансових статків.

Впровадження клієнтоорієнтованого управління обов'язково повинно реалізовуватись через створення соціальнозатребуваного продукту у вигляді послуг чи програм, основними споживачами яких є пересічні громадяни. Відповідно, для того щоб виявити інтереси та потреби різних соціальних груп, медичні заклади змушені здійснювати аналітичну та прогностичну діяльність, шляхом моніторингів думки пацієнтів щодо рівня задоволення обслуговуванням та лікуванням.

Отже клієнтоорієнтована стратегія впровадження соціального механізму в управління наданням послуг закладами системи охорони здоров'я будується на принципі максимального врахування потреб пацієнтів. Хворий, за таких умов, повинен перебувати в центрі всіх процесів, комунікація з ним має сприяти встановленню раціонального рівня соціальної взаємодії, допомагаючи лікарю максимально з'ясувати коло проблем зі здоров'ям, які необхідно вирішити, а відвідувачу медичного закладу – досягати цілей (одужати, підтримати здоров'я, знизити ризик загострення, тощо). Окрім того, сам візит до медичного закладу пересічного громадянина має бути позитивним досвідом комунікації з системою охорони здоров'я та сприяти підвищенню рівня задоволеності якістю обслуговування. Зрозуміло, що в українських реаліях для реалізації такої управлінської стратегії, потрібно на державному рівні усвідомити, що кожна взаємодія лікар↔пацієнт, громадянин↔медичний заклад повинна бути спрямована на допомогу конкретній людині, а не розвитку бізнесу – отримання прибутків від хвороби.

Клієнтоорієнтованість має підтримуватись на всіх управлінських рівнях та усіма співробітниками. Працівники медзакладів повинні розуміти та пріоритизувати потреби пацієнтів при спілкуванні з ним у будь-якому форматі. Для цього важливо формувати корпоративну культуру з відповідними цінностями та навчати співробітників. Враховуючи специфіку роботи медичних установ на рівні взаємодії хворий↔медпрацівник повинна бути присутня емпатійна комунікація (співчуття, розуміння, тощо), у зв'язку з цим окремої увагу заслуговує така проблема як робота з соціальним негативом та уникнення створення конфліктних ситуацій на шляху до дотримання умов медичних регламентів і лікувальних протоко-

лів. Таким чином, невід'ємною частиною роботи системи охорони здоров'я має бути стандартизація процедур обслуговування та правил комунікації.

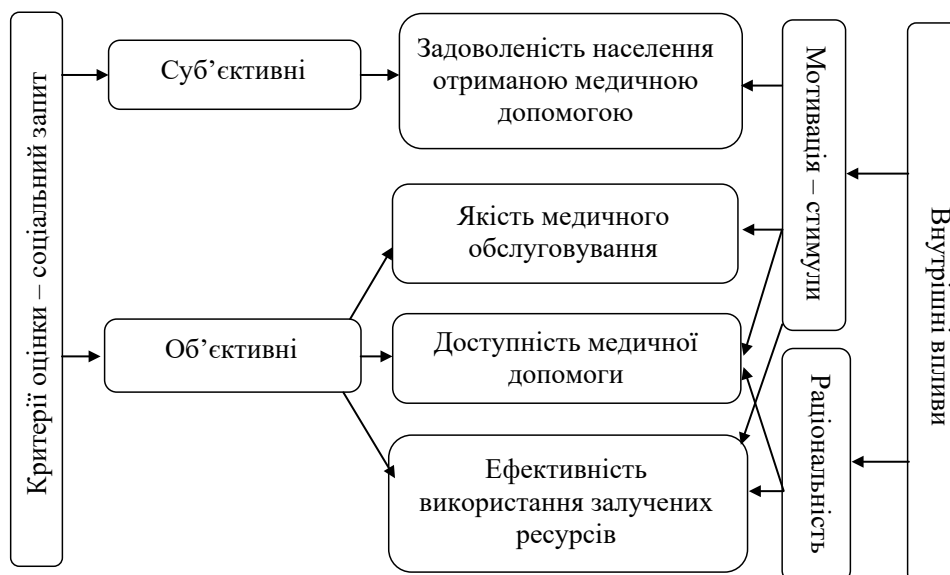
Основною складовою клієнтоорієнтованого управління обов'язково є оцінка якості їх надання. У зв'язку з цим, доцільно сформулювати питання про те, як слід розуміти якість, результативність і ефективність управління. Ці поняття, незважаючи на часте використання, а можливо саме тому, певною мірою втратили свій своє змістове наповнення. Отже, стосовно характеристик процесу управління, зазначені поняття часто використовуються як тотожні: результативне управління, отже – ефективне, а таким воно може бути лише тоді коли якісне.

Якість в управлінському процесі явище не однозначне, щодо його складових, загальних характеристик та критеріїв весь час точаться наукові дискусії. У словниках поняття якість використовують у контексті трошки іншого визначення категорії, наприклад, якість контенту, кість людських ресурсів, якість життя.

Сьогодні якість частіше визначають як внутрішню характеристику, яка забезпечує специфічну чи унікальну діяльність організації чи усієї системи, що радикально відрізняє її від інших. Враховуючи особливість змістового наповнення процесу управління, ми можемо визначати його якість як узагальнену характеристику сукупності складових функціонування системи в рамках якої розглядається продуктивність соціальної взаємодії суб'єктів та об'єктів управління по відношенню один до одного на шляху до досягнення поставленої мети, котра визначає логіку виконання конкретних управлінських функцій та прийняття управлінських рішень. Якість управління може підлягати обліку, оскільки має соціальну природу, а отже, може бути визначена в рамках окреслених вимогами часу та потребами суспільства. Ми виділили наступні критерії якості надання послуг закладами системи охорони здоров'я України:

1. Якість організації роботи.
2. Доступність розташування та інформації.
3. Професіоналізм персоналу.
4. Якість роботи бек-офісу.
5. Ефективність діяльності, зворотній зв'язок.

Говорячи про якість управління системою охорони здоров'я, ми передбачаємо, що вона буде відповідати усім вище наведеним критеріям, оскільки вона узагальнює всю сукупність управлінських впливів, на всіх рівнях – починаючи з державної політики, метою якої є забезпечення здоров'я нації та відтворення наступних поколінь до забезпечення високої ефективності вирішення найважливіших завдань соці-



**Рис. 1. Механізми формування клієнторієнтованої стратегії управління закладами охорони здоров'я в Україні**

ального характеру і підтримки здоров'я пересічних громадян на місцях первинною ланкою медичних закладів і установ, з метою забезпечення реалізації конституційного права кожного українця на охорону здоров'я.

Якість наданої медичної допомоги має оцінюватися на підставі об'єктивних вимірювань за кільком критеріям:

- 1) показники ефективності профілактики, лікування, безпеки медичної допомоги;
- 2) показники якості організації (скоординованості) медичної допомоги;
- 3) сфокусованість допомоги на пацієнта – клієнтоорієнтованість;
- 4) якість комунікацій лікар↔пацієнт, безперервність медичної допомоги;
- 5) наявність зворотнього зв'язку між пацієнтами та медзакладами.

Наступною складовою соціального механізму в управлінні системою охорони здоров'я є доступність отримання медичних послуг.

Серйозною проблемою для досягнення об'єктивного рівня доступності медичних послуг в Україні є підвищення доступності лікарських засобів, у системі охорони здоров'я має бути розширена ніша безкоштовних ліків для пацієнтів з хронічними хворобами. Окрім того, ще однією завадою на шляху до отримання послуг є відсутність прямого доступу до вторинної ланки медицини, яка після реформування системи охорони здоров'я в Україні стала доступною лише за направленням сімей-

ного лікаря, за відсутності якого потрапити до вузькоспеціалізованого медичного закладу можливо лише в ургетному стані (рис. 1).

**Висновки.** Результати національних та міжнародних досліджень показують, що пацієнти часто високо оцінюють лікарні та постачальників медичних послуг, проте повідомляють про серйозні проблеми, пов'язані з отриманням доступу до найважливішої інформації, розумінням варіантів лікування, отриманням роз'яснень щодо лікарських засобів та отриманням зворотного зв'язку від лікарів, що є підтвердженням наявності серйозної проблеми на рівні соціальної взаємодії між лікарем і пацієнтом. Тож, варто зазначити, що незважаючи на зростаюче визнання важливості залучення клієнтоорієнтованих стратегій в системі охорони здоров'я, ні лікарі ні медичні заклади, поки що, не здатні повністю задовольнити цю стратегічну мету та розглядати пацієнта як рівноправного учасника лікувального процесу. Більш того, важливим фактором у реалізації стратегії пацієнтоорієнтованого сервісу є достатній рівень знань пацієнта щодо стану його здоров'я та методів лікування, альтернативних варіантів існуючих протоколів. На підставі цього стає очевидним той факт, що співпраця лікаря та пацієнта є основною вимогою до розвитку пацієнтоорієнтованого сервісу в Україні та потребує розробки вітчизняних управлінських стратегій в управлінні закладами охорони здоров'я.



**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Клименко, О. Ю. Взаємозв'язок динаміки розповсюдження соціально-небезпечних хвороб з соціальними нерівностями та умовами військового часу в Україні. *Соціологія: теорія, методи маркетинг*. 2023. Vol. 2. С 143–161. URL: <https://doi.org/10.15407/sociology2023.02.143> (Last accessed: 08.11.2023).
2. Чепурко, Г., Клименко, О. Поведінкові стратегії населення в умовах поширення соціально небезпечних хвороб. Київ: Інститут соціології НАН України, 2023. 263 с.
3. Baker R. Development of a questionnaire to assess patient satisfaction with consultations in general practice. *British Journal of General Practice*. 1990. Vol. 341:487. P. 90–104.
4. Gore J., Ogden J. Developing, testing and strengthening the relationship between doctors and patients: patients' perspectives on a dynamic process. *British Journal of General Practice*. 1998. Vol. 432:139. P. 4–16.
5. Hann S., Thompson K., Wills T., Stern V., Budner N. Complex doctor-patient relationships: somatization, personality and psychopathology. *The Journal of Clinical Epidemiology*. 1994. Vol. 47, № 6:647. P. 57–69.
6. Healthcare isn't as consumer centric as it wants to be. *Medical marketing and media*. 2018. URL: <https://www.mmm-online.com/home/channel/corporate/study-healthcare-isnt-as-consumer-centric-as-it-wants-to-be/> (Last accessed: 12.11.2023).
7. Khaletskyy A. Prospects for the development of staffing in the public management of the medical sphere in Ukraine. *Modern management technologies* Przeworsk: Higher School of Social and Economic. 2022. 249–260.
8. Thomas T. H. Wan Ph.D. Research on Health Services Management. *The Search for Structure Evidence-Based Health Care Management*. New York: Springer Science+Business Media. 2002. pp 33–45. URL: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4615-0795-6\\_3](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4615-0795-6_3) (Last accessed: 02.11.2023).
9. Vincent K.A., Coulter A. Patient safety: what about the patient? *Quality and Safety in healthcare*. 2002. Vol. 11, № 1. P. 76–80.

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ ЩОДО ПОДОЛАННЯ РАДЯНСЬКОГО / КОМУНІСТИЧНОГО МИНУЛОГО В ПЕРШІ РОКИ ВІДНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

### NORMATIVE, LEGAL AND INSTITUTIONAL PROVISION OF PUBLIC POLICY OF NATIONAL MEMORY TO OVERCOME THE SOVIET / COMMUNIST PAST IN THE FIRST YEARS OF RESTORATION OF STATE INDEPENDENCE OF UKRAINE

Публічна політика національної пам'яті в Україні має відповідне нормативно-правове та інституційне забезпечення, основи якого розпочали закладатись у перші роки відновлення державної незалежності. Однією з важливих складових цієї політики є подолання радянського / комуністичного минулого, що притаманно не лише Україні, а й іншим державам Центральної та Східної Європи, які входили до так званого соцтабору. Метою статті є дослідження нормативно-правового та інституційного забезпечення публічної політики національної пам'яті щодо подолання радянського / комуністичного минулого в період від серпня 1991 р. до липня 1994 р., визначення основних напрямів та характерних особливостей цієї політики, розкриття ролі в ній держави і суспільства. Для забезпечення формування та реалізації публічної політики національної пам'яті в Україні в перші роки відновлення незалежності були утворені нові або продовжували діяти створені наприкінці 1980-х років державні та громадські інституції. Також розроблялась нормативно-правова база, що включала в себе нормативно-правові акти інституційного і регуляторного характеру та нормативно-правові акти комеморативного і меморіалізаційного характеру. Особливістю даної політики в Україні в перші роки незалежності було реагування влади на найбільш гострі потреби суспільства. В цей час визначились основні напрями публічної політики національної пам'яті, спрямовані на подолання радянського / комуністичного минулого: реабілітація репресованих та поновлення прав депортованих громадян, вшанування пам'яті жертв голодоморів та репресій, декомунізація публічного простору тощо. Поруч із цим, в країні продовжували проводити заходи, пов'язані з радянською пам'яттювою політикою. В цілому політика національної пам'яті не мала системного характеру й лише починала формувати концепти, орієнтовані на українську національну ідентичність.

**Ключові слова:** публічна політика національної пам'яті, органи державної влади, державні установи, громадські організації, нормативно-правовий акт, декомунізація,

реабілітація, комуністичний тоталітарний режим, Голодомор 1932–1933 років, масові репресії, депортації.

Public policy of national memory in Ukraine has appropriate legal and institutional support, the basis of which began to be laid in the first years of restoration of state independence. One of the important components of this policy is to overcome the Soviet/communist past, which is inherent not only in Ukraine, but also to other states of Central and Eastern Europe, which were part of the so-called social camp. The article is aimed at studying the normative, legal and institutional provision of public policy of national memory on overcoming the Soviet/communist past in the period from August 1991 to July 1994, identifying the main directions and characteristics of this policy, revealing the role of the state and society in it. In order to ensure the formation and implementation of public policy of national memory in Ukraine in the early years of restoration of independence new or continued to operate in the late 1980s state and public institutions. Also, a regulatory framework was developed, which included normative and legal acts of institutional and regulatory nature, as well as normative and legal acts of commemorative and memorial character. The peculiarity of this policy in Ukraine in the first years of independence was the government's response to the most acute needs of society. At this time, the main directions of public policy of national memory aimed at overcoming the Soviet/communist past have been defined: rehabilitation of the repressed and restoration of the rights of deported citizens, commemorating the victims of famines and repressions, decommunisation of public space, etc. Along with this, the country continued to hold events related to Soviet memorable policy. In general, the policy of national memory was not systematic and only began to form concepts focused on Ukrainian national identity.

**Key words:** public policy of national memory, state authorities, public institutions, public organizations, normative and legal act, decommunisation, rehabilitation, communist totalitarian regime, Holodomor of 1932–1933, mass repressions, deportations.

УДК 351+323 (477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.9>

**Власенко С.І.**

к. іст. наук,  
докторант кафедри публічної політики  
Навчально-науковий інститут публічного  
управління та державної служби  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Невід'ємною складовою публічної політики національної пам'яті в Україні є подолання колоніального минулого. Це пов'язано з тривалою російською імперською та радянською окупацією України та цілеспрямованою політикою щодо викорінення української національної ідентичності. Особливо жорстоким

по відношенню до української нації був період панування комуністичного тоталітарного режиму, коли українці зазнали наймасовішого фізичного та духовного геноциду.

Після відновлення державної незалежності перед українським суспільством постало завдання не лише відродити національну історію, культуру, традиції, звичаї, символи

та повернути в усі сфери життя українську мову, а й подолати радянське / комуністичне минуле, відмовившись від його ідеологічних наративів, позбувшись символіки (перш за все в публічному просторі), розвінчавши історичні міфи тощо. Варто відмітити, що присутність пострадянського фактору в публічній політиці національної пам'яті характерна також для країн Центральної та Східної Європи колишнього так званого соцтабору. В них дана політика мала низку спільних рис, особливо на початку 1990-х років, а Україна в цьому напрямі на той час обрала дещо інший шлях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання політики національної пам'яті в Україні досліджувались науковцями в різних галузях. Зокрема, проблеми подолання радянського / комуністичного минулого особливо активно почали вивчатися після 2014 року і є серед найбільш висвітлених у вітчизняній науковій літературі, здебільшого історичного характеру (С. Водотика і Л. Савенюк [5], О. Гриценко [7], О. Демська і П. Левчук [1], К. Кобченко [10], О. Коляструк [11], І. Піголенко [16], М. Юрій [48] та ін.). Сьогодні, крім процесів декомунізації увага науковців також зосереджується на питаннях подолання російського імперського минулого, особливо щодо очищення публічного простору. Що ж стосується політики національної пам'яті в перші роки незалежності, то серед авторів, хто досліджував дані процеси, можемо назвати В. Бондара [2], Ю. Зерній [8], А. Киридон [9] та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Аналіз вітчизняного наукового доробку, що стосується політики національної пам'яті в Україні в перші роки після відновлення державної незалежності дає підстави стверджувати про відсутність системних досліджень проблем подолання радянського / комуністичного минулого як однієї з важливих складових даної політики.

**Метою статті** є аналіз нормативно-правового та інституційного забезпечення публічної політики національної пам'яті щодо подолання радянського / комуністичного минулого в Україні, визначення її основних напрямів та характерних особливостей, а також розкриття ролі в ній держави і суспільства. Хронологічні межі дослідження охоплюють перші роки незалежності України – від серпня 1991 р. до липня 1994 р., коли в державі відбулася зміна влади – парламентські (у травні) та дострокові президентські (у червні-липні) вибори.

**Виклад основного матеріалу.** Формування та реалізацію публічної політики національної пам'яті забезпечують органи державної влади, органи місцевого самоврядування,

інститути громадянського суспільства, окремі громадяни. Її становлення в Україні припадає на кінець 1980-х років і пов'язане з утворенням громадських організацій, які ставили за мету своєї діяльності відродження й збереження історичної пам'яті українського народу (див. [3]). А з відновленням державної незалежності України розпочалися процеси подолання радянського / комуністичного минулого на державному рівні, що отримали нормативно-правове та інституційне забезпечення.

Систему державних органів, що забезпечували формування політики національної пам'яті, очолювала Верховна Рада України (питання подолання радянського / комуністичного минулого перебували у віданні Комісії з питань культури та духовного відродження, Комісії у справах ветеранів, пенсіонерів, інвалідів, репресованих, малозабезпечених і воїнів-інтернаціоналістів, а також частково інших постійних комісій [38]). Реалізацію ж політики національної пам'яті забезпечував Кабінет Міністрів України, Міністерство культури України, інші органи виконавчої влади та підпорядковані їм державні установи й організації (наприклад, питаннями збереження та використання історичної документальної спадщини українського народу відало Головне архівне управління при Кабінеті Міністрів України, якому підпорядковувалась розгалужена система державних архівних установ, до якої 27 серпня 1991 р. було приєднано колишні компартійні архіви [24]). Саме спираючись на Кабінет Міністрів України здійснював свої повноваження Президент України (його діяльність забезпечувала Адміністрація Президента України, створена 13 грудня 1991 р. [17]).

Нажаль, у цей час у державі не було проведено очищення влади та засудження комуністичного тоталітарного режиму, як то відбувалося у деяких постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи (суб'єктами державної політики виступали Верховна Рада України, обрана в березні 1990 р., Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, державні установи та організації, склад яких здебільшого формувався ще за радянських часів). Згодом перший Президент України Леонід Кравчук визначить таку нерішучість як одну з помилок перших років незалежності, називаючи її «тактичною, але зі стратегічними наслідками» й говорячи про негайну необхідність відразу після Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. розпуску тогочасного складу Верховної Ради України, оскільки «вона була обрана в іншій політичній системі, в іншій державі» [13, с. 27]. І навіть те, що окремі керівні

посади у вищих органах державної влади посідали представники демократичних сил, не змогло призвести до кардинальних поступок у політиці національної пам'яті.

Прийняті в перші роки нормативно-правові акти у сфері національної пам'яті стосувались двох аспектів: 1) утворення, складу, структури, діяльності відповідних інституцій, які забезпечували формування та реалізацію публічної політики національної пам'яті щодо подолання радянського / комуністичного минулого (акти інституційного та регуляторного характеру); 2) формування ціннісних орієнтирів національної пам'яті, проведення заходів із відзначення історичних подій та ювілеїв видатних діячів, вшанування й увічнення пам'яті героїв та жертв трагедій, створення місць пам'яті, встановлення пам'ятників та пам'ятних знаків (акти комемораційного та меморіалізаційного характеру). Крім того, окремі питання врегульовувались міжнародними угодами про співпрацю.

В перші роки відновлення незалежності продовжувався розпочатий ще в кінці 1980-х років перегляд окремих сторінок історії України радянського періоду та відкриття правди про комуністичний тоталітарний режим. Ці процеси були поступовими, доволі повільними, вибірковими, більше ініційовані громадськістю, у тому числі організаціями та партіями, що були представлені у Верховній Раді України. Наприклад, одна із наймасовіших громадсько-політична організація «Народний Рух України» у своїй програмі, затвердженій 1 березня 1992 р., серед низки злочинів комуністичного тоталітарного режиму проти українського народу визначала: «терор проти селянства під гаслами «розкуркулення» та примусову колективізацію; штучний голод 1933 року з мільйонами жертв; майже цілковите винищення національної інтелігенції в добу сталінських репресій; придушення будь-якого вияву національної самосвідомості під виглядом «боротьби проти українського буржуазного націоналізму»; неодноразові депортації мільйонів українців; грубі порушення прав людини й народу; паплюження національної історії і культури; плундрування історичних святинь українського та інших народів; міграційна політика, спрямована на послідовне зменшення абсолютної та відносної частини українців серед населення України; цілковите витіснення української мови майже з усіх ділянок суспільного життя республіки...» [41, с. 207].

Задовольняючи запити суспільства на відновлення історичної справедливості, влада здійснювала певні заходи, що потребували відповідного правового врегулювання. Прийняті в перші роки відновлення державної неза-

лежності України нормативно-правові акти забезпечували реалізацію окремих напрямів політики національної пам'яті щодо подолання радянського / комуністичного минулого.

Серед найбільш суспільно значущих питань щодо відновлення історичної справедливості та відродження національної пам'яті в цей час була реабілітація та поновлення прав громадян, які зазнали репресій комуністичного тоталітарного режиму. У Верховній Раді України цими питаннями відала Комісія у справах ветеранів, пенсіонерів, інвалідів, репресованих, малозабезпечених і воїнів-інтернаціоналістів. Саме вона здійснювала підготовку проекту Закону «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» (прийнятий 17 квітня 1991 р., а у 2018 р. було внесено суттєві зміни та доповнення й подано в редакції «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [35]). Комісія забезпечувала внесення подальших змін до цього Закону, а також розроблення низки нормативних актів, що в перші роки незалежності регулювали питання реабілітації та відновлення прав громадян, репресованих радянською владою. У грудні 1993 р. Верховна Рада України прийняла спеціальну постанову, що роз'яснювала окремі положення цього Закону [37], а для реалізації передбачених у ньому компенсацій постраждалим громадянам, було прийнято Положення про порядок виплати грошової компенсації, повернення майна або відшкодування його вартості реабілітованим громадянам чи їхнім спадкоємцям [30].

Поруч із цим, в державі здійснювались заходи з увічнення та вшанування пам'яті жертв комуністичного тоталітарного режиму, проводились наукові дослідження політичних репресій, поширювалась інформація в суспільстві про масові арешти та розстріли громадян. Наприклад, ще з кінця 1980-х років було визначено місце пам'яті жертв масових репресій – Биківнянський ліс під Києвом (сьогодні це Національний історико-меморіальний заповідник «Биківнянські могили»). Для реалізації доступу до документів радянських репресивних органів 9 вересня 1991 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про передачу архівних документів Комітету державної безпеки України до державних архівів республіки» [31]. Даний процес забезпечувала Республіканська комісія з передавання документів колишнього КДБ, перше засідання якої відбулось у травні 1992 р. (див. [4]).

Відкриття колишніх радянських архівів та забезпечення доступу до документів радянських і комуністичних органів влади сприяло науковим дослідженням та відкриттю правди

про злочини, вчинені проти українського народу сталінським тоталітарним режимом. На початку 1992 р. Національна академія наук України та Інститут історії України НАН України, Служба безпеки України, Державний комітет по пресі України, а також Українське історико-просвітницьке товариство «Меморіал» імені В. Стуса та Всеукраїнська спілка краєзнавців, ініціювали підготовку науково-документального видання, присвяченого жертвам масових репресій у 1920-1950-х роках. Уже в квітні 1992 р. Президія Верховної Ради України прийняла відповідну постанову [32], а у вересні цього ж року Кабінет Міністрів України своєю постановою визначив відповідальним за науково-методичне забезпечення підготовки видання Інститут історії України НАН України [33]. Це мало бути видання під назвою «Реабілітовані історією», що включало б 27 томів по Республіці Крим, областях та містах Київ і Севастополь (на сьогодні проєкт реалізовано по АР Крим та усіх областях). До забезпечення науково-пошукової роботи були залучені Головне архівне управління при Кабінеті Міністрів України та відповідні державні архіви, а також Служба безпеки України та її органи на місцях; до науково-редакційної роботи – видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана. Таким чином, працюючи над цим виданням, науковці вивчали документи, які були щойно передані з колишнього архіву КДБ у відповідні державні архіви.

Також одним із гострих проблем у перші роки незалежності було відновлення прав і забезпечення повернення на батьківщину депортованих у 1930–1950-х роках за межі України кримських татар, німців, болгар, вірмен, греків та представників інших національностей (ці процеси активізувались ще наприкінці 1980-х років (див. [3, с. 36–37])). Для вирішення практичних питань щодо життя-забезпечення громадян, які поверталися, на початку 1992 р. були утворені спеціальні інституції: Республіканська комісія у справах депортованих народів Криму (28 січня) [21], серед завдань якої крім організації роботи з повернення громадян було сприяння створенню умов для «відродження, збереження та розвитку мов, культур, національних традицій депортованих народів» [25]; Українсько-німецький фонд (23 січня) та Фонд депортованих народів Криму (14 березня) при Комітеті у справах національностей при Кабінеті Міністрів України [39; 40]. Так, Комітет у справах національностей, узагальнюючи роботу за 1992 р. та плануючи на 1993 р., звітував, що у 1992 р. Україна на вирішення питань повернення депортованих осіб виділила 8,5 млрд крб [14, с. 927].

Питання щодо прав громадян, які потерпіли від репресій та депортацій, вирішувалось також і на міжнародному рівні. Україна ухвалила низку двосторонніх міжнародних угод щодо врегулювання даних питань: між Урядами України та Республіки Узбекистан про співробітництво щодо добровільного організованого повернення депортованих осіб, національних меншин і народів в Україну (20 лютого 1993 р.) [44]; між Урядами України та Федеративної Республіки Німеччини про співробітництво у справах депортованих осіб німецької національності та взаємне забезпечення прав національних меншин (10 червня 1993 р.) [46]; між Головним архівним управлінням при Кабінеті Міністрів України та Генеральною Дирекцією державних архівів Республіки Польща про співробітництво, зокрема й щодо зобов'язання обох сторін першочергово, оперативно та безкоштовно здійснювати пошук документів на запити репресованих осіб (7 липня 1993 р.) [47]; між Урядами України і Республіки Польща про збереження місць пам'яті і поховання жертв війни та політичних репресій (21 березня 1994 р.) [45] тощо.

У квітні 1994 р. Президент України видав Указ «Про заходи щодо вшанування пам'яті жертв депортації з Криму», яким 18 травня 1994 р. оголошувалося «Днем скорботи і пам'яті» [29]. Таким чином, вперше на державному рівні в Україні вшановувалась пам'ять жертв депортацій, вчинених радянською владою. До речі, дане питання навіть потрапило в поле зору двосторонніх українсько-турецьких відносин – у спільному комюніке Президентів України і Турецької Республіки 30 травня 1994 р. говорилось про вшанування обома Президентами пам'яті жертв «цієї жорстокої та страхітливої акції» та про необхідність не лише відновлення історичної правди, а й здійснення справедливості щодо депортованих та їх нащадків за допомогою заходів національного та міжнародного характеру [43].

Але найбільшою трагедією українського народу ХХ століття, яка потребувала як відкриття правди, так і належного вшанування жертв, був Голодомор 1932-1933 років в Україні. Шлях українців до відновлення пам'яті про Голодомор, до усвідомлення катастрофічних масштабів та наслідків цієї національної трагедії, був складним і тривалим. Його початок пов'язуємо з суспільно-політичними змінами, що відбувалися в Україні наприкінці 1980-х років. І важливу роль у цьому процесі, особливо на початковому етапі, відіграло суспільство, яке своїми діями дало поштовх

до прийняття владою необхідних управлінських рішень, спрямованих на відновлення пам'яті про Голодомор.

Про велике суспільне значення трагедії Голодомору 1932–1933 років свідчить, наприклад, той факт, що під час підготовки до Всеукраїнського референдуму 1 грудня 1991 р. це питання прозвучало у зверненні Народного Руху України до українського народу: «Громадяни України! Перш, ніж візьмете бюлетень в руки, перш ніж проголосуєте за волю чи кабалу ... спом'яніть мільйони жертв сталінських штучних голодоморів 1932-33 та 1947 рр., десятки мільйонів страчених та замордованих синів та дочок України» [41, с. 204]. Однак, на загальнодержавному рівні питання про вшанування пам'яті жертв Голодомору 1932–1933 років вперше постало лише в 1993 р. Так, 19 лютого 1993 р. Президент України видав Указ «Про заходи у зв'язку з 60-ми роковинами голодомору в Україні», відповідно до якого на всій території держави були проведені «Дні скорботи і пам'яті жертв Голодомору». У констатуючій частині говорилось: «На знак вшанування світлої пам'яті мільйонів безневинних жертв голодомору в Україні у 1932–1933 роках та з метою привернути увагу світової громадськості до цієї трагічної події» [27]. Поява цього Указу стала можливою з ініціативи низки об'єднань громадян як в Україні, так і за кордоном. До складу організаційного комітету з підготовки і проведення заходів, який очолив Віце-прем'єр-міністр України з питань гуманітарної політики Микола Жулинський, увійшли представники органів державної влади, держаних наукових установ, громадських організацій, а також іноземних громадських і наукових інституцій. Зокрема, серед учасників був представник Всеукраїнської асоціації дослідників голоду-геноциду 1932-1933 рр. в Україні, заснованої у червні 1992 р. (нині це Національна асоціація дослідників Голодомору-геноциду українців). Заходи з ушанування пам'яті проходили 10-12 вересня. Символічним стало приспущення в ці дні на всій території України державного прапора (постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 1993 р. [20]).

Цікавим є маловідомий факт з тих подій – під час Міжнародної наукової конференції, проведеної 9–10 вересня 1993 р. Інститутом історії України НАН України, Президент України Леонід Кравчук у своєму виступі заявив про штучний голод 1932-1933 років, назвавши кількість жертв – близько 8 млн (за іншими даними – близько 11 млн), а також про штучні голоди в Україні 1921-1923 та 1946–1947 років [12, с. 9]. Більше того, він заявив про геноцид

українського народу: «Я цілком погоджуюсь з тим, що це була спланована акція, що це був геноцид проти власного народу» [12, с. 10]. Нажаль, це були лише слова Президента України і подальших рішень щодо визнання Голодомору геноцидом українського народу владою тоді не було здійснено. Таку позицію влади провідна українська дослідниця Голодомору Людмила Гриневич назвала політикою «в'ялого ігнорування», що, на її думку, тривала впродовж першого десятиліття державної незалежності [6, с. 393].

Нерішучість влади у наданні оцінок історичним подіям та фактам стосувалась багатьох питань і гальмувала процеси утвердження української національної ідентичності. Більше того, у політиці національної пам'яті продовжували існувати радянські пам'яттєві традиції. Зокрема, в цей час в Україні вшановували радянських діячів, присвоюючи їхні імена культурним, освітнім та іншим закладам [34]. Також відзначали радянські свята й історичні дати радянського періоду. Особливо шанованими в суспільстві залишалися події німецько-радянської війни (1941-1945 рр.), а тому вони займали вагоме місце й у політиці національної пам'яті. При цьому суттєвих концептуальних змін щодо їх трактування та переоцінки ідеологічних нашарувань не відбулося.

Одним із масштабних проєктів цього періоду була підготовка ґрунтового багатотомного видання «Книга Пам'яті», роботи над яким розпочались ще наприкінці 1980-х років. Спочатку продовжувала діяти Республіканська редакційна колегія, склад якої 16 жовтня 1991 р. було уточнено та доповнено [22], а від 16 вересня 1992 р. її змінила Головна редакційна колегія [28]. Також діяли редколегії по Республіці Крим, областях, містах Києву і Севастополю. Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 1992 р. було затверджено складові частини видання: зведена Книга Пам'яті України з узагальнюючими відомостями про внесок українського народу в перемогу над нацизмом у Другій світовій війні; поіменні Книги Пам'яті по Республіці Крим, по областях та містах Києву і Севастополю, а також поіменна Книга Пам'яті громадян України, які загинули у воєнних конфліктах за кордоном, в яких брав участь колишній СРСР [28].

Залишилась також традиція «всенародно» відзначати «День Перемоги» 9 травня. Зокрема, святкування у перший рік незалежності, що припало на 47-му річницю перемоги, відбувалось відповідно до розпорядження Президента України, яким передбачалось підняття державного прапора; впорядкування

пам'ятників і обелісків; проведення урочистих зборів, зустрічей, вшанування ветеранів війни тощо [18]. У 1993 р. з нагоди Дня перемоги впродовж 7-9 травня в м. Києві проходили «Всеукраїнські збори ветеранів Великої Вітчизняної війни – Героїв Радянського Союзу та кавалерів орденів Слави трьох ступенів» (відповідне розпорядження Кабінету Міністрів було видане на пропозицію Ради ветеранів України 23 квітня 1993 р. [42]). У 1993 р. відзначали в Україні також і 50-річчя «визволення України від фашистських загарбників», як зазначалося в Указі Президента України від 22 березня 1993 р. – «всенародного свята» [19].

Щоправда, певні зміни у пам'яттєвій політиці щодо подій Другої світової війни, все ж таки, спостерігались. Наприклад, у вересні 1991 р. вперше на державному рівні було вшановано пам'ять жертв Бабиного Яру. В констатуючій частині постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня 1991 р. говорилось про значимість трагедії Бабиного Яру для утвердження загальнолюдських цінностей і гуманізму [26]. Нагадаємо, що в Європі в цей час тема Голокосту була центральною в колективній пам'яті й ототожнювала масові злочини нацистського режиму в роки Другої світової війни. Україна лише робила перші кроки в даному напрямку, в тому числі й за рахунок суспільної ініціативи (наприклад, у цей час діяла громадська організація «Український громадський історико-освітній центр "Бабин Яр"», створена у вересні 1990 р. [36]).

Певні зрушення були також в одному із важливих напрямів політики національної пам'яті, спрямованому на подолання радянського / комуністичного минулого – очищення публічного простору. З ініціативи місцевих громад (здебільшого в західних регіонах) здійснювалось демонтування монументальних пам'яток і перейменування населених пунктів та інших об'єктів топонімії, пов'язаних із комуністичним тоталітарним режимом (декомунізація), а також відновлення колишніх назв населених пунктів, що були змінені радянською владою. За період від серпня 1991 р. до липня 1994 р. Верховною Радою України, відповідно до чинної на той час процедури, було прийнято 39 постанов та указів щодо перейменування або відновлення колишніх назв:

– 3 міст (перейменовано Нестеровна Жовква у Львівській області та Червоноармійськ на Радивилів у Рівненській області, відновлено колишню назву Алчевськ замість Комунарськ у Луганській області);

– 2 районів (перейменовано Нестеровський на Жовківський у Львівській області та Червоноармійський на Радивилівський в Івано-Франківській області);

– 2 селищ міського типу (відновлено колишні назви Сартана замість Приморське Донецької області та Наркевичі замість Ясне Волинської області);

– 50 сіл, серед яких назви 8-ми сіл були своєрідними маркерами комуністичного режиму або радянської влади (Мануїльське Теофіпольського району Хмельницької області відновило колишню назву Святець, Ленінське Компанійського р-ну Кіровоградської обл. було перейменоване на Голубієвичі, Комуністичне Коропського р-ну Чернігівської обл. відновило назву Городище, Колгоспівка Петриківського р-ну Дніпропетровської обл. – Іванівка, Перше Травня Гребінківського р-ну Полтавської обл. – Сербинівка, Першотравневе Підгаєцького р-ну Тернопільської обл. – Вербів, Першотравневе Барського р-ну Вінницької обл. – Степанки, Жовтневе Хмельницького р-ну Хмельницької обл. – Шпичинці), а решта відновили колишні назви, що були змінені в радянський період;

– 4 районів у містах (перейменовано Ленінський на Старокиївський у Києві та Ленінський на Галицький, Червоноармійський на Личаківський і Радянський на Франківський у Львові) [15].

Звичайно, такі зміни були вкрай незначними в загальнодержавних масштабах, адже впродовж 70-ти років радянської окупації в Україні здійснювалось цілеспрямоване маркування публічного простору комуністичними та радянськими символами. Після 1991 року ці процеси відбувалися постійно з певними хвилями піднесення (так званий «ленінопад» та декомунізація 2013-2016 рр., дерусифікація, декомунізація та деколонізація 2022-2023 рр.) й відповідно до Закону України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» від 21 березня 2023 р. мають завершитись до липня 2024 р. [23].

**Висновки.** Нормативно-правову базу, що забезпечувала публічну політику національної пам'яті в перші роки відновлення незалежності України щодо подолання радянського / комуністичного минулого, складали Закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти інституційного і регуляторного та комеморацийного і меморіалізаційного характеру, а також міжнародні угоди. Формування та реалізацію даної політики забезпечували новоутворені та створені в кінці 1980-х років державні й громадські інституції.

На політику національної пам'яті щодо подолання радянського / комуністичного минулого вплинув той факт, що в державі не було проведено очищення влади, як то відбу-

лось у постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи, і це певною мірою визначило шлях України в цьому напрямку. Попри активну позицію в даній сфері громадськості, кардинальних поступок у подоланні радянського / комуністичного минулого в цей час не відбулось. Особливістю політики національної пам'яті в цей період було реагування влади на найбільш гострі потреби суспільства (реабілітація репресованих та поновлення прав депортованих громадян, вшанування пам'яті жертв голодоморів та репресій, декомунізація публічного простору тощо). Водночас продовжували проводити заходи, пов'язані з радянською пам'яттєвою політикою. В цілому ж, публічна політика національної пам'яті в перші роки незалежності не мала системного характеру й лише починала закладати концептуальні засади, орієнтовані на українську національну ідентичність.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Demska O., Levchuk P. The urba-nonimia of Ukraine in the context of decommunization. *Cognitive Studies. Études cognitives*. 2020. № 20. pp. 1–8.
2. Бондар В. Державна політика історичної пам'яті в Україні 1990-2000-х рр.: основні тенденції. *Історіографічні дослідження в Україні*. 2013. Вип. 23. С. 377–400.
3. Власенко С. Роль громадянського суспільства у становленні публічної політики національної пам'яті. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2023. № 19. С. 31–50.
4. Власенко С.І. Забезпечення доступу до документів про репресії комуністичного тоталітарного режиму як одна із складових державної політики з відновлення національної пам'яті українського народу. *Гуманітарний корпус*. 2022. Вип. 46. С. 68–72.
5. Водотика С., Савенюк Л. Миський простір, декомунізація та проблеми історичної пам'яті. Місто: історія, культура, суспільство: Е-журнал урбаністичних студій. 2017. –1933 у публічній культурі пам'яті та суспільній свідомості в Україні. *Проблеми історії України: факти, судження, пошуки* : Міжвідомчий збірник наукових праць. 2007. Вип. 17. С. 389–401.
6. Гриценко О.А. Декомунізація в Україні як державна політика і як соціокультурне явище. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України; Інститут культурології НАМ України, 2019. 320 с.
7. Зерній Ю.О. Державна політика пам'яті в Україні: становлення та сучасний стан. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 3 (8). С. 41–51.
8. Киридон А. Політика пам'яті України (1991-2015 рр.). *Україна-Європа-Світ*. Міжнародний збірник наукових праць. 2015. Вип. 15. С. 244–250.
9. Кобченко К. Декомунізація в Україні: постколоніальний контекст. *Українознавчий альманах*. 2016. Вип. 19. С. 66–70.
10. Коляструк О. Декомунізація та проблеми дерадянзації – з позиції повсякденності. Україна XX ст. : культура, ідеологія, політика. 2019. Вип. 24. С. 523–535.
11. Кравчук Л. Ми не маємо права знехтувати уроками минулого! *Голодомор 1932–1933 рр. в Україні: причини і наслідки*. Міжнародна наукова конференція. Київ, 9–10 вересня 1993 р.: матеріали / Відп. ред. С. Кульчицький. НАН України. Інститут історії України. Київ, 1995. С. 8–11.
12. Кравчук Л.М., Одна Україна, єдиний народ: політичні роздуми над записами в щоденнику. Харків : ФОЛІО, 2010. 538 с.
13. Крим в умовах суспільно-політичних трансформацій (1940–2015): Збірник документів та матеріалів / Упорядн.: О.Г. Бажан (керівник), О.В. Бажан, С.М. Блащук, Г.В. Боряк, С.І. Власенко, Н.В. Маковська. НАН України. Інститут історії України; Центральний державний архів громадських об'єднань України; Центральний державний архів вищих органів влади та управління України; Галузевий державний архів Служби безпеки України. Київ: Інститут історії України НАН України, 2016. 1092 с.
14. Нормативно-правова база України. Сайт: Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>
15. Пиголенко І.В. Політико-ідеологічні погляди українців та процес декомунізації. *Вісник НТУУ «КПІ»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2015. № 3/4 (27/28). С. 71–77.
16. Про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 13 грудня 1991 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6/91#Text>
17. Про відзначення 47-ї річниці Перемоги над фашизмом : Розпорядження Президента України від 24 квітня 1992 р. № 72. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72/92-%D1%80%D0%BF#Text>
18. Про всенародне відзначення 50-річчя визволення України від фашистських загарбників : Указ Президента України від 22 березня 1993 р. № 92/93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/93>
19. Про вшанування пам'яті жертв голодомору в Україні у 1932–1933 роках : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 1993 р. № 718. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/718-93-%D0%BF#Text>
20. Про деякі питання, пов'язані з поверненням кримських татар у Кримську АРСР : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 1992 р. № 42. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42-92-%D0%BF#Text>
21. Про додаткові заходи щодо забезпечення видання Книги Пам'яті : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 1991 р. № 273. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-91-%D0%BF#Text>
22. Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії : Закон України від 21 березня 2023 р. № 3005-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3005-20#Text>
23. Про затвердження Положення про Головне архівне управління при Кабінеті Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 1992 р. № 415. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-92-%D0%BF#Text>



24. Про затвердження Положення про Республіканську комісію у справах депортованих народів Криму : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 1992 р. № 145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-92-%D0%BF#Text>

25. Про заходи у зв'язку з 50-річчям трагедії Бабиного Яру : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 1991 р. № 192. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192-91-%D0%BF#Text>

26. Про заходи у зв'язку з 60-ми роковинами голодомору в Україні : Указ Президента України від 19 лютого 1993 р. № 38/93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/38/93#Text>

27. Про заходи щодо видання Книги Пам'яті України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 1992 р. № 537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-92-%D0%BF#Text>

28. Про заходи щодо вшанування пам'яті жертв депортації з Криму : Указ Президента України від 14 квітня 1994 р. № 165/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165/94#Text>

29. Про заходи щодо реалізації Закону Української РСР «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» : Постанова Кабінету Міністрів УРСР від 24 червня 1991 р. № 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/48-91-%D0%BF#Text>

30. Про передачу архівних документів Комітету державної безпеки України до державних архівів республіки : Указ Президії Верховної Ради України від 9 вересня 1991 р. № 1525-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1525-12#Text>

31. Про підготовку багатомовного науково-документального видання про жертви репресій на Україні : Постанова Президії Верховної Ради України від 6 квітня 1992 р. № 2256-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2256-12#Text>

32. Про підготовку і випуск серії «Реабілітовані історією» : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 вересня 1992 р. № 530. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-92-%D0%BF#Text>

33. Про присвоєння імен навчальним і культурно-освітнім закладам : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1991 р. № 345. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345-91-%D0%BF#Text>

34. Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років : Закон України від 17 квітня 1991 р. № 962-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12#Text>

35. Про реєстрацію Статуту Радянського громадського історико-освітнього центру «Бабин Яр» : Постанова Ради Міністрів УРСР від 12 вересня 1990 р. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-90-%D0%BF#Text>

36. Про тлумачення Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні» :

Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1993 р. № 3812-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3812-12#Text>

37. Про утворення постійних комісій Верховної Ради Української РСР : Постанова Верховної Ради Української РСР від 12 червня 1990 р. № 16-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16-12#Text>

38. Про утворення Українсько-німецького фонду : Указ Президента України від 23 січня 1992 р. № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/92#Text>

39. Про утворення Фонду депортованих народів Криму : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 1992 р. № 132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132-92-%D0%BF#Text>

40. Провісники свободи, державності і демократії: Документи і матеріали. До 20-ї річниці створення Народного Руху України / НАН України, Інститут історії України, Центральний державний архів громадських об'єднань України; кол. упорядн.: В.С. Лозицький (кер.), О.В. Бажан, С.І. Власенко, А.В. Кентій. Київ : Інститут історії України НАН України. 2009. 454 с.

41. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 квітня 1993 р. № 244-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-93-%D1%80#Text>

42. Спільне комюніке Президентів України і Турецької Республіки від 30 травня 1994 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792\\_056#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792_056#Text)

43. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Узбекистан про співробітництво щодо добровільного організованого повернення депортованих осіб, національних меншин і народів в Україну від 20 лютого 1993 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/860\\_341#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/860_341#Text)

44. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про збереження місць пам'яті і поховання жертв війни та політичних репресій від 21 березня 1994 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616\\_014](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_014)

45. Угода між Урядом України і Урядом Федеративної Республіки Німеччина про співробітництво у справах депортованих осіб німецької національності та взаємне забезпечення прав національних меншин від 10 червня 1993 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276\\_009](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276_009)

46. Угода про співробітництво між Головним архівним управлінням при Кабінеті Міністрів України і Генеральною Дирекцією державних архівів Республіки Польща від 7 липня 1993 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616\\_035#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_035#Text)

47. Юрій М. Цивілізаційні зміни на пострадянському просторі і декомунізація суспільства. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2022. № 45. С. 247–254.

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ КОНТЕНТУ ОФІЦІЙНИХ ВЕБСАЙТІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

## FEATURES OF CONTENT PACKING OF PUBLIC ADMINISTRATION OFFICIAL WEBSITES

У статті проаналізовано та представлено особливості формування інформаційного контенту офіційних вебсайтів органів публічного управління України. У даному дослідженні застосовано комплекс загальнонаукових підходів і методів, зокрема, джерелознавчий пошук та аналіз основних публікацій з теми дослідження і суміжних з нею – для визначення ступеня наукового опрацювання проблеми; спостереження, аналізу, синтезу та порівняння, за допомогою яких визначено особливості вебсайтів органів публічного управління та здійснено характеристику їх інформаційного наповнення. У публікації досліджено проблематику вимог та вдосконалення інформаційної складової офіційних вебсайтів органів державного управління та місцевого самоврядування в контексті їх відповідності нормативно-правовим документам та тенденціям сучасного вебпростору. Віртуальний інформаційний простір сприймається як невичерпне джерело інформації та комунікації, тож його роль постійно зростає. Таким чином можемо говорити про наявність офіційного вебсайту установи як про обов'язкову умову її успішної діяльності. Що стосується органів публічного управління, то налагодження їх комунікації з громадськістю є важливою умовою демократичного розвитку держави та становлення громадянського суспільства. Реалізація цієї взаємодії може виконуватися, зокрема, засобами інформаційного наповнення вебсайту. Проаналізовано низку нормативно-правових документів, які унормовують інформаційне наповнення вебсайтів органів публічного управління та принципи формування контенту вебсайту органу публічного управління. З'ясовано, що регулярно проводиться моніторинг інформаційного наповнення офіційних вебсайтів органів державної влади та місцевого самоврядування з метою оцінки рівня відповідності їх інформаційного наповнення до нормативно-правових вимог, а рівень врегулювання питання налагодження комунікації між органами виконавчої влади і громадськістю не повною мірою відповідає рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям.

**Ключові слова:** інформаційна складова, інформаційне наповнення, контент, органи публічного управління, офіційний вебсайт.

The study analyzes and presents the peculiarities of the public administration bodies' official websites content. The research applies a set of general scientific approaches and research methods, in particular, a source research and analysis of the main publications on the research topic and related to it – in order to determine the degree of scientific investigation of the problem; observation, analysis, synthesis, and comparison, with the help of which the features of the websites of public administration bodies are determined and their information content is characterized. The study investigates the problems of requirements and improvement of the informational component of the state administration and local self-government bodies' official websites in the context of their compliance with regulatory and legal documents and trends of the modern web space.

The virtual information space is perceived as an inexhaustible source of information and communication, so its role is constantly growing. Thus, we can talk about the presence of the institution's official website as a prerequisite for its successful activity. As for public administration bodies, the establishment of their communication with the public is an important condition for the government democratic development and the civil society formation. This interaction can be implemented, in particular, by means of the website information content. A number of regulatory and legal documents that regulate the information content of public administration bodies' websites and the principles of public administration bodies' website content formation have been analyzed. The research finds that the information content of official websites of state authorities and local self-government bodies is regularly monitored in order to assess the level of their information content compliance with regulatory and legal requirements. Moreover, the level of adjustment of the issue of establishing communication between executive authorities and the public does not fully correspond to the level of development Ukrainian society and world trends.

**Key words:** information component, information content, content, public administration bodies, official website.

УДК 352:659.2  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.10>

**Ганцюк Т.Д.**

к. наук з держ. упр., доцент,  
доцент кафедри документознавства  
та інформаційної діяльності  
Івано-Франківський національний  
технічний університет нафти і газу

**Крупа Х.М.**

студент I курсу магістратури  
Інститут гуманітарної підготовки  
та державного управління  
Івано-Франківський національний  
технічний університет нафти і газу

**Вступ.** У реаліях сьогодення відбуваються постійний розвиток та імплементація функціональних можливостей мережі Інтернет у всі сфери життєдіяльності сучасного суспільства. Його переваги використовують не лише для задоволення повсякденних потреб окремого користувача, але й у виробничих, управлінських процесах на рівні діяльності установ, організацій та підприємств. Окрім цього, суттєвою особливістю сучасних соціальних процесів є стрімке зростання впливу діджиталізації

на виконання основних завдань органів публічного управління, зокрема шляхом активного застосування Інтернет-ресурсів та створення власних багатофункціональних вебсайтів.

Оскільки зростає роль та значення віртуального інформаційного простору, як невичерпного джерела інформації та комунікації, наявність офіційного вебсайту установи є обов'язковою умовою успішної діяльності його власників. Важливість таких ресурсів обумовлюється можливістю оперативно розміщувати

офіційну інформацію щодо діяльності органу публічного управління, налагоджувати швидку взаємодію та впливати на численну аудиторію. Важливим елементом, який складає і організовує простір вебсайтів є його інформаційна складова, яку іншими словами називають контентом. Якісне інформаційне наповнення створює імідж установи, відрізняє ресурс від інших і вагомо впливає на показники охоплення та ранжування пошуковими системами.

**Актуальність дослідження** обумовлена необхідністю вивчення сутності, напрямків та умов контентного наповнення офіційних сайтів органів публічного управління, адже тематика роботи та широкий простір для її практичного застосування викликають потребу в подальших дослідженнях цього напрямку.

**Метою дослідження** є аналіз та представлення особливостей формування контенту офіційних вебсайтів органів публічного управління України.

Теоретичне підґрунтя дослідження складають ідеї, теорії, концептуальні положення вчених, які досліджували окремі аспекти інформаційної складової вебсайтів. Дослідженням поняття «інформаційне наповнення», «контент» займалися Токарев М. М., Кривоцюк О. А, Тонкіх І. Ю, Одден Л., Роуз М. та інші. Різноманітність типології й форм контенту вебсайтів відображено у працях Доманчук С. Я., Гурчунової Є. І., Білоногова М. М., Сомової О. О., Голубової О. Р., Чернопяк Є. В. У сфері напрацювань про вміст вебсайтів органів виконавчої влади слід відзначити праці Гунько О. Л., Попова Д. С., Толокнова А. А. та Рикової В. О. Проте, незважаючи на проведені дослідження, недостатньо розкритими залишається проблематика вимог та вдосконалення інформаційної складової офіційних вебсайтів органів виконавчої влади. Стан затвердженого документального забезпечення, яке регулює контент вебсайтів органів влади не відповідає повною мірою тенденціям сучасного вебпростору.

**Основна частина.** На сьогодні, для створення інформаційної складової офіційних сайтів державних установ, громадських організацій тощо, недостатньо просто виставити віртуальну візитну картку. Вебсайт має стати центром цікавої інформації про проекти, проблеми, що вирішуються, та ресурси, які допомагають людям. Користувачі дуже рідко відвідують вебсайт відразу з чітким усвідомленням своєї потреби та розумінням, що саме цей ресурс здатен задовольнити. Тому використання контенту для формування лояльної аудиторії навколо офіційного вебсайту органу державної влади чи місцевого само-

врядування та створення довірчих відносин з відвідувачами – підхід, який доводить свою ефективність. Тим більше, що простежується позитивна динаміка використання засобів Інтернету як механізму державної інформаційної політики в органах публічного управління.

Налагодження комунікації між органами публічного управління і громадськістю є важливою умовою демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства. Реалізація цієї взаємодії може виконуватися, зокрема, засобами інформаційного наповнення вебсайту, оскільки користувач, на основі проведеної ним активності на сайті, напряду контактує з органами публічного управління шляхом коментування матеріалів, розповсюдження контенту, оцінювання публікацій з використанням реакцій тощо.

В Україні затверджено низку нормативно-правових документів, які унормовують діяльність вебсайтів органів публічного управління, зокрема їх контент, тобто інформаційне наповнення. Таким чином, відповідно до цих документів, серед яких Закон України «Про доступ до публічної інформації» [6], Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних» [3], «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [9], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання доступу до публічної інформації» [2], «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» [12], «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [11] та ін., з метою поліпшення умов для розвитку демократії, реалізації громадянами конституційних прав на вільний доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також забезпечення гласності та відкритості діяльності цих органів, органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити розміщення і постійне оновлення інформації на власних веб-сайтах у мережі Інтернет відповідно до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [9].

Порядок функціонування вебсайтів органів виконавчої влади [5], вказує на те, що організація роботи сайту передбачає затвердження його внутрішнього Порядку інформаційного наповнення з визначенням конкретних структурних підрозділів та посадових осіб, відповідальних за своєчасну підготовку і подання інформації та її зміст за кожним тематичним напрямом.

Серед основних завдань Національної програми інформатизації [8] – забезпечення розробки, впровадження та застосування інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні, місцевому самоврядуванні; створення та розвитку системи державних інформаційних ресурсів; реалізації та впровадження заходів, спрямованих на розвиток електронного урядування та електронної демократії; удосконалення процедури надання публічних (електронних публічних) послуг; організації інформаційної взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування за допомогою електронного документообігу; створення систем інформаційної та аналітичної підтримки діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування. А власне, наявність та функціонування веб-сайту є необхідною умовою реалізації зазначених завдань, тому, має місце регулювання контентного наповнення вебсайтів органів публічного управління. В основному, нормативно регулюються питання оперативної підготовки відповідних інформаційних матеріалів, які мають загальнодержавне, регіональне або галузеве значення, про суттєві події у сфері діяльності, та подання їх в електронному вигляді для оприлюднення на вебсайтах.

Також зазначимо, що оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів публічного управління здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі, шляхом розміщення і періодичного оновлення органами публічного управління різного рівня інформації на власних вебсайтах. Таким чином, вебсайти органів публічного управління мають великий потенціал, оскільки адресовані змішаній аудиторії і всередині системи державного управління та місцевого самоврядування і поза нею.

Попри це, теперішня нормативно-правова база досі свідчить про те, що рівень врегулювання питання налагодження комунікації між органами виконавчої влади і громадськістю не повною мірою відповідає рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям [10].

При формуванні інформаційної структури вебсайту органу виконавчої влади слід користуватися такими принципами, передбаченими Порядком функціонування вебсайтів органів виконавчої влади [5], які є також співзвучними із Рекомендаціями щодо основних

стандартів оприлюднення інформації на веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування у мережі Інтернет Національної комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі при Президентові України [16]. Зокрема:

- кожен орган державної влади, а також орган місцевого самоврядування повинен оприлюднювати інформацію через власний офіційний веб-сайт у мережі Інтернет;

- на офіційному веб-сайті органу державної влади, органу місцевого самоврядування розміщується вся інформація, яка стосується цього органу та сфери його компетенції;

- інформація на веб-сайті постійно оновлюється, рішення та інші документи оприлюднюються на веб-сайті оперативно й не пізніше, ніж на третій робочий день після ухвалення;

- рішення органу оприлюднюються в хронологічному порядку, кожен документ супроводжується датою публікації та датою внесення змін;

- веб-сайт повинен передбачати можливість звернутися з запитом до органу через електронну пошту або безпосередньо на веб-сайті. Для оперативної відповіді (бажано протягом того ж дня) доцільно визначити окрему особу;

- класифікація матеріалів повинна мати ієрархічну будову, а ієрархічна підпорядкованість матеріалів різного рівня повинна відповідати рівню їх узагальнення та важливості;

- орган влади, орган місцевого самоврядування визначає особу або підрозділ, відповідальний за створення та оперативне поновлення веб-сайту;

- орган влади, орган місцевого самоврядування може розмішувати на офіційному веб-сайті в мережі Інтернет іншу інформацію, яка стосується сфери його діяльності.

Інформаційна структура вебсайту органу виконавчої влади повинна бути адекватна відповідній предметній області. Інформаційне наповнення повинне, з одного боку, бути повним, а з іншого – не містити зайвих відомостей, недоречних повторів тощо [5]. Текст повинен бути простим і коротким. Його необхідно розбивати на розділи із заголовками, абзацами, уникати довгих речень, складних слів і фраз, спеціальних термінів, а також не загальновживаних аббревіатур [9].

Одним із завдань, етапів е-урядування, є інформування органами місцевого самоврядування про свою діяльність через інформаційні технології. У даному випадку мова йде про відповідні характеристики та можливості веб-сайтів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, на яких має бути

розміщена необхідна інформація про місію, діяльність, компетенцію цих органів, адміністративні послуги, які вони надають; наявність зворотного зв'язку, можливість інтерактивного спілкування тощо. Веб-сайт фактично виступає практичною основою е-урядування, з'єднуючою ланкою між посадовою особою та громадянином. Тому, вимоги до веб-сайтів повинні бути особливо жорсткими, оскільки саме вони виступають своєрідними інформаторами для громадян щодо діяльності органів влади та засобами комунікації з ними [4].

Щодо змісту інформації, яка повинна бути розміщена на вебсайті органу влади, за основу необхідно брати міжнародні принципи доступу до інформації. Так, наприклад, Міжнародна організація Article 19 (Всесвітня кампанія за свободу слова) розробила принципи законодавства про свободу інформації – «право громадян знати: принципи законодавства про свободу інформації», які впливають із статті 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Одним з таких принципів є «обов'язок оприлюднювати», який зобов'язує публічні органи оприлюднювати основну інформацію про свою діяльність, а саме:

- оперативну інформацію про те, як публічна адміністрація функціонує, включаючи місію, фінансування, рахунки, стандарти, досягнення тощо, особливо якщо орган надає безпосередні послуги громадянам;
- інформацію про будь-які запити, скарги чи інші дії, які громадяни можуть здійснити щодо цієї публічної адміністрації;
- інструкції щодо порядку та механізмів, використовуючи які громадяни можуть взяти участь у формуванні та реалізації державної політики, включаючи участь у законотворчому процесі;
- види та типи інформації, якими володіє орган влади і форми, в яких ця інформація зберігається;
- зміст будь-яких адміністративних чи політичних рішень, що впливають на суспільство, разом з причинами прийняття подібних рішень і матеріали щодо обґрунтування їх необхідності [15].

Постановою Кабінету Міністрів «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [9] також встановлено перелік обов'язкової інформації, яку повинні розміщувати центральні та місцеві органи виконавчої влади на своїх веб-сайтах та визначено порядок оновлення цієї інформації.

Інформація, розміщена на офіційних веб-сайтах повинна оновлюватися одразу після зміни відомостей. Структура, дизайн веб-

сайту та регламент його функціонування визначаються керівником органу виконавчої влади. На вебсайті органу влади розміщується адреса електронної пошти структурного підрозділу, відповідального за приймання і реєстрацію вхідної кореспонденції, а також надається можливість добровільної реєстрації відвідувачів для забезпечення ведення статистики відвідувань та підтримки функції зворотного зв'язку.

У червні 2022 року в межах проєкту «Цифрові, інклюзивні, доступні: підтримка цифровізації державних послуг в Україні», що реалізується Програмою розвитку ООН в Україні у партнерстві з Міністерством цифрової трансформації України за підтримки Швеції, проводилося дослідження вебдоступності сайтів державних органів влади [1]. У процесі здійснення моніторингу, прагнули проаналізувати ситуацію із базовою вебдоступністю державних сайтів, щоб дати можливість державним установам подолати цифрові бар'єри та удосконалити контент онлайн-ресурсів. За результатами дослідження створено інфографіку, що містить інформацію про складники базової доступності, а також опис найбільш поширених проблем, що були виявлені на сайтах державних органів під час аналізу. Крім того, на інфографіці вмістили головні рекомендації для розпорядників сайтів щодо того, як підвищити доступність їхніх вебресурсів [13].

Кожні півроку Державний комітет телебачення і радіомовлення України проводить моніторинг інформаційного наповнення офіційних вебсайтів органів виконавчої влади. Мета цих заходів – оцінити рівень інформаційного наповнення відповідно до вимог нормативно-правових актів, які регламентують розміщення певних видів інформації на вебсайтах. Зокрема, рівень інформаційного наповнення кожного вебсайту оцінюється за якістю інформаційного наповнення, який враховує рівень повноти, актуальності, навігаційної доступності розміщеної на вебсайті інформації, а також наявність функції пошуку та доступність інформації для сприйняття особами з порушеннями зору та слуху. В аналітичній довідці за результатами проведеного моніторингу інформаційного наповнення офіційних вебсайтів органів виконавчої влади у першому півріччі 2020 року, відзначається, що зберігається позитивна динаміка інформаційного наповнення офіційних вебсайтів суб'єктів владних повноважень [14]. Серед місцевих органів виконавчої влади лідерами рейтингу є офіційні вебсайти Дніпропетровської, Івано-Франківської, Хмельницької, Волинської,

Закарпатської, Рівненської, Херсонської обласних державних адміністрацій.

**Висновки.** Отже, суспільні відносини, що виникають між органами влади та громадськістю в процесі надання державних послуг за допомогою офіційних веб-сайтів, є предметом законодавчого регулювання. Тому офіційні веб-сайти для ефективного функціонування на регіональному рівні потребують визначеного порядку розроблення та інформаційного наповнення. З огляду на особливий рівень вимог до таких вебсайтів, для них є притаманними певні типи контенту та порядок його створення, а контроль за дотриманням стандартів, які містять вимоги до офіційних веб-сайтів дає змогу спростити, прискорити та покращити рівень взаємодії державного управління з суспільством та потребами бізнесу. Також в Україні, завдяки проведеним моніторингам та проектам, відбувається постійний нагляд та вдосконалення контенту вебсайтів органів виконавчої влади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Вебдоступність сайтів державних органів влади : звіт за результатами моніторингу. *Цифрові, інклюзивні, доступні: підтримка цифровізації державних послуг в Україні*. / Програму розвитку ООН, Міністерство цифрової трансформації України. Київ. 2022. 22 с. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/web-accessibility-government-authorities-websites-report-monitoring-results>
2. Деякі питання доступу до публічної інформації : Розпорядження КМУ від 23.08.2016 № 605-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/605-2016-p/sp:max15>
3. Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних : Постанова КМУ від 30.11.2016 № 867. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/867-2016-p/sp:max15>
4. Пальчук В. Сучасні особливості розвитку методів контент-моніторингу і контент-аналізу інформаційних потоків. *Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського* : зб. наук. пр. 2017. Вип. 48. С. 360–374. URL: <https://cutt.ly/3wLZgEeB>
5. Порядок функціонування вебсайтів органів виконавчої влади. Затверджено наказом від 25.11.2002 (редакція від 27.03.2015) № 327/225. / Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України. Державний комітет зв'язку та інформатизації України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1022-02#Text>
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України. 2939-VI, редакція від 08.10.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
7. Про інформацію : Закон України. 2657-XII, редакція від 27.07.2023. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
8. Про Національну програму інформатизації : Закон України. 2807-IX, від 01.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>
9. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова КМУ від 04.01.2002 (редакція від 25.07.2023) № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-p>
10. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» : Розпорядження КМУ від 13.01.2010 № 85-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80#Text>
11. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження КМУ від 20.09.2017 № 649-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/649-2017-p/sp:max15>
12. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження КМУ від 16.11.2016 № 918-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/918-2016-p/sp:max15>
13. Результати моніторингу вебдоступності 100 державних сайтів України : інфографіка. *Цифрові, інклюзивні, доступні: підтримка цифровізації державних послуг в Україні*. / Програму розвитку ООН, Міністерство цифрової трансформації України. Київ. 2022. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/infographic-results-web-accessibility-assessment-100-government-authorities-sites-ukraine>
14. Толочков А. Аналіз доступності сайтів органів державної влади. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.). Одеса : Видавничий дім «Гельветика». 2021. Т. 1. С. 589-592. URL: <https://cutt.ly/2wLZfBFk>
15. Шевченко Т., Олексіук Т. 2008. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів. Збірник публікацій Артикалу 19. К., «Фенікс». 2008. 224 с. URL: [https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/userimages/book\\_files/Freedom%20of%20expressions\\_A19.pdf](https://cedem.org.ua/wp-content/uploads/userimages/book_files/Freedom%20of%20expressions_A19.pdf)
16. Щодо основних стандартів оприлюднення інформації на веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування у мережі Інтернет : Рекомендації від 29.02.2008 р. / Національної комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі при Президентові України. URL: <https://detector.media/infospace/article/36834/2008-02-29-rekomendatsii-shchodo-osnovnikh-standartiv-oprilyudnennya-informatsii-na-veb-saitakh-organiv-derzhavnoi-vladi-ta-mistsevogo-samovryaduvannya-u-merezhi-internet/>

## ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК СФЕРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА НАПРЯМКИ ТРАНСФОРМАЦІЇ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

## ENERGY EFFICIENCY AS A SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE TRANSFORMATION OF SCIENTIFIC RESEARCH DIRECTIONS

Статтю присвячено дослідженню ресурсного забезпечення та раціонального розподілу енергетичних потужностей як економічної проблеми та питання національної безпеки та сталості суспільства. Виявлено, що збалансованість споживання і витрат з пріоритетною увагою до проблем навколишнього природного середовища. Враховано, що для сучасної України в умовах демократизації зростає необхідність взаємодії між державою та приватними акторами на ринку енергетичних ресурсів. Доведено, що вирішальна роль публічного управління в забезпеченні ефективності енергопостачання, полягає в необхідності впровадження екологічних практик та інноваційних рішень. Державне управління стає ключовим у вирішенні проблем балансування попиту на енергію та відповідності імперативам сталості. Метою статті є з'ясування специфіки енергоефективності як сфери діяльності публічного врядування. Використано методи, які широко застосовуються в сучасних науках державного управління. Зокрема, йдеться про системний, порівняльний та нормативний. В результаті дослідження встановлено, що розумні мережі, рішення для накопичення енергії та децентралізовані енергетичні системи мають бути інтегровані в існуючу інфраструктуру для підвищення ефективності та надійності. З'ясовано, що публічне врядування відіграє ключову роль у сприянні співпраці між країнами, обміні передовим досвідом та узгодженні політики для вирішення спільних енергетичних проблем. Акцентовано увагу на застосуванні інноваційних стратегій та дотриманні принципів належного управління, на основі яких публічні менеджери можуть прокласти шлях до більш сталого та стійкого енергетичного майбутнього. Визначено, що ефективне публічне управління має важливе значення для вирішення цих проблем і спрямування громад до практик сталого використання енергії. Зроблено висновок, що в рамках міркувань щодо комунікаційної спроможності публічного врядування в контексті енергозабезпечення йдеться про своєчасний та повний збирання інформації та взаємодію як суб'єктами генерації, так і споживачами енергетичних ресурсів.

**Ключові слова:** енергозабезпечення, енергетична політика, територіальна громада, публічне врядування, управлінська інновація.

The article is devoted to the study of resource provision and rational distribution of energy capacities as an economic problem and issue of national security and sustainability of society. It was found that the balance of consumption and expenses with priority attention to the problems of the natural environment. It is taken into account that for modern Ukraine, in the conditions of democratization, the need for interaction between the state and private actors in the market of energy resources is increasing. It has been proven that the decisive role of public administration in ensuring the efficiency of energy supply lies in the need to implement ecological practices and innovative solutions. Public administration becomes key in solving the problems of balancing energy demand with sustainability imperatives. The purpose of the article is to find out the specifics of energy efficiency as a field of public administration. Methods that are widely used in modern sciences of public administration are used. In particular, it is about systemic, comparative, scenario and retrospective. The study found that smart grids, energy storage solutions and decentralized energy systems should be integrated into existing infrastructure to improve efficiency and reliability. It has been found that public governance plays a key role in facilitating cooperation between countries, sharing best practices and coordinating policies to address common energy challenges. Attention is focused on the application of innovative strategies and adherence to the principles of good governance, on the basis of which public managers can pave the way to a more stable and sustainable energy future. It has been determined that effective public governance is essential to solving these problems and guiding communities towards sustainable energy practices. It was concluded that within the framework of considerations regarding the communication capacity of public administration in the context of energy supply, it is about timely and complete collection of information and interaction by both generation entities and consumers of energy resources.

**Key words:** energy supply, energy policy, territorial community, public governance, management innovation.

УДК 35.071  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.11>

**Головаха Т.А.**  
аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування  
Університет митної справи та фінансів

**Вступ.** Сучасна система публічного врядування в Україні перебуває в умовах інноваційних змін, спричинених викликами цифрового комунікаційного середовища та зовнішньої агресії росії. Можливість реалізувати ресурсне забезпечення та раціональний розподіл енергетичних потужностей виступає не лише економічною проблемою, але й питанням національної безпеки та сталості суспільства.

Світові тенденції публічного менеджменту енергоефективності в концептуальному плані базуються на доктрині сталого розвитку. Йдеться про можливості збалансованості споживання і витрат з пріоритетною увагою до проблем навколишнього природного середовища. Водночас в умовах сучасної України слід звернути увагу на розбудову гнучких елементів моніторингу енергоефективності, аналізу

діяльності профільних інститутів управління, а також координації між різними галузевими структурами.

В умовах демократизації зростає необхідність взаємодії між державою та приватними акторами на ринку енергетичних ресурсів. Це вимагає від системи публічного врядування високої спроможності для оперативного ухвалення рішень реагування на швидку зміну ситуації.

Застосування новітніх технологій на рівні територіальних громад управління енергоефективністю набуває високої актуальності в умовах децентралізації. Відповідальність інститутів місцевого самоврядування та громадського середовища поселень збільшується відповідно зростає потреба у кваліфікованих кадрах, науково-дослідному компоненті, прийняття рішень, а також забезпечення сталості функціонування інфраструктури громади в умовах військових загроз.

Зазначене вимагає увагу до теоретичних підходів та прикладних елементів і навичок управління, які висвітлюються у сучасній науковій літературі. Необхідні систематизація та рубрикація результатів досліджень з метою виокремлення специфіки предмету енергоефективності в контексті розвитку та функціонування публічного врядування.

**Аналіз публікацій.** Питання публічного врядування та енергоефективності розглядає низка зарубіжних вчених та дослідних установ. Р. Браун досліджує роль публічного управління у впливі на політику енергоефективності. Він заглиблюється в зв'язок між ефективними стратегіями управління та успішним впровадженням заходів з енергоефективності, спираючись на висновки Міжнародної конференції зі сталого управління енергією [6], Міжнародне енергетичне агентство надає розуміння перетину практик державного управління та енергоефективності. Документ досліджує взаємозв'язок між структурами управління та ефективністю ініціатив з енергоефективності, пропонуючи комплексний погляд на роль державного управління в цьому контексті [7], Ф. Мертін та його колеги досліджують детермінанти довіри, спираючись на дані експерименту «Trustlab». Зосереджуючись на довірі як ключовому факторі, документ сприяє розумінню факторів, що впливають на суспільне ставлення та поведінку, що може мати вирішальне значення в контексті реалізації політики енергоефективності [8], Дж. А. Сміт досліджує стратегії державного управління. Він пропонує уявлення про те, як ефективні методи управління можуть сприяти досягненню цілей енергодостатності [9], В. Топхофф

представляє консультативний проект міжнародної структури, спрямованої на покращення управління державним сектором [10], Міністерство енергетики США викладає свою національну стратегію енергоефективності. Опублікований у 2018 році документ містить детальний огляд підходу уряду до сприяння енергоефективності на національному рівні, пропонуючи перелік політичних напрямків та пріоритетів [11]. Водночас потребують розгляду особливості енергоефективності як поля дослідних та прикладних завдань публічного врядування в Україні й зарубіжних країнах.

**Метою статті** є з'ясування специфіки енергоефективності як сфери діяльності публічного врядування. Завданням статті є розкриття основних напрямків експертно-аналітичної та академічної оцінки управління енергоефективністю в контексті діяльності інститутів державної влади та місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Як добре відомо, енергія є джерелом розвитку сучасних суспільств, живить економіку, підтримує промисловість і стимулює технологічний прогрес. Оскільки населення планети продовжує зростати, попит на енергію зростає експоненціально. Однак цей «сплеск попиту» супроводжується екологічними проблемами та необхідністю ефективного управління енергетичними ресурсами. У сучасних наукових розробках досліджується вирішальна роль публічного управління в забезпеченні ефективності енергопостачання, наголошується на необхідності екологічних практик та інноваційних рішень. Зокрема, Г. Копець виступає за вкрай необхідне співробітництво України із розвиненими країнами світу, яке можливе лише за умови перебудови економіки на інноваційних засадах розвитку, використання наявного науково-технічного потенціалу для розроблення та активного впровадження інновацій. Реалізація інноваційної стратегії розвитку важлива як на державному, так і на регіональному рівні, на основі застосування концепції знань, використання переваг не тільки від зростання обсягів виробництва та діяльності, підвищення ефективності управління, але й від навчання персоналу, керівників інноваційних напрямків та безпосередніх виконавців інноваційних проектів» [3, с. 173].

У традиційному енергетичному ландшафті, в рамках парадигми державоцентризму, протягом тривалого часу домінували викопні види палива, що призводило до погіршення навколишнього середовища та зміни клімату. У міру того, як країни прагнуть переходу на більш чисті та стійкі джерела, вони стикаються з чис-



ленними проблемами, включаючи технологічні обмеження, економічні міркування та геополітичну напруженість щодо енергетичних ресурсів. Державне управління стає ключовим у вирішенні цих проблем, збалансовуючи попит на енергію з імперативом стійкості.

Оцінюючи обсяги, дохідність та прибутковість інноваційних процесів, необхідно Г. Копець закликає аналізувати розвиненість та масштаби інноваційних процесів, динаміку витрат на інноваційні процеси за кілька років, співвідношення інноваційних процесів за інноваційними видами діяльності організації (підприємства). Вказані показники застосовують з метою прийняття ефективних управлінських рішень у сфері інновацій [3, с. 176].

Ефективне публічне управління демократичних держав відіграє центральну роль у керуванні переходом від звичайних до відновлюваних джерел енергії. Інститути публічної влади повинні сформулювати всеохоплюючу політику, яка стимулюватиме впровадження стійких технологій, заохочуватиме дослідження та розробки та створюватиме нормативні рамки, які сприятимуть інноваціям. Крім того, державні та самоврядні менеджери повинні співпрацювати з приватним сектором, щоб сприяти інвестиціям у проекти відновлюваної енергетики, забезпечуючи плавний перехід до більш екологічного енергетичного ландшафту. Г. Копець відстоює вірну думку, що у цій системі слід максимально враховувати специфіку проектів та особливості використання окремих видів ресурсів. Визначенню вищенаведених показників повинна передувати діагностика рівня забезпеченості ресурсами організації (підприємства) та обґрунтованість доцільності впровадження інновацій (енергоощадних технологій чи проектів) [3, с. 176].

Розвиток інфраструктури є ключовим аспектом забезпечення ефективності енергопостачання. Публічне управління має віддати пріоритет інвестиціям у стійку та сучасну енергетичну інфраструктуру, яка зможе задовольнити зростаючий попит, мінімізуючи втрати енергії під час виробництва, передачі та розподілу. Як постулює комунікаційно-мережна парадигма, «розумні мережі», рішення для накопичення енергії та децентралізовані енергетичні системи мають бути інтегровані в існуючу інфраструктуру для підвищення ефективності та надійності. Г. Копець слушно вважає, що «ефективність ресурсного забезпечення потрібно оцінювати на основі цінних, організаційних та технологічних чинників. Зіставлення поточних та одноразових інвестиційних витрат, на нашу думку, слід здійснювати за допомогою застосування показника при-

ведених витрат. При цьому критерієм вибору найкращого енергоощадного проекту повинна стати мінімізація показника питомих приведених витрат на надання послуг чи виробництво продукції» [3, с. 176].

В рамках сучасних наукових дискусій публічне управління відіграє вирішальну роль у просуванні практик енергозбереження серед населення та промисловості. Впровадження стандартів енергоефективності, проведення інформаційних кампаній і пропонування стимулів для впровадження енергозберігаючих технологій є важливими стратегіями. Громади також можуть використовувати державно-приватні партнерства для впровадження широкомасштабних програм енергозбереження, сприяючи більш сталому та ефективному енергопостачанню.

Ефективність енергопостачання є глобальною проблемою, яка вимагає міжнародного співробітництва. Публічне врядування відіграють ключову роль у сприянні співпраці між країнами, обміні передовим досвідом та узгодженні політики для вирішення спільних енергетичних проблем. Платформи для дипломатичних переговорів і угод можуть сприяти обміну знаннями та ресурсами, сприяючи створенню більш скоординованого та ефективного глобального енергетичного ландшафту починаючи з рівня локальних громад. С. Бушуєв, М. Шкуро та Б. Козир справедливо вказують, що «на тлі постійного підвищення тарифів на енергоносії, проекти підвищення енергоефективності стають одними з першочергових завдань, особливо в муніципальному секторі. В той же час, швидка та ефективна робота органів місцевого самоврядування зі всіма зацікавленими сторонами таких проектів (у тому числі із зарубіжними – Авт.) повинна сприяти реалізації енергетичної стратегії України» [1, с. 4].

Підсумовуючи, ефективне управління енергопостачанням має важливе значення для задоволення зростаючого попиту на енергію, одночасно пом'якшуючи вплив на навколишнє середовище. Публічне управління в контексті інформаційно-технологічні концепції відіграє ключову роль у керуванні переходом до стійких джерел енергії, інвестуванні в інфраструктуру, сприянні збереженню та сприянні міжнародній співпраці. Застосовуючи інноваційні стратегії та дотримуючись принципів належного управління, публічні менеджери можуть прокласти шлях до більш сталого та стійкого енергетичного майбутнього. Українські науковці С. Бушуєв, М. Шкуро та Б. Козир доречно зазначають, що «при ідентифікації зацікавленої сторони проекту муніципальної енерго-

ефективності слід враховувати такі параметри, як її роль та силу впливу на проект. Такий підхід зокрема надає можливість інтегрувати результати ідентифікації зацікавлених сторін проекту в плани управління ризиками та комунікаціями в проектах ПМЕ» [1, с. 6].

Громади в усьому світі стикаються з безліччю проблем, пов'язаних зі споживанням енергії, зокрема зростаючим попитом, обмеженими ресурсами та екологічними проблемами. Неefективне використання енергії не лише обтяжує місцеві ресурси, але й сприяє викидам вуглекислого газу, посилюючи зміну клімату. Ефективне публічне управління має важливе значення для вирішення цих проблем і спрямування громад до практик сталого використання енергії. У цьому контексті С. Бушуєв, М. Шкуро та Б. Козир розглядають принцип сталого стратегічного партнерства (мотивація стейкхолдерів до участі у проекті підвищення муніципальної енергоефективності через формулювання можливості стратегічного партнерства – залучення стейкхолдера до майбутніх проектів ПМЕ у разі успішної взаємодії в межах поточного проекту) [1, с. 7].

Публічне врядування на всіх рівнях має зосереджуватись на створенні та застосуванні політики, яка сприятиме енергоефективності в громадах. Це передбачає встановлення чітких стандартів енергозбереження, стимулювання використання відновлюваних джерел енергії та впровадження нормативних актів, які перешкоджають марнотратству. Також зростає роль впровадження інформаційних технологій моніторингу. Українські дослідники основними компонентами сенсорних мереж визначають розподілені сенсори, засоби читання показників лічильників, обчислювані та передавальні блоки. Усі інтелектуальні сенсори взаємодіють через глобальну або локальну інфраструктуру інформаційного обміну з доступом до сховища даних у хмарному сервісі. Окрім цього, збирання інформації про споживання енергоносіїв здійснюється користувачами шляхом внесення даних із статистичних збірників і сайтів (державних служб статистики України та Евростату, обліку енергоресурсів) у бази даних» [5, с. 2].

У рамках комунікаційних наукових концепцій державні та локальні суб'єкти публічного менеджменту повинні активно взаємодіяти з громадою для підвищення обізнаності про енергозбереження. Освітні програми, семінари та інформаційні ініціативи можуть надати жителям знання та інструменти, необхідні для зменшення споживання енергії. Поінформовані громади з більшою ймовір-

ністю братимуть участь і підтримуватимуть ініціативи з енергоефективності. Великого значення в цьому набуває поширення візуалізованих даних. І. Цмоць, Ю. Опотяк та В. Роман дають визначення візуалізації даних у широкому сенсі – це графічне подання будь-яких даних, що відображаються у вигляді графіків, діаграм, інфографіки, схем, дашбордів, карт і картограм. Графіки і діаграми – найзвичніший засіб візуалізації даних, які використовують як для презентації, так і для аналізу. Існують десятки відомих типів діаграм, а їхня кількість збільшується – пропонуються нові типи для візуалізації складних і незвичайних даних. Інфографіка візуалізує ті чи інші параметри, взаємодію елементів тощо. Презентація та аналіз даних – один із звичних способів використання візуалізації даних у вигляді діаграм або інфографіки [5, с. 3].

Сучасне публічне управління має віддавати пріоритет інвестиціям у стійку інфраструктуру, включаючи розумні електромережі, енергоефективні будівлі та відновлювані джерела енергії. Покращуючи та модернізуючи місцеву інфраструктуру на основі інформаційних технологій, громади можуть значно підвищити енергоефективність та зменшити вплив на навколишнє середовище. І. Цмоць, Ю. Опотяк, В. Роман слушно називають призначені для користувача дані більш керованими, оскільки можна змінювати порядок їх відображення (мінати шари місцями), створювати шари з вкладеними іншими шарами та об'єктами. Створені дані може переглянути будь-який користувач сайту Google. Забезпечується побудова перспективних (рельєфних) зображень, нанесення власних об'єктів, їх поєднання з поверхнею, вимірювання відстаней, перегляд території на заданій висоті [5, с. 6].

Локальне й регіональне публічне врядування може сприяти розвитку проектів у сфері відновлюваної енергетики на рівні громади, наприклад, кооперативів сонячної або вітрової енергетики. Ці проекти, як вже зазначалося, дають можливість громадам виробляти власну стійку енергію, сприяючи розвитку почуття власності та сприяючи місцевій стійкості.

Підсумовуючи, досягнення ефективності споживання енергії громадою вимагає проактивного та стратегічного публічного управління. Впроваджуючи політику, залучаючи громади, інвестуючи в інфраструктуру, надаючи стимули, залучаючи дані, просуваючи проекти з відновлюваної енергетики та співпрацюючи з приватним сектором, інститути місцевого самоврядування можуть спрямовувати громади до більш стійкого та стійкого енергетичного майбутнього. Завдяки цим методам

публічне управління стає каталізатором позитивних змін, сприяючи відповідальним енергетичним практикам на низовому рівні.

**Висновки.** Таким чином, сучасна наука державного управління розкриває специфіку енергоефективності в площині цілей і завдань діяльності системи публічного врядування. Найбільш інтегральними є державоцентричний підхід, комунікаційно-мережна парадигма та інформаційно-технологічні концепції. Зазначені напрямки наукових досліджень звертають увагу на різні виміри енергоефективності.

Зокрема, в рамках державоцентризму розглядаються макросуспільні та макроекономічні наслідки державного управління. Акцентується увага на пріоритетах збереження енергетичної стабільності та самодостатності. Зазначений підхід характеризується увагою до великих статистичних аспектів інформації та програмування розвитку на тривалий період.

В рамках міркувань щодо комунікаційної спроможності публічного врядування в контексті енергозабезпечення йдеться про своєчасний та повний збирання інформації та взаємодію як суб'єктами генерації, так і споживачами енергетичних ресурсів.

В умовах війни з Росією зростає значення інформаційних технологій як чиннику оптимізації енергоспоживання, врахування кількості суб'єктів та їх потреб, а також оперативного реагування на шкоду, завдану з боку країни-агресора. Хоча досвід публічного врядування в умовах сучасної України ще потребує свого узагальнення, вже зараз можна стверджувати, що оперативне управління енергоресурсами та оновлення інфраструктури було забезпечено експертною роботою інститутів центральної регіональної та місцевої влади. Вона здійснювалася на основі тісної взаємодії обміну інформацією та пошуку нестандартних рішень. Зазначений досвід буде розглядатися в наших подальших наукових дослідженнях.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бушуєв С. Д., М. Ю. Шкуро, Б. Ю. Козир Проактивне управління проектами забезпечення енергоефективності муніципальної інфраструктури. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ»*. Серія: Стратегічне управління, управління портфелями, програмами та проектами. 2019. № 1. С. 3–10.
2. Енергоменеджмент URL: <https://decentralization.gov.ua/energoeffect/enerhomenedzhment?page=2>
3. Копець Г. Р. Інноваційний розвиток у сфері управління енергоефективністю у містах України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Проблеми економіки та управління. 2013. № 754. С. 172–178.
4. Лящук О. Енергоефективність українських громад: перші кроки. URL: <https://energytransition.in.ua/project/z-choho-pochynaiet-sia-shliakh-ukrains-kykh-h/>
5. Цмоць І. Г., Ю. В. Опотяк, В. І. Роман Засоби збирання та візуалізації енергетичних даних для системи управління енергоефективністю економіки регіону. *Ukrainian Journal of Information Technology*. 2019. Vol. 1, Nr. 1. С. 1–10.
6. Brown, R. C. 2017. "Effective Public Governance in Shaping Energy Efficiency Policies" In Proceedings of the International Conference on Sustainable Energy Management, 45–58.
7. International Energy Agency. 2021. "Public Management and Energy Efficiency". IEA. URL: <https://www.iea.org/topics/public-management-and-energy-efficiency>
8. Murtin, F. et al. "Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment", OECD Statistics Working Papers, 2018, No. 2018/2, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/869ef2ec-en>.
9. Smith, J. A. 2020. "Public Management Strategies for Enhancing Energy Sufficiency". *Energy Policy* 45, no. 3: 123–145.
10. Tophoff V. Proposed New Guidance Aims to Improve Public Sector Governance IFAC and CIPFA Issue Good Governance in the Public Sector-Consultation Draft for an International URL: [www.ifac.org/news-events/2013-08/proposed-new-guidance-aims-improve-public-sector-governance](http://www.ifac.org/news-events/2013-08/proposed-new-guidance-aims-improve-public-sector-governance)
11. United States Department of Energy. 2018. National Strategy for Energy Efficiency. Washington, DC : Government Printing Office. URL: [https://www.energy.gov/sites/prod/files/2018/11/f58/SEEReport\\_0.pdf](https://www.energy.gov/sites/prod/files/2018/11/f58/SEEReport_0.pdf)

## ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

## INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL-LEGAL PRINCIPLES OF FUNCTIONING OF PUBLIC HEALTH SYSTEM IN UKRAINE

У статті досліджуються організаційно-правові та інституційні засади державного регулювання системи громадського здоров'я в умовах сучасних ризиків. Серед основних детермінант впливу на сферу громадського здоров'я, що обумовили нагальну модернізацію існуючої системи в останнє десятиріччя визначено: підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС; поширення пандемії COVID-19; стрімка цифровізація усіх сфер суспільного життя та запровадження е-медицини; військова агресія РФ. З'ясовано, що пандемія COVID-19 виявила неготовність системи громадського здоров'я на усіх рівнях (національному, регіональному, місцевому) реагувати на надзвичайні ситуації. Прийняття спеціального Закону України «Про систему громадського здоров'я» доводить пріоритетність модернізації цієї сфери в умовах повномасштабної війни, сприяє запровадженню реальних та ефективних механізмів створення системи громадського здоров'я, з чітко визначеними компетенціями усіх суб'єктів владних повноважень, задіяних у розбудові та зобов'язаних забезпечити надання критично важливих функцій громадського здоров'я в умовах режиму воєнного стану. Трансформація системи громадського здоров'я потребує переосмислення загальнонаціональної візії щодо подальшого розвитку системи громадського здоров'я. Сформульовані основні вектори державної політики щодо розбудови стійкої системи громадського здоров'я в Україні, сфокусованої на потребах людей. Доведено, що посилення системи громадського здоров'я та готовності до надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я передбачає забезпечення функціонування спроможної системи громадського здоров'я, спрямованої на збереження і зміцнення здоров'я населення, попередження інфекційних та неінфекційних хвороб, своєчасне виявлення викликів для здоров'я та реагування на них, створення координаційного механізму в системі громадського здоров'я тощо. Визначено роль та основні завдання Уряду України, міжнародних організацій, громадянських інституцій, органів місцевого самоврядування та громадян у розбудові та подальшому розвитку системи громадського здоров'я. Встановлено, що створення стійкої системи громадського здоров'я в Україні передбачає виконання першочергових завдань з попередження, виявлення, швидкого і ефективного реагування на загрози громадському здоров'ю (пандемія COVID-19 та повномасштабної війни на території України). Окреслена провідна місія центрів контролю та профілактики хвороб щодо роботи та реалізації оперативних функцій громадського здоров'я, а саме готовності попереджати, виявляти, реагувати та ефективно відновлюватися

в умовах воєнного стану. Надана характеристика нормативно-правових актів у цій галузі, визначені тенденції модернізації спеціального законодавства, пов'язані із подальшою гармонізацією із законодавством ЄС.

**Ключові слова:** громадське здоров'я, стійка система охорони здоров'я, система охорони здоров'я,

The article explores the organizational, legal, and institutional foundations of state regulation of the public health system in the context of modern risks. Among the main determinants that have led to urgent modernization of the existing system are: the signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU; the spread of the COVID-19 pandemic; rapid digitization of all spheres of public life and the introduction of e-medicine; and military aggression by Russia. It has been found that the COVID-19 pandemic has exposed the unpreparedness of the public health system at all levels (national, regional, local) to respond to emergencies. The adoption of the special Law of Ukraine "On the Public Health System" demonstrates the priority of modernizing this area in conditions of full-scale war, and promotes the implementation of real and effective mechanisms for creating a public health system with clearly defined competencies for all subjects of government powers involved in its development and responsible for providing critical public health functions in conditions of martial law. The transformation of the public health system requires a rethinking of the national vision for its further development, and key vectors of state policy have been formulated for building a sustainable public health system in Ukraine focused on people's needs. It has been shown that strengthening the public health system and readiness for emergencies in healthcare requires ensuring the functioning of a capable public health system aimed at preserving and strengthening population health, preventing infectious and non-infectious diseases, timely identification of health challenges and responding to them, creating a coordination mechanism in the public health system, and more. The role and main tasks of the Government of Ukraine, international organizations, civil institutions, local self-government bodies, and citizens in building and further developing the public health system have been identified. The leading mission of disease control and prevention centers regarding the work and implementation of operational functions in public health has been outlined, particularly readiness to prevent, detect, respond to, and effectively recover from conditions of martial law. The article provides a characterization of the regulatory framework in this area, identifies trends in the modernization of special legislation associated with further harmonization with EU legislation.

**Key words:** public health, sustainable healthcare system, healthcare system.

УДК 351:614  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.12>

**Дідик Н.Д.**  
аспірант кафедри управління та адміністрування  
Комунальний заклад вищої освіти  
«Вінницька академія безперервної освіти»

**Постановка проблеми** у загальному вигляді. Дослідження сучасних тенденцій формування організаційно-правового механізму функціонування системи громадського здоров'я в Україні є актуальним напрямом наукових розробок в галузі публічного управління та адміністрування. Тривалий час для вітчизняної сфери громадського здоров'я було притаманним відсутність єдиної визначеної, а саме, на рівні законодавства, системи громадського здоров'я, яка спроможна була б ефективно реагувати на виклики, особливо ті, що спостерігаються протягом останніх років.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблематики механізмів публічного управління, публічно-правового та приватно-правового регулювання відносин в сфері охорони здоров'я населення присвячені праці вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких: Н.В. Авраменко, М.В. Банчук, З.С. Гладун, Л.І. Жаліло, І.Я. Зима, А.Б. Зіменковський, О.А. Каденко, Д.В. Карамішев, О.В. Клименко, Н.П. Кризіна, Л.Р. Криничко, Є.А. Кульгінський, Р.Р. Ларіна, С.О. Линник, Б.Б. Лемішко, Л.І. Лозовська, О.В. Поживілова, О.О. Приходський, Я.Ф. Радиш, О.П. Рогачевський, Н.О. Рингач, І.В. Рожкова, Л.О. Самілик, І.Я. Сенюта, О.Л. Седіловський, О.А. Федько та інші. Незважаючи на значну кількість вітчизняних та зарубіжних публікацій та віддаючи належне вагомим науковим результатам провідних вчених, слід зазначити, що сфера охорони здоров'я, а саме система громадського здоров'я як об'єкт публічного управління є надзвичайно динамічною, що обумовлено сучасними викликами та загрозами, що актуалізує об'єкт дослідження та потребу в постійному науковому пошуку сучасних механізмів формування та реалізації державної політики.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Розбудова цілісної системи громадського здоров'я, що інтегрована в європейську мережу та має на меті збереження здоров'я української нації для нинішнього і майбутніх поколінь, є одним з пріоритетних завдань модернізації системи охорони здоров'я на сучасному етапі державотворення. Національна система громадського здоров'я в останні роки зіштовхнулася із серйозними викликами, зумовленими епідемією COVID-19, реформуванням галузі та повномасштабним вторгненням. Ці фактори лише загострили існуючі проблеми даного сектора та створили нові виклики, що потребують швидкого реагування та вирішення. Незважаючи на позитивні зміни у законодавстві та підходах до управління сферою охорони здоров'я, у процесі розбудови спроможної системи громадського

здоров'я надзвичайно гостро стоїть питання пошуку модерного механізму функціонування системи громадського здоров'я, з врахуванням існуючих в Україні реалій та міжнародного досвіду і практики публічного управління у даній галузі. Це зумовлює потребу у поглибленні досліджень у даній сфері.

**Мета статті** дослідити інституційні, організаційно-правові, нормативні основи механізму забезпечення функціонування стійкої системи громадського здоров'я спрямованої на збереження і зміцнення здоров'я населення, попередження хвороб, своєчасне виявлення викликів для здоров'я та реагування на них в кризових умовах.

**Виклад основного матеріалу.** У спеціальній літературі з медицини, державного управління, права, економіки, соціології та інших галузей широко представлено науково-теоретичне розуміння феномену «громадське здоров'я», що лише підкреслює складну, мультидисциплінарну та комплексну природу відносин у цій сфері.

Переважно у наукових розробках при формуванні дефініції поняття «громадське здоров'я» враховувались його специфічні ознаки, складові, суспільне значення, чинники впливу, а саме: громадське здоров'я – медико-соціальний ресурс, найважливіший економічний та соціальний потенціал країни, обумовлений дією різних чинників довкілля та способу життя населення, що дозволяє забезпечити оптимальний рівень якості й безпеки життя людей [1, с. 8]. Буквально у вузькому сенсі, під громадським здоров'ям розуміється сукупне здоров'я усіх людей, що проживають в певній країні.

Що ж до нормативної позиції з цього питання, то вперше в національному законодавстві легальне визначення поняття «громадське здоров'я» з'явилося у п. 2 ч. 1 ст. 1 нового спеціального Закону України «Про систему громадського здоров'я» від 06.09.2022 року №2573-IX (введений в дію з 1 жовтня 2023 року): «... громадське здоров'я – сфера знань та організована діяльність суб'єктів системи громадського здоров'я щодо зміцнення здоров'я, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя ...» [2]. До прийняття Закону України «Про систему громадського здоров'я» у Концепції розвитку системи громадського здоров'я, схваленій Розпорядженням КМУ від 30.11.2016 р. № 1002-р [3] зазначалось, що термін «громадське здоров'я» трактується за визначенням, запропонованим ВООЗ – як наука та практика попередження захворювань, збільшення тривалості життя і зміцнення здоров'я шляхом організованих зусиль суспільства.

Отож, в цілому громадське здоров'я слід сприймати не лише як протидію захворюванням, травматизму, інвалідності та смерті, популяризація здорового способу життя та збереження здорового середовища й умов життя для майбутнього покоління, але і як цілісну державну політику у галузі охорони здоров'я.

В доктринальному розумінні державна політика України в галузі охорони здоров'я – це комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я та соціального благополуччя населення держави як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь, в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому [4, с. 106].

Державна політика у сфері охорони здоров'я має на меті збереження, охорону та зміцнення здоров'я та благополуччя громадян. Досягнення цієї можливо лише за умови здійснення ефективного державного регулювання.

В своїх фундаментальних дослідженнях З.С. Гладун у процесі здійснення державного регулювання відносин у сфері охорони здоров'я можна виділити дві взаємопов'язані між собою складові:

1) це вся система органів державної влади, місцевого самоврядування та інших державних органів, залучених до процесу здійснення державного регулювання відносин у сфері охорони здоров'я, тобто інституційний механізм охорони здоров'я, до складу якого входять власне всі зазначені суб'єкти, залучені до процесу реалізації політики охорони здоров'я, а також їх повноваження та відносини між собою іншими суб'єктами;

2) це система правових норм та принципів, які творять законодавство про охорону здоров'я і регулюють зміст процесу здійснення державного регулювання охорони здоров'я, тобто правовий механізм охорони здоров'я населення [5, с. 352].

Сьогодні важко реально оцінити масштаби негативних наслідків для громадського здоров'я українців, що спричинені війною, починаючи від фізичної руйнації інфраструктури мережі медичних закладів, що унеможлиблює доступ до медичних послуг і, завершуючи поширенням різноманітних інфекційних хвороб, мінно-вибухових поранень, екоциду, погіршенням ментального здоров'я населення

тощо. За таких умов проблема визначення пріоритетних напрямків державної політики у сфері охорони здоров'я та удосконалення механізму державного регулювання системи громадського здоров'я з врахуванням сучасних реалій стоїть надзвичайно гостро.

Трансформаційні зміни, що відбуваються в системі громадського здоров'я в умовах триваючих воєнних дій на території України, в першу чергу, потребують не лише оновлення законодавства, про що йшлося вище, але і переосмислення загальнонаціональної візії щодо подальшого розвитку системи охорони здоров'я, в тому числі громадського здоров'я. Сьогодні у фахових колах з цього питання висловлюються діаметрально різні думки: як-то створення абсолютно нової системи громадського здоров'я, що передбачає зміну механізмів управління і впровадження нових інститутів (на кшталт зарубіжних моделей управління), так і відбудова раніше існуючої системи охорони здоров'я, її інфраструктури, що формувалась у радянські часи та трансформувалась за роки незалежності аж до початку повномасштабного вторгнення рф.

Наразі в країні триває громадське обговорення проекту Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року (надалі – Стратегія) Візією Стратегії є створення такої системи охорони здоров'я України, за ефективного функціонування якої кожна людина матиме повноту можливостей подбати про своє здоров'я, підтримувати, зберігати його та отримувати найвищий доступний рівень медичної допомоги незалежно від обставин, а особи та суб'єкти, залучені до її надання матимуть прозорі та ефективні інструменти для реалізації власного потенціалу та впливу на формування політик щодо охорони здоров'я на всіх рівнях. Стратегічними пріоритетами у розбудові системи громадського здоров'я визначено: 1) забезпечення функціонування спроможної системи громадського здоров'я, спрямованої на збереження і зміцнення здоров'я населення, попередження хвороб, своєчасне виявлення викликів для здоров'я та реагування на них; 2) створення безпечних умов й середовища життєдіяльності, що сприяють збереженню та зміцненню здоров'я; 3) забезпечення захисту здоров'я населення шляхом попередження виникнення й раннього виявлення надзвичайних ситуацій та ефективного реагування на них [6].

Аналіз стратегічних напрямків державної політики щодо розбудови стійкої системи громадського здоров'я дає підстави говорити про певну декларативність низки положень та їх невідповідність сучасним реаліям та турбулентним змінам.

В контексті дослідження заслуговують на увагу положення Плану відновлення системи охорони здоров'я від наслідків війни на 2022–2032 рр. (далі – План) [7], що передбачають низку заходів, що сприятимуть досягненню базової стратегічної мети – відновлення та розвиток системи охорони здоров'я з новою якістю і доступністю послуг для задоволення потреб громадян. У секторі громадського здоров'я для досягнення цієї стратегічної мети у повоєнному відновленні системи охорони здоров'я заплановано посилення системи громадського здоров'я та готовності до надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я.

Пріоритетно заплановано забезпечення функціонування спроможної системи громадського здоров'я, спрямованої на збереження і зміцнення здоров'я населення, попередження інфекційних та неінфекційних хвороб, своєчасне виявлення викликів для здоров'я та реагування на них, створення координаційного механізму в системі громадського здоров'я; забезпечення функціонування національної системи крові для гарантування державою рівноправного та своєчасного доступу пацієнтів до безпечних та якісних компонентів донорської крові у достатній кількості. В Плані сформульовані основні проблеми, з якими зіштовхнулася система громадського здоров'я внаслідок повномасштабної війни і які потребують розв'язання, а також запропонований алгоритм конкретних дій по досягненню цілей.

Погоджуємось із позицією В.І. Юнгера про позитивні положення вищеназваних стратегічних документів, але з певними застереженнями, що не всі запропоновані заходи в повній мірі відповідають сучасним реаліям, що обумовлені повномасштабною війною та євроінтеграційними процесами в Україні та мають бути багато варіативним, а отже передбачати різні сценарії реформування системи охорони здоров'я, що будуть обумовлені як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками [8, с. 332].

**Висновки.** Отож, оновлення спеціального законодавства, що визначає організаційно-правові та соціально-економічні засади функціонування системи громадського здо-

ров'я в Україні, регламентує суспільні відносини у сфері громадського здоров'я та санітарно-епідемічного благополуччя населення, конкретизує правовий статус суб'єктів у цій сфері, встановлює організаційно-правові основи здійснення державного нагляду (контролю) у сферах господарської діяльності, які можуть становити ризик для санітарно-епідемічного благополуччя населення стало лише поштовхом для подальшого реформування сфери громадського здоров'я та трансформації існуючих механізмів управління досліджуваними суспільними відносинами.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Основи громадського здоров'я: теорія і практика / за заг. ред. О.В. Безпалько. Ужгород : ВАТ «Патент», 2008. 322 с.
2. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>
3. Концепція розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження КМУ від 30.11.2016 р. № 1002-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>
4. Князевич В. М., Радиш Я. Ф., Васюк Н. О. Державна політика України в галузі охорони здоров'я як організаційно-нормативна система владних дій та управлінських рішень. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 7. С. 105–110.
5. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 720 с
6. Про схвалення Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2023 році : Проект Розпорядження КМУ від 23.02.2022 р. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F/UKR%20Health%20Strategy%20Feb%2024.2022.pdf>
7. План відновлення системи охорони здоров'я України від наслідків війни на 2022–2032 рр. Версія (від 21/07/2022 р.) URL: [https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/21-07-2022-Draft-Ukraine%20HC%20System%20Recovery%20Plan-2022-2032\\_UKR.pdf](https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/21-07-2022-Draft-Ukraine%20HC%20System%20Recovery%20Plan-2022-2032_UKR.pdf)
8. Юнгер В. І. Розвиток стратегічних положень державного управління системою охорони здоров'я. *Право та державне управління*. 2023. № 2. С. 325–333.

## КОМПЛЕКСНА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК СПОСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

### COMPLEX EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AS A METHOD FOR IMPROVEMENT OF TERRITORIES DEVELOPMENT MANAGEMENT

У статті розглянуто управління розвитком територій через призму нормативно-правового регулювання. Результати досліджень показують необхідність ефективного контролю на стадії створення відповідних нормативно-правових актів. Проведено аналіз чинного стану нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій та вивчено питання доцільності прийняття Закону «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів» як одного з інструментів на шляху до вдосконалення управління розвитком територій. Для якості, дієвості та актуальності таких нормативно-правових актів, перевірки їх на відповідність національному, міжнародному законодавству та іншим вимогам перед прийняттям вони мають пройти певну перевірку відповідними установами та компетентними фахівцями. Такі дії сприятимуть уникненню у нормативно-правових актах значних прогалин, помилок і колізій. Цією процедурою є експертиза нормативно-правових актів. Експертизі законопроектів присвячена окрема стаття Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», проте визначення поняття відсутнє. Проведення експертизи проекту нормативно-правового акту регулює ст. 44 Закону України «Про правотворчу діяльність». Нею передбачено: обов'язкову, додаткову та незалежну експертизу. Зважаючи на важливість даного питання, доцільним було б прийняття Закону України «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів» та впровадження поняття комплексної експертизи. У статті запропоновано під поняттям «комплексна експертиза нормативно-правових актів» розуміти аналітичну, наукову, комплексну діяльність експерта (групи експертів), метою якої є юридичний, логічний, порівняльний, екологічний, соціальний та економічний аналіз, а також незалежна оцінка відповідності проекту нормативно-правового акту ряду вимог з подальшим обов'язковим оформленням і закріпленням досягнутих результатів в офіційному комплексному експертному висновку. Проведення комплексної експертизи нормативно-правових актів може сприйматись суб'єктами нормотворення як ускладнення та додаткові перепони, в тому числі і затягування в часі, на шляху до прийняття нормативно-правових актів. Проте в перспективі це дасть можливість уникати правових колізій, приймати якісні нормативно-правові акти, які будуть відповідати міжнародному та національному законодавству, враховувати економічні, екологічні, гендерні, лінгвістичні, соціальні, культурні, етнічні та інші показники і ризики. Загалом, українське законодавство доволі широко регулює порушені питання, але врахування результатів дослідження сприятиме покращенню і вдосконаленню нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій. Напрямом подальших досліджень може бути розробка концепції проекту закону, який би регулював експертизу нормативно-правових актів, які

стосуються зокрема управління розвитком територій.

**Ключові слова:** територія, розвиток території, нормативно-правовий акт, комплексна експертиза нормативно-правових актів.

The article deals with territories development management through the prism of normative legal regulation. The results of researches shows necessary of effective control in the stage of creation corresponding normative legal acts. There was conducted the analysis of current status of normative legal regulation of territories development management and considered the problem of expediency to pass an Law "On Complex Expertise of Normative Legal Acts" as one of instruments on the way of improvement that management. For the goal of quality, effectiveness and actuality of these normative legal acts, checking them for accordance to national, international laws and other requirements before passing they must be inspected by relevant institutions and competent specialists. It allows to avoid essential gaps, mistakes and collisions on those normative legal acts. The expertise of normative legal acts, actually, is that inspection.

There is individual article dedicated for expertise of law drafts in the Law of Ukraine "On Regulation of the Supreme Council of Ukraine", but there isn't any definition of it. Conducting the expertise of normative legal acts drafts regulated by article 44 of Law of Ukraine "On Law-Making Activity". It contains next types of expertises: mandatory, additional and independent. Considering the importance of this problem, it would be expedient to pass Law of Ukraine "On Complex Expertise of Normative Legal Acts" and to implement legal definition of "complex expertise". In this article suggests to take definition of complex expertise of normative legal acts as analytic, scientific, complex activity of expert (or expertal group) on purpose of legal, logical, comparative, ecological, social and economical analysis and independent estimation of accordance of normative legal act draft to list of requirements with further obliged registration and confirmation of the achieved results in official complex expert report.

Conducting of the complex expertise of normative legal acts can be perceived by the subjects of law-making as complications and additional obstacles (like time delaying) on the way to pass that normative legal act. But, in perspective, it makes possibilities to avoid legal collisions, to pass high-quality normative legal acts which will be in accordance to international and national law, will consider economical, ecological, gender, linguistical, social, cultural, ethnical and other aspects. In general, ukrainian law regulates raised problem widely, but considering the results of this research can improve it additionally. The direction of next researches can be making conception to law draft which would regulate the expertise of normative legal acts, especially for territories development management.

**Key words:** territory, territories development, normative legal act, complex expertise of normative legal acts.

УДК 353:332  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.13>

**Каралінка М.О.**

магістр права,  
фахівець  
Інституту адміністрування, державного  
управління та професійного розвитку  
Національний університет «Львівська  
Політехніка»



**Постановка проблеми.** Проблема ефективного управління розвитком територій не втрачала актуальності ніколи, адже саме від ефективності управлінських рішень і своєчасності відповідних дій залежить економічний, екологічний, соціальний, культурний та інший добробут і потенціал територій. Історії відомі багато випадків, коли ті чи інші регіони, маючи щедрі ресурси, природні, географічні і кліматичні умови, не змогли розвинути потенціал їхніх територій; населення цих регіонів перебувало в депресивних екологічних, економічних, фінансових, демографічних умовах. Тому тема управління розвитком територій, зокрема, через призму нормативно-правового регулювання, є важливою для всіх видів територій у всі історичні періоди. Особливо актуальною тема ефективного управління розвитком територій є зараз, коли Україні потрібно долати наслідки війни, яка триває і досі. Адже для подолання таких масштабів руйнувань, яких зазнала наша держава, потрібно максимально ефективно використовувати всі наявні ресурси та потенціали цих ресурсів, у тому числі територій. Ефективні рішення при управлінні розвитком територій покращать не лише економічні показники регіону, а і підвищать довіру населення до органів державної влади, що загалом позитивно відобразиться на розвитку країни. Одною з таких заповорок зростання і функціонування держави є ефективно управління розвитком територій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання удосконалення нормативно-правових актів вивчали такі автори, як: Косович В.М., Рабінович П.М., Луць Л.А. та інші. Науковцями проводились дослідження в контексті підвищення досконалості нормативно-правових актів, вивчалась нормопроектна техніка, правотворча технологія. В частині опрацювання нормативно-правового аспекту, були розглянуті думки і погляди таких авторів, як: Оницьук І., Рибікової Г.В., Олійника А.Ю., Олійника Ю.В., Ляшук Р.М., Вичавка В.І. В роботах науковців є думки щодо поняття експертизи нормативно-правових актів або їх видів, але доцільно було б дати загальне визначення поняттю комплексної експертизи нормативно-правових актів та закріпити його на законодавчому рівні.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** В частині нормативно-правового забезпечення розвитку територій результати досліджень показують необхідність ефективного контролю на стадії створення відповідних нормативно-правових актів. Одним з методів удосконалення якості майбутніх нормативно-правових актів може

бути їх комплексна експертиза, оскільки це важливе питання, яке не може бути достатньо розкритим у декількох статтях інших законів і потребує детального окремого врегулювання. Саме такі дії будуть сприяти ефективному вдосконаленню управління розвитком територій.

**Метою дослідження** є аналіз чинного стану нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій та вивчення питання доцільності прийняття Закону «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів» як одного з інструментів на шляху до вдосконалення управління розвитком територій.

**Виклад основного матеріалу.** В контексті законодавства територія може означати:

– державну територію – площу, яка перебуває під суверенітетом України, включаючи її сушу, водні ресурси, повітряний простір та підземні ресурси;

– територію адміністративних одиниць – тобто поділ на адміністративно-територіальні одиниці, таких як області, райони, міста та села. Кожна з цих територій має свою адміністративну та територіальну структуру, а також відповідні органи влади;

– територію для певних цілей (спеціальну територію) – в законодавстві також можуть використовуватися поняття території для визначення специфічних місць або зон з певними правилами, наприклад, зони екологічного збереження, зони радіаційного забруднення, території спеціального призначення чи інші адміністративні підрозділи.

Під розвитком територій слід розуміти зміну, зростання рівня життя, ріст економічних, екологічних, соціальних та інших показників. Цей розвиток може мати своїм джерелом як певні об'єктивні процеси, незалежні від діяльності людини, так і процеси, зумовлені і похідні від людини. Похідні від людини процеси розвитку територій найефективніше можуть проявлятися та упорядковуватися через інструмент нормативно-правового регулювання.

Для високого результату розвитку територій необхідне встановлення державою, як основним регулятором суспільних відносин, загальнообов'язкових норм і правил, яких будуть дотримуватись при управлінні.

Загальновідомим є те, що шлях до побудови соціальної, правової держави має забезпечуватись якісними та справедливими нормативно-правовими актами. Ці акти повинні відповідати Конституції України, міжнародним нормативно-правовим актам та міжнародним нормативно-правовим договорам, ратифікованих Верховною Радою України, а також ряду вимог та принципів, адже вони стають тим основним інструментом, за допомогою якого

регулюються економічні, екологічні, соціальні, юридичні, політичні та інші важливі завдання. Саме для забезпечення прав і свобод громадян, безпеки, сталого розвитку територій, економічної, екологічної, соціальної та інших сфер, необхідним є ефективне забезпечення нормативно-правового регулювання.

Основою для управління розвитком територій є нормативні акти, що стосуються земельних відносин, містобудування, екології, інфраструктури, соціально-економічного розвитку територій тощо. Відповідне нормативно-правове забезпечення передбачає регулювання використання земель, будівель, ресурсів та інших аспектів, які впливають на розвиток конкретних територій, тобто поширює свій вплив на території нижчого рівня управління (рівень адміністративно-територіальних одиниць, спеціфічних зон тощо) заради їх гармонійного розвитку у взаємодії з державою та сусідніми окремо визначеними територіями.

Управління територіями на загальнодержавному рівні здійснюється державними органами України в межах їхньої компетенції. Повноваження державних органів України є чітко прописані в нормативно-правових актах, починаючи з Конституції України і закінчуючи регламентами відповідних органів. Ті державні органи, діяльність яких пов'язана з управлінням територіями, володіють вичерпними організаційними можливостями для виконання цих завдань. У межах своїх повноважень вказані державні органи здійснюють управління територіями, приймаючи акти нормативного або індивідуального характеру. Для якості, дієвості та актуальності таких нормативно-правових актів, перевірки їх на відповідність національному, міжнародному законодавству та іншим вимогам перед прийняттям вони мають пройти певну перевірку відповідними установами та компетентними фахівцями. Це дозволяє уникнути у нормативно-правових актах значних прогалин, помилок і колізій. Цією процедурою є експертиза нормативно-правових актів. Відповідно до п. 1 ст. 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради» законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Пункт 2 цієї статті зазначає, що зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання

у відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради. Остаточна юридична експертиза і редакційне опрацювання здійснюються після прийняття акта Верховної Ради в цілому [8]. В Законі зазначено, що зареєстровані законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет, направляються для одержання експертних висновків до Національної академії наук України. Окремі законопроекти також можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців [8].

Експертизі законопроектів присвячена окрема стаття згаданого Закону, проте визначення поняття відсутнє.

Позитивним кроком на шляху до впорядкування правотворчої діяльності України став Закон України «Про правотворчу діяльність», прийнятий 24 серпня 2023 року, але станом на час підготовки статті перебував на етапі набрання чинності. Проведення експертизи проекту нормативно-правового акту регулює ст. 44 цього Закону. Аналіз цієї норми дає змогу виділити:

обов'язкову експертизу (відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС); наукову; юридичну (правову), антикорупційну; гендерно-правову; антидискримінаційну);

додаткову експертизу (на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї, практиці Європейського суду з прав людини; фінансово-економічну; цифрову; щодо впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини; щодо впливу на показники економічного і соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі; з інших питань, що можуть вплинути на якість проекту нормативно-правового акта) незалежну експертизу [6].

Слід зазначити, що в Законі України «Про регламент Верховної Ради України» вживається термін «юридична експертиза», а у Законі України «Про правотворчу діяльність» – «юридична (правова) експертиза». З цього випливає, що законодавець вживає поняття «правова» як синонім до поняття «юридична» експертиза. Але в обох законах відсутня дефініція експертизи проектів нормативно-правових актів.

Якщо розглянути напрацювання науковців, то в своїх роботах вони дають визначення поняття експертизи нормативно-правових актів або її видів. Зокрема, І.Онищук зазначає, що експертиза нормативно-правових актів – це публічно-правова діяльність особи (групи осіб), що володіють спеціальними знаннями, спрямована на проведення дослідження законопроекту або законодавчого акта на предмет його відповідності об'єктивним вимогам у певній сфері суспільних відносин, а також підготовку, оформлення висновків і рекомендацій щодо даного законопроекту або законодавчого акта [3].

На думку Рибікової Г.В., правова експертиза нормативно-правових актів – це діяльність, яку здійснюють незалежні фахівці в галузі правознавства з метою оцінки форми, цілей, завдань, предмета правового регулювання, змісту норм, порядку прийняття і набрання чинності нормативно-правовими актами, компетенції суб'єктів правотворчості щодо прийняття цих актів на предмет їх відповідності нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, вимогам юридичної техніки, принципам права, результатом якої є обґрунтований експертний висновок відповідно до поставлених завдань [9].

Олійник А.Ю. та Олійник Ю.В. описують поняття антикорупційної експертизи як урегульовану нормама права діяльність державних і суспільних суб'єктів по виявленню в проєктах та в чинних нормативно-правових актах певних факторів, які сприяють чи можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень чи правопорушень які пов'язані з корупцією та розроблення рекомендацій щодо усунення названих факторів і врахування їх у відповідних актах, що підлягають обов'язковому оприлюдненню [2].

Окрім цього, ще низку експертиз проєктів нормативно-правових актів описують в своїй праці Ляшук Р.М. та Вичавка В.І. Окремим видом вони зазначають експертизи аналізу регуляторного впливу, фінансову, економічну та соціально-психологічну експертизу [1].

На нашу думку, під поняттям «комплексна експертиза нормативно-правових актів» слід розуміти аналітичну, наукову, комплексну діяльність експерта (групи експертів), метою якої є юридичний, логічний, порівняльний, екологічний, соціальний та економічний аналіз, а також незалежна оцінка відповідності проєкту нормативно-правового акту ряду вимог з подальшим обов'язковим оформленням і закріпленням досягнутих результатів в офіційному комплексному експертному висновку.

Зважаючи на важливість даного питання, доцільним було б прийняття Закону України «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів» та впровадження поняття комплексної експертизи. Такі дії можуть сприйматись суб'єктами нормотворення як ускладнення та додаткові перепони, в тому числі і затягування в часі, на шляху до прийняття нормативно-правових актів. Проте в перспективі це дасть можливість уникати правових колізій, приймати якісні нормативно-правові акти, які будуть відповідати міжнародному та національному законодавству, враховувати економічні, екологічні, гендерні, лінгвістичні, соціальні, культурні, етнічні та інші показники та ризики. Такий підхід сприятиме формуванню ефективного нормативно-правового забезпечення розвитку територій. Проведення комплексної експертизи і як наслідок прийняття актів, які відповідають міжнародному та національному законодавству буде додатковим фактом виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань, а також дотримання прав і свобод своїх громадян. Прийняті нормативно-правові акти, в яких був би врахований детальний експертний аналіз, впливали б на усю вертикаль нормативних актів, у тому числі і на ті, які приймаються територіальними громадами та їх органами на місцях. Зокрема позитивний вплив відзначався б і на нормативно-правовому забезпеченні розвитку територій. Прийняття Закону України «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів» дасть змогу чітко і детально розкрити поняття комплексної експертизи нормативно-правових актів, принципи, функції, методи, особливості та терміни її проведення.

Що стосується нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій адміністративних одиниць, то, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», питання місцевого значення вирішується органами місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [4]. Органи місцевого самоврядування відповідають за вирішення питань місцевого значення, соціальні програми, розвиток інфраструктури, благоустрій, виділення бюджетних коштів та інше. При прийнятті рішень органи місцевого самоврядування, враховуючи специфіку своїх територій, керуються різними принципами, одним з

яких є принцип законності. Це означає, що усі рішення повинні відповідати чинному законодавству та нормативно-правовим актам.

Повертаючись до питання специфіки території адміністративно-територіальних одиниць, слід зазначити, що навіть сусідні географічно території можуть мати суттєві особливості, які зумовлюють застосування різних підстав для управління ними. Наприклад, території з виходом до морів і без такого; території з гірським рельєфом, що наділяють їх населені пункти статусом гірських і без такого; території з специфічними природними ресурсами і без таких. Такі індивідуальні особливості територій зумовлюють застосування до управління ними різного спектру нормативно-правових актів державного та місцевого рівня і, відповідно, перебувають у зоні специфічних правовідносин, що мають місце на цій конкретній території, як от, згідно прикладів вище, застосування морського права, вільних економічних зон (часто мають місце в портових зонах), актів про статус гірських населених пунктів, актів про спеціальні режими надрокористування тощо.

Нормативно-правове забезпечення управління розвитком території для певних цілей (спеціальних територій) має дещо інший характер. З одного боку ця територія мала б управлятися органами місцевого самоврядування за географічним принципом, та, зважаючи на свої особливості та значення, держава приділяє їй особливу увагу. Яскравим прикладом є території, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Тобто особливості правового режиму, розвитку і діяльності на цих територіях регулюються окремим Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи». Закон регулює питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання та охорони, умови проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність в цих зонах. Нормативно-правовий акт закріплює і гарантує забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій з метою зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи [5].

Іншим прикладом можуть бути зони природно-заповідного фонду України. Хоч такі території і знаходяться в межах певних адміністративних одиниць, та особливості функціонування та використання таких територій прописані в Законі України «Про природно-заповідний фонд України». Для забезпечення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду можуть утворюватися спеціальні підрозділи центрального органу

виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [7]. Відповідно до цього закону природно-заповідний фонд охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання. Україна розглядає цей фонд як складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною [7].

**Висновки.** Отже, важливо звернути увагу на такі напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій, які насамперед стосуються якості проєктів нормативно-правових актів. Потрібно вжити заходів щодо вдосконалення експертизи нормативно-правових актів, зокрема через ухвалення Закону України «Про комплексну експертизу нормативно-правових актів», в якому закріпити поняття комплексної експертизи нормативно-правових актів, особливості проведення, мету, терміни проведення, затвердити форму комплексного експертного висновку, прописати особливості дій, у разі незгоди авторів проєктів нормативно-правових актів з комплексним експертним висновком тощо.

Загалом, українське законодавство доволі широко регулює порушені нами питання, але врахування результатів дослідження, на нашу думку, сприятиме покращенню і вдосконаленню нормативно-правового забезпечення управління розвитком територій.

Напрямом подальших досліджень може бути розробка концепції проєкту закону, який би регулював експертизу нормативно-правових актів, які стосуються зокрема управління розвитком територій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ляшук Р. М., Вичавка В. І. Завдання експертизи проєктів нормативно-правових актів. *Київський часопис права*. 2022. № 4. С. 43–48. URL: <https://doi.org/10.32782/kij/2021.4.6> (дата звернення 23.11.2023)
2. Олійник А. Ю., Оніщик Ю. В. Поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 148–151. URL: <http://sej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=165> (дата звернення 23.11.2023)
3. Оніщук І. Моніторингова експертиза нормативно-правових актів на наявність корупціогенних чинників: міжнародний досвід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3. С. 72–81.
4. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.04.1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1023 (дата звернення 23.11.2023)

5. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 29.02.1991 р. № 791а-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12#Text> (дата звернення 23.11.2023)

6. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#top> (дата звернення 23.11.2023)

7. Про природно-заповідний фонд : Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#n117> (дата звернення 23.11.2023)

8. Про регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення 23.11.2023)

9. Рибікова Г. В. Поняття та ознаки правової експертизи нормативно-правових актів. *Молодий вчений*. 2015. № 4(2). С. 144–148.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР В УКРАЇНІMECHANISMS OF STATE REGULATION  
OF THE GAMBLING MARKET IN UKRAINE

У статті досліджено підходи до трактування поняття «державного регулювання» в науковому дискурсі. На цій основі запропоновано під «механізмом державного регулювання» розуміти комплекс взаємопов'язаних та взаємоузгоджених цілеспрямованих способів (методів, інструментів, заходів, засобів, форм тощо) впливу на об'єкт управління та його середовище з метою досягнення цілей державної політики в контексті державно-управлінської діяльності держави. З урахуванням специфіки ринку азартних ігор запропоновано сукупність механізмів державного регулювання ринку азартних ігор розглядати як комплексний механізм, що включає певну сукупність механізмів державного регулювання як взаємопов'язаних та взаємоузгоджених цілеспрямованих способів (напрямів, методів, інструментів, заходів, засобів, форм, принципів тощо) впливу на процеси на ринку азартних ігор з метою збалансування економічних та соціальних інтересів різних верств суспільства для вироблення консенсусу щодо забезпечення безпеки та стабільного розвитку суспільства з урахуванням світових трендів та євроінтеграційного вектору.

Встановлено, що державне регулювання ринку азартних ігор передбачає застосування ряду механізмів державного регулювання, а саме: організаційно-правового механізму, призначеного для вирішення завдання щодо нормативно-правового регулювання на ринку азартних ігор у тандемі з визначенням організаційно-інституційної структури суб'єктів управління та їх повноважень (складається з нормативно-правової та організаційно-адміністративної підсистем); фінансово-економічного механізму, який сконцентрований на забезпеченні реалізації державної політики у сфері азартних ігор, передбачає фінансове, матеріально-технічне, ресурсне та ін. забезпечення, а також систему податкового стимулювання та стримування (складається з фіскально-фінансової та економічної підсистем); соціально-інформаційного механізму, який покликаний забезпечити вирішення питання щодо соціального захисту населення та його належного інформування, а також налагодження ефективної комунікації між усіма зацікавленими сторонами (складається з соціально-мотиваційної та підсистема, інформаційно-комунікативної підсистем).

**Ключові слова:** азартні ігри, гральний бізнес, гемблінг, державне регулювання, державне регулювання ринку азартних ігор, механізми державного регулювання ринку

азартних ігор, механізми державного регулювання грального бізнесу.

The article examines approaches to the interpretation of the concept of "state regulation" in scientific discourse. On this basis, it is suggested that the "mechanism of state regulation" should be understood as a complex of interrelated and mutually coordinated targeted ways (methods, tools, measures, means, forms, etc.) of influencing the object of management and its environment in order to achieve the goals of state policy in the context of state administrative activities of the state. Taking into account the specifics of the gambling market, it is proposed to consider the set of state regulation mechanisms of the gambling market as a complex mechanism, which includes a certain set of state regulation mechanisms as interconnected and mutually coordinated purposeful ways (directions, methods, tools, measures, means, forms, principles, etc.) influencing the processes in the gambling market with the aim of balancing the economic and social interests of various layers of society to develop a consensus on ensuring the safety and stable development of society, taking into account world trends and the European integration vector.

It has been established that the state regulation of the gambling market involves the use of a number of mechanisms of state regulation, namely: an organizational and legal mechanism designed to solve the task of normative and legal regulation of the gambling market in tandem with the definition of the organizational and institutional structure of management subjects and their powers (consists of normative-legal and organizational-administrative subsystems); financial and economic mechanism, which is focused on ensuring the implementation of state policy in the field of gambling, provides for financial, material and technical, resource, etc. provision, as well as a system of tax incentives and deterrence (consists of fiscal and financial and economic subsystems); social and informational mechanism, which is designed to provide a solution to the issue of social protection of the population and its proper information, as well as establishing effective communication between all interested parties (consists of a social-motivational and subsystem, informational and communicative subsystems).

**Key words:** gambling, gambling business, state regulation, state regulation of the market of gambling, mechanisms of state regulation of regulation of gambling, mechanisms of regulation of state gambling business.

УДК 35:351

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.14>

**Костюченко О.Д.**

аспірантка кафедри публічної політики  
Навчально-науковий інститут публічного  
управління та державної служби  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

**Постановка проблеми.** Азартні ігри в Україні з 2009 року перебували поза межами закону, коли на таку діяльність була введена жорстка заборона згідно з Законом України «Про заборону грального бізнесу в Україні» з мотивів конституційних принципів пріоритету прав і свобод людини і громадянина, захисту

моральності та здоров'я населення, зборони використання власності на шкоду людині і суспільству [1]. Хоча зазначений Закон передбачав введення заборони тимчасово (три місяці) було відведено Кабінету Міністрів України для розроблення і внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту про

діяльність з організації та проведення азартних ігор у спеціально відведених для цього гральних зонах), фактично вона тривала понад 11 років. Як наслідок, це призвело до розвитку тіншового сектору сфери діяльності з надання доступу до азартних ігор з усіма соціальними та правовими наслідками.

Затакихумов, цитуючи автора загальновідомого політичного трактату «Державотворець» Нікколо Макіавеллі, якого часто також називають батьком сучасної політичної філософії та політології [2], «у справах держави: якщо своєчасно виявити недугу, що дано лиш мудрим державотворцям, то позбавитися її не важко, але якщо вона занедбана так, що є очевидною для всіх, то ніяке вже зілля не допоможе» [3].

Тож результатом довготривалого виведення цього виду господарської діяльності з правового поля замість створення на рівні державного управління належних умов її здійснення, стало лише поглиблення кризи та проблем, які були поштовхом для «заборонного» закону. З іншого боку, це не сприяло природньому сталому розвитку суспільних процесів у цій сфері та вироблення наукової доктрини щодо азартних агор в Україні. Відповідно наукові дослідження не містять комплексного аналізу розвитку грального бізнесу як об'єкту державного регулювання з причин його відсутності на теренах нашої держави в легальному стані.

Правильним кроком, на нашу думку, у напрямі впорядкування суспільних відносин у сфері азартних ігор стало прийняття у липні 2020 року Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» [4], яким «Гордіїв вузол» азартних ігор нарешті був подоланий. Водночас, зважаючи на зазначені вище аргументи та враховуючи, що «з точки зору науки розроблення та реалізація економічної політики має ґрунтуватися на певних загальних положеннях, стрижневим з яких є принцип науковості, що визначається повнотою врахування об'єктивних економічних законів і механізмів їх дії та виявляється в об'єктивності та прагненні максимально позбутися суб'єктивних підходів» [5, с. 458], виникає об'єктивна потреба у вдосконаленні чинних та запровадженні нових механізми державного регулювання ринку азартних ігор на основі виваженого наукового їх обґрунтування, а також забезпеченні комплексності дії таких механізмів як передумови подальшого дієвого саморегулювання певних процесів у системі суспільних взаємовідносин на ринку азартних ігор, що посилює актуальність дослідження особливостей державного регулювання ринку азартних ігор.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загалом у світовій і вітчизняній державно-управлінській практиці теоретико-методологічним засадам формування та розвитку механізмів державного управління та державного регулювання присвячено чималу кількість праць. Зокрема, дослідженню теоретико-методологічних аспектів формування та розвитку таких механізмів присвячені роботи таких науковців як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, М. Білинська, І. Бондар, З. Бурик, А. Васіна, В. Горник, О. Ігнатенко, В. Кравченко, С. Кравченко, Ю. Ковбасюк, В. Куйбіда, В. Луговий, В. Малиновський, О. Машков, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Пухкал, І. Рейтерович, С. Ситник, Ю. Сурмін, С. Телешун, В. Цветков, Ю. Шемшечунко.

Дослідженнями феномену гри займалися, зокрема, такі науковці у сфері психології як З. Фрейд, Е. Берн. Дослідженням історії грального бізнесу та його правового регулювання присвячені роботи Є. Ковтуна. Дослідженням азартних ігор та діяльності у сфері грального бізнесу займалися також вітчизняні науковці М. Погорецький та З. Топорецька, Н. Майданик, Д. Гетманцев, Г. Михайлів, Н. Капітаненко. Проблематикою розслідувань у сфері боротьби з гральним бізнесом в Україні займалися такі науковці у галузі права, як М. Погорецький, С. Чернявський, Д. Сергеева, З. Топорецька, В. Некрасов, Є. Айдемський. Змістовну роботу з дослідження європейського досвіду регулювання грального бізнесу провів авторський колектив: Р. Хорольський, Ю. Іващенко, І. Сергієнко, Н. Бондар, М. Кузьма, М. Коваль.

Праці вищезгаданих науковців є важливим внеском у розвиток теорії та практики публічного управління. Разом з тим численні дослідження азартних ігор в Україні присвячені періоду до 2009 року, коли законодавче регулювання цієї сфери було відсутнє, та у криміналістичному аспекті періоду після 2009 року, тому не містять комплексного аналізу розвитку грального бізнесу як об'єкту державного регулювання. За таких умов потребують науково-теоретичного осмислення передумови, принципи і завдання державного регулювання сфери азартних ігор, оцінювання наслідків довготривалої заборони, дослідження запроваджених у 2020 році державних механізмів регулювання грального бізнесу в Україні та їх комплексна оцінка.

**Мета статті** – дослідити феномен «механізм державного регулювання», уточнити специфіку суспільних взаємовідносин на ринку азартних ігор та на цій основі ідентифікувати механізми його державного регулювання,

виявити та систематизувати особливості формування й реалізації механізмів державного регулювання ринку азартних ігор в Україні, зокрема організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного.

**Виклад основного матеріалу.** Гральний бізнес, як один із специфічних видів економічної діяльності, займає окреме місце в структурі економіки, оскільки потребує вироблення особливих підходів до його регулювання з боку держави та завжди супроводжується прискіпливою увагою суспільства, що пов'язано із певною специфікою азартної гри як складного суспільного явища.

Так, безумовно азартні ігри є складним соціальним явищем, проте варто визнати, що їх природа є лише «віддзеркаленням» природи самої людини, її прагнення до реалізації притаманної людині схильності до «гострих відчуттів» (азарту) як природньої потреби, про що свідчать численні історичні знахідки. Крім того, з азартними іграми пов'язані історії щодо формування залежності у гравців, «відмиванням» коштів, наявності кримінальної складової та іншими суспільно-соціальними ризиками. Водночас, в історії азартних ігор ми також знайдемо свідчення того, що ставлення з боку держави до азартних ігор з цих же причин було здебільшого негативне, тому питання їх державного регулювання нерідко залежало від культурних традицій та усталеної практики застосування. Проте, саме зазначені аргументи вимагають активної присутності компоненти державно-управлінського впливу на відповідні процеси в гральній індустрії з метою соціально-економічного захисту як населення, так і економіки країни в цілому шляхом їх унормування та встановлення правопорядку.

Відповідно до Господарського кодексу України (частина перша статті 5) правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [6]. При цьому, встановлено, що держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби, під якими розуміється сукупність способів регулюючого впливу держави на суб'єктів господарювання (зокрема, державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування;

застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій) і механізми регулювання господарської діяльності, а конкретні умови, обсяги, сфери та порядок застосування таких заходів визначаються законом (стаття 12 Господарського кодексу України) [6].

У науковій літературі з державної політики в економічній сфері державне регулювання економіки визначається як «вплив держави через уповноважені органи влади та інституції на економічні об'єкти і процеси, осіб, які беруть в них участь, з метою надання цим процесам організованого характеру, упорядкування дій економічних суб'єктів, забезпечення дотримання законів, відстоювання державних та суспільних інтересів» [5, с. 498].

Такий вплив здійснюється державою через застосування відповідних механізмів державного регулювання економіки, які визначаються як «комплекси взаємопов'язаних і взаємоузгоджених методів, інструментів та форм забезпечення цілеспрямованого регулювального впливу держави», у свою чергу методи державного регулювання економіки визначаються як «способи використання інструментів, сукупність прийомів або операцій, запровадження яких забезпечує втілення цілей відповідної державно-управлінської діяльності» [5, с. 503].

Дійсно «...недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, необхідно виокремлювати ще й чіткі механізми їх впровадження в життя, що повною мірою стосується і сфери публічного управління та адміністрування» [7, с. 100].

Д. Котелевець пропонує розглядати механізм державного регулювання економіки як впорядковану систему взаємопов'язаних компонентів, а саме методів, інструментів, форм та принципів, які використовуються і можуть бути застосовані органами державної влади, місцевого самоврядування для здійснення впливу на економічну поведінку суб'єктів господарювання [8].

Таким чином, ефективна реалізація функцій державного регулювання ринку азартних ігор можлива лише через визначення та запровадження відповідної системи взаємопов'язаних механізмів такого регулювання як впорядкованих та структурованих методів, інструментів, форм, принципів, засобів тощо.

Зазвичай до механізмів державного регулювання відносяться заходи законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, до механізмів державного управління – політичні, організаційні, економічні, соціальні та правові.



Водночас, як зауважує І. Дроботенко, «поняття «механізми державного регулювання» останнім часом активно використовується у науковій літературі, а також у деяких нормативно-правових актах, хоча на даному етапі розвитку науки державного управління це поняття є недостатньо вивченим, що призводить до неоднозначного сприйняття та розуміння сутності цього явища» [9]. На думку науковця, «очевидно, що поняття «механізми державного регулювання» є похідним від загального поняття державного регулювання. При цьому у науковій літературі висловлюється думка, що «державне регулювання» є навіть більш широким поняттям, ніж «державне управління», оскільки охоплює ширшу сферу організаційної діяльності держави» [9].

Таку думку ми не підтримуємо, оскільки на наш погляд державне регулювання є однією з функцій державного управління, відповідно механізми державного регулювання є похідними від механізмів державного управління як їх логічно-послідовне «продовження». Водночас, для більш осмисленого оперування зазначеною категорією в контексті визначення механізмів державного регулювання ринку азартних ігор, розкриємо спершу сутність поняття «механізм».

Слід зазначити, що ця категорія також є досить багатогранною і, відповідно, має багато визначень та застосувань. У класичному (прямому) значенні поняття «механізм» (грец. μηχανή μηχανή – машина) визначається як система рухомих ланок або деталей, що призначена для передачі чи перетворення (відтворення) руху; у переносному значенні цей термін використовується для позначення системи функціонування будь-чого, сукупності проміжних станів або процесів будь-яких явищ (наприклад, механізм зневоднення, механізм вилуговування, фінансовий механізм тощо) [10].

Через складність та багатовекторність цієї категорії наявна неоднозначність визначення поняття «механізм» у працях науковців, у зв'язку з чим його розгляду відведено чільне місце у багатьох наукових дослідженнях.

Так, Д. Котелевець [8] зауважує, що «категорія «механізм» є універсальною за своєю сутністю і використовується в багатьох науках, хоча історично передусім ця дефініція виникла й активно застосувалася саме в технічних науках для вивчення фізичних закономірностей функціонування та розвитку матеріальних об'єктів... Проте згодом розуміння сутності механізму розширилося в результаті ускладнення об'єктів, які досліджувалися, винайдення складніших законів і закономірностей існування нашого світу. Поступово механізм почали розглядати як зібраний образ системи

взаємопов'язаних елементів, які у своїй сукупності дозволяють досягти певної мети та здійснювати притаманні такій системі функції». Далі науковець зауважує, що «з часом ученими було встановлено, що механізми існують не лише у функціонуванні матеріального світу, але й на їх основі функціонують і розвиваються суспільні системи, оскільки в основі їх існування також знаходиться значна кількість різних за своєю структурою компонентів, які взаємодіють між собою з певною єдиною метою» [8].

Як далі стверджує Д. О. Котелевець, «поступово науковці почали використовувати дефініцію «механізм» для опису закономірностей існування і суспільних систем, включаючи економічні складні макросистеми», в контексті чого ним запропоновано таке визначення: «механізм – це впорядкована система елементів, які взаємодіють між собою з метою реалізації спільних функцій та досягнення конкретної єдиної мети» [8]. З таким визначенням науковця ми погоджуємося та підтримуємо його, зважаючи, що для опису впливу на суспільну систему таке визначення цього поняття є досить влучним.

З точки зору концептуальних підходів до визначення поняття «механізм» загалом виділяють два основні, а саме: 1) структурно-організаційний, за яким механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів; 2) структурно-функціональний, за яким при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (явища, процесу) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [11, с. 38].

Виходячи з загальних уявлень про співвідношення фундаментальних понять науки управління відмічається, що державне регулювання застосовується не тільки в межах виконавчої влади і передбачає не тільки вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів – соціальні процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об'єкта управління [9].

При цьому, оскільки, як наголошують Н. Нижник, О. Машков, «механізм управління включає: цілі управління, елементи об'єкта та їхні зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні і фінансові ресурси, соціальний та організаційний потенціал» [11, с. 49], механізм державного регулювання взаємодіє з об'єктом управління шляхом впливу на його суспільне середовище та явища в ньому через механізм управління, тобто через його цілі, методи, ресурси і потенціал, а також елементи і зв'язки об'єкта управління.

О. Федорчак стверджує, що «залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів» [12]. Таку думку ми поділяємо, як і твердження науковців Ю. Сафонова та Г. Григор'єва, які зауважують, що механізм державного регулювання представляє собою багатокомпонентну систему, яка складається із сукупності окремих сегментів, які діють самостійно, але в межах системи, забезпечуючи при цьому досягнення загальної мети державного регулювання та дає можливість цілеспрямовано впливати на фінансово-економічні процеси, враховуючи зовнішні та внутрішні фактори впливу, забезпечуючи незначне, але стабільне зростання національної економіки [13].

Отже, враховуючи вищевикладене пропонуємо під «механізмом державного регулювання» розуміти комплекс взаємопов'язаних та взаємоузгоджених цілеспрямованих способів (методів, інструментів, заходів, засобів, форм тощо) впливу на об'єкт управління та його середовище з метою досягнення цілей державної політики в контексті державно-управлінської діяльності держави.

Відповідно, під механізмами державного регулювання ринку азартних ігор пропонуємо розуміти комплекс взаємопов'язаних та взаємоузгоджених цілеспрямованих способів (напрямів, методів, інструментів, заходів, засобів, форм, принципів тощо) впливу на процеси на ринку азартних ігор з метою збалансування економічних та соціальних інтересів різних верств суспільства для вироблення консенсусу щодо забезпечення безпеки та стабільного розвитку суспільства з урахуванням світових трендів та євроінтеграційного вектору, що є ціллю державної політики у цій сфері.

Таким чином, сукупність механізмів державного регулювання ринку азартних ігор потрібно розглядати як комплексний механізм із вбудованою структурованою системою вертикально та горизонтально взаємопов'язаних та взаємоузгоджених способів (напрямів, методів, інструментів, заходів, засобів, важелів, форм тощо) впливу на об'єкт управління, сформованих відповідно до цілей державної політики у сфері азартних ігор на основі мотиваційних принципів, завдань та функцій державного втручання у суспільні процеси та явища в цьому середовищі.

Водночас, така концепція потребує першочергового визначення та структуризації елементів зазначеної вище сукупності в контексті структурно-організаційного підходу – тобто

через виявлення складових елементів організаційної основи явищ і процесів на ринку азартних ігор з подальшою характеристикою реального функціонування та динаміки цих процесів у контексті структурно-функціонального підходу. Адже, як зазначають Ю. Сафонов та Г. Григор'єв, дослідження відповідних механізмів, які відрізняються кількістю рівнів функціонування, змістом, методами реалізації та важелями, здійснюється у кількох напрямках, в залежності від суб'єктів та об'єктів, які рухають відповідні підсистеми [13].

Як було зазначено вище, азартні ігри існували з давніх часів в усіх без винятку країнах стародавнього світу. Водночас, на рівні закону ставлення до них було негативне як до аморального способу відпочинку і дозвілля, що не заслуговував на підтримку з боку держави і мав залишатися поза сферою правомірної поведінки [14, с. 24]. Проте в сьогоденні реаліях міжнародне співтовариство свідоме думки про необхідність переведення азартних ігор у правове поле шляхом запровадження відповідних механізмів державного регулювання. В першу чергу – це правові механізми, адже саме через право реалізується регулююча функція держави і лише відповідним регуляторним актом можна визначити обов'язкові для виконання «правила гри», встановити рамкові обмеження та відповідальність учасників [15, 55].

За визначенням міжнародної кваліфікації хвороб «гемблінг» та «лудоманія» (патологічна схильність до азартних ігор) відносяться до хвороби, що полягає в частих повторних епізодах участі в азартних іграх, що домінує в житті суб'єкта та приводить до зниження соціальних, професійних, матеріальних і сімейних цінностей, втрати належної уваги до своїх обов'язків [14, с. 10].

Зважаючи на вищезазначене, врахування проблеми наявності ризиків негативного впливу азартної гри на деяких членів суспільства є важливим аспектом при виборі механізмів їх державного регулювання з метою визначення оптимальних меж функціонування ігор на гроші, запровадження превентивних механізмів та програм, а також культивування соціально відповідальної гри. І тут ключовим моментом має бути врахування соціальної компоненти шляхом визначення комплексу необхідних заходів з обмеження діяльності грального бізнесу, коли поряд з високим рівнем сервісу громадянам гарантується також безпека та обмежений доступ відвідувачів у залежності від визначених критеріїв, на кшталт обмеження за віком, контроль «ігроманії», інші превентивні заходи, правило соціально відповідальної гри тощо. У цьому кон-

тексті держава має створити умови, за яких окреме місце відводиться соціальній ролі та соціальній відповідальності організаторів азартних ігор [15].

Також при виборі механізмів державного регулювання важливо враховувати фінансово-економічні складові, оскільки гральний бізнес є досить прибутковою сферою діяльності, де обертаються значні капітали, згенеровані не за рахунок виробництва, а шляхом акумуляції та перерозподілу грошових коштів «азартних» людей, по відношенню до яких про азартні ігри можна скоріше говорити як про «податок на розкіш», а не як про «додатковий дохід» [15]. Крім того, оборот таких грошей зазвичай пов'язують з наявністю ризиків відмивання «нелегальних» доходів, що потребує відповідного контролю та фіскально-правових важелів.

Отже, за результатами узагальнення вищевикладеного нами визначено механізми державного регулювання ринку азартних ігор, що представлені на рис. 1.

Отже, як вбачається з рис. 1, до ключових механізмів державного регулювання ринку азартних ігор відносяться:

1) організаційно-правовий механізм, який націлений на вирішення завдання щодо нормативно-правового регулювання на ринку азартних ігор у тандемі з визначенням організаційно-інституційної структури суб'єктів

управління та їх повноважень. Цей механізм згенерований з таких підсистем (складових елементів):

– нормативно-правова підсистема, що передбачає розробку та запровадження загальнообов'язкових норм права (закони, укази, постанови, розпорядження, накази, порядки, методичні рекомендації, інструкції тощо), застосування правових методів впливу (примусу, заохочення тощо), встановлення меж впливу на об'єкт державного управління (наприклад, моделі правового регулювання, режими правового регулювання тощо). Специфіка функціонування цієї підсистеми проявляється через правові процедури на основі визначених пріоритетів політики держави у сфері грального бізнесу, зокрема шляхом розробки та запровадження відповідної наукової концепції у цій сфері;

– організаційно-адміністративна підсистема, що передбачає визначення організаційної структури та інституційного середовища суб'єктів управління, тобто систему державного управління у сфері азартних ігор. Специфіка функціонування цієї підсистеми проявляється через адміністративні процедури (ліцензування, моніторинг, контроль, перевірки тощо) на основі визначених повноважень, цілей діяльності, завдань, функцій, підзвітності та відповідальності;

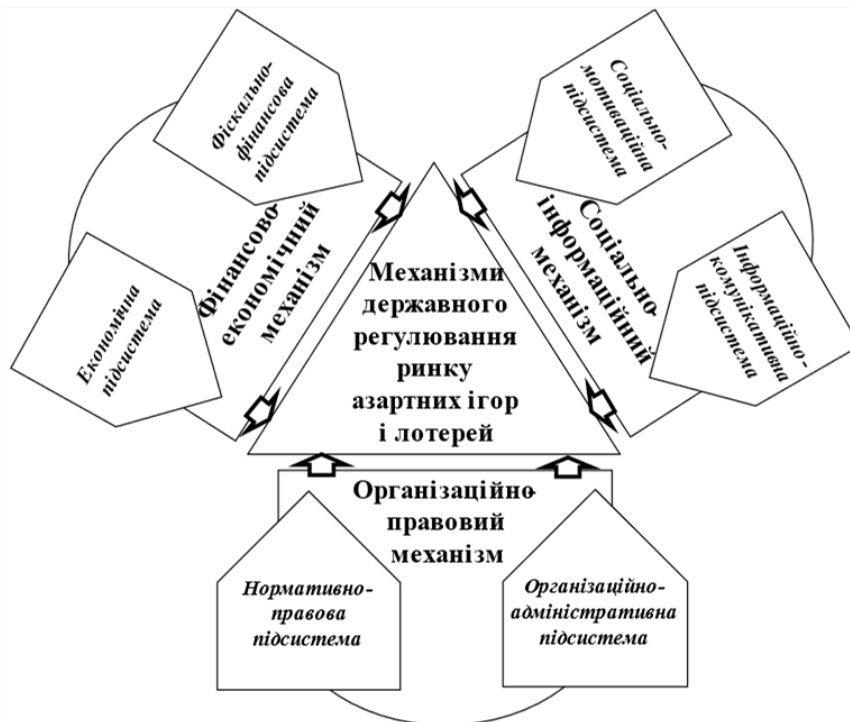


Рис. 1. Механізми державного регулювання ринку азартних ігор [авторська розробка]

2) фінансово-економічний механізм, який сконцентрований на забезпеченні реалізації державної політики у сфері азартних ігор, передбачає фінансове, матеріально-технічне, ресурсне та ін. забезпечення, а також систему податкового стимулювання та стримування. Цей механізм згенерований з таких підсистем (складових елементів):

фіскально-фінансова підсистема, що передбачає встановлення відповідних режимів оподаткування для надавачів «гральних» послуг (наприклад, загальний режим оподаткування – застосовуються загальні правила оподаткування, зокрема загальний податок на прибуток та ПДВ; спеціальний режим оподаткування – застосовується особлива система нарахування податків: податок з обороту ставок або податок з валового ігрового прибутку; комбінований режим оподаткування – застосовуються загальні правила оподаткування у поєднанні зі спеціальними вимогами) та гравців. Специфіка функціонування цієї підсистеми проявляється через податкові важелі та засоби фінансового контролю і моніторингу діяльності операторів гральної індустрії;

– економічна підсистема, що передбачає створення рівних умов для всіх суб'єктів господарювання через встановлення економічних ринкових умов у поєднанні зі спеціальними умовами здійснення діяльності у сфері (наприклад, монополія одного чи декількох операторів; необмежена кількість операторів; повна заборона певної гри; відсутність регулювання певної гри та ін.), а також стратегічного планування розвитку галузі з урахуванням інтересів усіх стейкхолдерів та світових трендів. Специфіка функціонування цієї підсистеми проявляється через встановлення вимог до стандарту якості такої діяльності, фінансово-економічної спроможності (наприклад, вимоги до організаційно-правової форми, розміру статутного капіталу, бізнес-плану, плану фінансових надходжень та ін.) та технічної спроможності (вимоги до грального обладнання, програмного забезпечення, місця розміщення тощо) суб'єктів господарювання у цій сфері;

3) соціально-інформаційний механізм, який покликаний забезпечити вирішення питання щодо соціального захисту населення та його належного інформування, а також налагодження ефективної комунікації між усіма зацікавленими сторонами. Цей механізм згенерований з таких підсистем (складових елементів):

– соціально-мотиваційна підсистема, що передбачає створення передумов для соціального захисту вразливих верств населення, здійснення моніторингу та прогнозування

політичних і соціально-економічних наслідків. Специфіка функціонування цієї підсистеми проявляється через розробку відповідних державних програм (наприклад, підтримки соціально вразливих верств населення, реабілітації та ін.) та встановлення відповідних превентивних механізмів (наприклад, щодо доступу до гри, граничної суми витрат, джерела їх походження і т. д.);

– інформаційно-комунікативна підсистема, що передбачає створення передумов для формування суспільної свідомості шляхом стимулювання здорового способу відпочинку та дозвілля, соціальної реклами, донесення інформації щодо можливих наслідків безконтрольної участі в азартних іграх та формування залежності. Специфіка функціонування цієї підсистеми проявляється через встановлення відповідних обмежень та вимог до реклами азартних ігор (просторових, часових, змісту (наприклад, як швидкого та простого способу збагачення), наявності попередження залежності тощо), а також громадського контролю за діяльністю операторів гральних послуг та прозорістю (відкритістю) діяльності органів державного управління та адміністрування у цій сфері.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи вищезазначене підкреслимо важливість сприйняття сукупності визначених механізмів (організаційно-правового, фінансово-економічного та соціально-інформаційного) як взаємопов'язаних та взаємоузгоджених способів впливу на ринок азартних ігор, поєднання яких може забезпечити комплексне вирішення завдань державно-управлінського впливу на суспільні процеси та явища у цій сфері. Таким чином, ідентифіковані механізми державного регулювання ринку азартних ігор призначені створити належні та необхідні передумови для забезпечення досягнення цілей державного управління у сфері азартних ігор з урахуванням публічного запиту суспільства, а також трансформаційного євроінтеграційного вектору розвитку суспільно-політичних процесів в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15.05.2009 № 1334-VI. URL: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1334-17.2> (дата звернення 16.12.2023).
2. Вікіпедія. Нікколо Макиавеллі. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D1%96%D0%BA%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE\\_%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D1%96%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%BB%D1%96](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D1%96%D0%BA%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE_%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D1%96%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BB%D0%BB%D1%96) (дата звернення 16.12.2023).
3. Макиавеллі, Нікколо. Державотворець / Нікколо Макиавеллі; переклад Валентини Балог. К. : Арії. 2015. 224 с.

4. Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор: Закон України від 14.07.2020 № 768-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-20#Text> (дата звернення 16.12.2023).

5. Політична економія. Навч. посіб. / За заг. редакцією В.О. Рибалкіна, В.Г. Бодрова. К.: Академвидав. 2007. 672 с.

6. Господарський кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення 16.12.2023).

7. Обушна Н.І. Механізми формування та розвитку публічного аудиту в Україні: дис. ... д. держ. упр.; 25.00.02 – механізми державного управління. Київ : 2018. 469 с.

8. Котелевець Д.О. Механізм державного регулювання економіки: сутнісний вимір. Науковий вісник Одеського національного економічного університету. № 11-12 2022. URL: <http://n-visnik.oneu.edu.ua/collections/2022/300-301/pdf/41-49.pdf> (дата звернення 16.12.2023).

9. Дроботенко І.В. Основні механізми державного регулювання законотворчої діяльності. Економіка та держава. 2008. № 11/2008. С. 97–99. URL: [http://www.economy.in.ua/pdf/11\\_2008/29.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/11_2008/29.pdf) (дата звернення 16.12.2023).

10. Вікіпедія: Механізм. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC\\_\(%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BC_(%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F)) (дата звернення 16.12.2023).

11. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. К. : Вид-во УАДУ. 1998. 160 с.

12. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. Науковий вісник. 2008. Вип.1. URL: [tps://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26465/ofedorchak.pdf](https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26465/ofedorchak.pdf) (дата звернення 16.12.2023).

13. Сафонов Ю. М., Григор'єв Г. С. Механізм державного регулювання фінансово-економічних процесів. Ефективна економіка. 2018. № 1. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/aa1c50bf-e7dd-4062-8f99-12c767d7bf93/content> (дата звернення 16.12.2023).

14. Розслідування зайняття гральним бізнесом : навч. посібник / За ред. проф. М. А. Погорецького. К. : Алтера. 2015. 176 с.

15. Костюченко О. Д. Державне регулювання азартних ігор: соціальні аспекти. Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку : матеріали ІХ-ої Міжнародної науково-практичної конференції. Київ : Рекламне агентство «GoToPrint», 2021. URL: с. 43–46. <http://perspectives.pp.ua/public/site/conferency/conf-9-2021.pdf> (дата звернення 16.12.2023).

## УПРАВЛІННЯ КУЛЬТУРНИМИ ЗМІНАМИ

## MANAGING CULTURAL CHANGE

Культурні зміни в публічних організаціях є складним процесом, оскільки у різноманітній культурі жодна культура не цінується. Ефективне управління культурними змінами є одним зі складних, але водночас необхідних завдань менеджменту. В сучасних умовах причинами культурних змін в публічних організаціях є чинники внутрішнього та зовнішнього середовища. Зазвичай цілями культурних змін в публічних організаціях є проведення оптимізації, підвищення ефективності та якості публічних послуг. При визначенні можливості культурних змін потрібно виявити основні організаційні та психологічні перешкоди. При цьому потрібно брати до уваги те, що культурні зміни у будь-якому одному підрозділі організації, зазвичай, впливають на інші підрозділи і на організацію загалом. На цьому етапі потрібно проаналізувати міру підготовленості персоналу до змін, враховуючи, що культурні зміни в публічній організації неможливі без виникнення опору цим змінам.

Усі публічні організації мають свою історію та традиції. Автором наголошено про не допустимість застосування підходу до організаційних змін, який руйнує культуру, оскільки модель організаційних змін, що руйнує культуру, має тенденцію руйнувати як бажані, так і небажані аспекти культури публічної організації. У багатьох публічних організаціях ключова дилема полягає в тому, як збалансувати потребу в змінах і переваги безперервності діяльності щодо надання публічних послуг. Показано, що деякі нові цінності можуть бути включені поступово, зберігаючи спадкоємність з минулим. Оскільки як тільки нові цінності будуть сприйняті як асоційовані з успіхом, вони будуть ідеалізовані та інтерналізовані, вони стануть частиною системи цінностей публічної організації. Виявлення переконань, інтерпретація культурних припущень і прийняття нових цінностей можуть бути корисним способом кореляції спадкоємності та змін. Обґрунтовано, що інакше поляризовані культури можуть призвести до ненавмисної втрати цінностей і вірувань, які були традиційними раніше. Недопущення цього передбачає приписування значення символічним атрибутам організації. Зазначено аспекти символічності.

Виходячи з цього, автором запропоновано трьохетапну модель управління культурними змінами в публічних організаціях.

**Ключові слова:** ефективність публічної організації, культура публічної організа-

ції, організаційні цінності, публічні послуги, управління культурними змінами, якість публічних послуг.

Cultural change in public organizations is a complex process because in a diverse culture, no culture is valued. Effective management of cultural change is one of the complex yet necessary tasks of management. In modern conditions, the reasons for cultural changes in public organizations are factors of the internal and external environment. Usually, the goals of cultural change in public organizations are to optimize, improve the efficiency and quality of public services. When determining the possibility of cultural changes, it is necessary to identify the main organizational and psychological obstacles. It should be taken into account that cultural changes in any one unit of the organization usually affect other units and the organization as a whole. At this stage, it is necessary to analyze the degree of preparedness of personnel for changes, given that cultural changes in a public organization are impossible without resistance to these changes.

All public organizations have their own history and traditions. The author emphasizes the inadmissibility of applying an approach to organizational change that destroys culture, since a model of organizational change that destroys culture tends to destroy both desirable and undesirable aspects of the culture of a public organization. In many public organizations, the key dilemma is how to balance the need for change and the benefits of business continuity in relation to the provision of public services. It is shown that some new values can be included gradually, while maintaining continuity with the past. As soon as new values are perceived as associated with success, they will be idealized and internalized, they will become part of the value system of a public organization. Identifying beliefs, interpreting cultural assumptions, and adopting new values can be useful ways to correlate continuity and change. It is substantiated that otherwise polarized cultures can lead to an unintended loss of values and beliefs that were traditional before. Preventing this involves assigning meaning to the symbolic attributes of the organization. Aspects of symbolism are indicated. Based on this, the author proposed a three-stage model for managing cultural changes in public organizations.

**Key words:** effectiveness of public organization, culture of public organization, organizational values, public services, managing cultural change, quality of public services.

УДК 351:338.465:005.336.3  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.15>

**Красников Є.В.**

к. наук з держ. упр.,  
заступник начальника  
155 військового представництва  
Міністерства оборони України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Проблема забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади та надання ними якісних послуг у сучасних умовах набуває особливої актуальності. Підвищення якості надання публічних послуг зазвичай пов'язано з впровадженням певних культурних змін. Управління культурними змінами є складним процесом, оскільки різноманіт-

культур в публічній організації є неприйнятним. Застосування різних підходів до стратегічного менеджменту в контексті управління культурними змінами породжують різні результати, які не завжди балансують потребу в змінах і переваги безперервності діяльності організації щодо надання нею публічних послуг. В даному контексті дослідження управління культурними змінами в публічних

організаціях є досить актуальним завданням, а розробка моделі управління ними в сучасних умовах формують важливе наукове і практичне завдання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні і практичні аспекти управління опору цим змінам розглянуті в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження управління змінами в органах публічної влади зробили такі вітчизняні вчені: О. Амосов, В. Боднар, Є. Бородін, Н. Гавкалов, Н. Грицяк, В. Дзюндзюк [1], М. Коваленко, Т. Маматова, М. Новікова, І. Петрова, Т. Пічугіна І. Семенець-Орлова, В. Сивоконь, С. Турчіна, І. Чикаренко, Ю. Шаров, В. Яценко та інші. А також зарубіжні вчені: П. Ентоні [2], А. Браун [3], Т. Дендрідж [4], П. Гальярі [5], С. Хенди [6], Г. Джонсон [7], С. Кіршбаум [8], С. Лундберг [9], Ж. Мартін, М. Фельдман, М. Хетч і С. Сіткін [10], Х. Оуен [11], Л. Паркер і Н. Лоренціні [12], Т. Пітерс і Х. Ватерманн [13], В. Шайн [14], Х. Трайс і Ж. Бейер [15], А. Зіфкак [16] та інші.

Однак, незважаючи на значну кількість праць, присвячених проблематиці управління змінами в органах публічної влади, існують інші аспекти даної проблематики, що потребують подальших досліджень. Зокрема, практично нерозкритим є управління культурними змінами в публічних організаціях. Необхідність розв'язання окреслених завдань зумовили вибір тематики статті, а також актуальність і доцільність дослідження.

**Метою статті** є дослідження стратегічного управління культурними змінами в публічних організаціях та розробка моделі управління ними для підвищення якості надання публічних послуг.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Управління проектами та деякі директивні підходи до стратегічного управління ґрунтуються на раціональному підході до вирішення проблем до встановлення цілей і завдань і контролю за їх виконанням. Це підходи, пов'язані з формальними структурами та роботою організації. Однак, як ми так і такі фахівці в галузі управління, як Петіґрю, визнають, що управління змінами – це повторюваний, експериментальний процес, який, ймовірно, керується поєднанням раціональних та ірраціональних факторів. Неформальний бік функціонування організацій має потужний вплив на реакцію людей. Якщо такі аспекти неформальної організації, як цінності, переконання, норми та припущення, ігноруються під час процесу змін, то існує небезпека того, що очікувані переваги проектів змін будуть відкладені, розведені або просто скасовані.

Керівники можуть використовувати концепцію організаційної культури, щоб впливати на неформальні аспекти організації.

Що ж таке організаційна культура? Лундберг [9] припустив, що знайомство з культурою, в яку ми занурені, ускладнює нам визначення даного поняття. Лундберг запропонував вважати організаційну культуру такою, що:

- стійка у часі;
- може бути зміненою, але нелегко;
- є спільною системою відліку для дій, яка сприймається як належне;
- допомагає створити унікальність організації;
- має символічний вимір, що проявляється в мові та поведінці;
- засвоюється та передається соціально та надає значення для тих, хто залучений до організації.

– Коротше кажучи, це «те, як ми тут робимо». До організаційної культури можуть входити:

- етичні кодекси;
- основні припущення;
- норми поведінки;
- переконання, цінності та ставлення;
- артефакти, символи та символічні дії;
- обряди, ритуали, церемонії та свята;
- жарти, метафори, історії, міфи та легенди;
- історія організації та її герої.

Шайн [14] припустив, що такі речі, як історії, жарти, обряди та ритуали, є поверхневими проявами культури, тоді як основні припущення відображають найглибші рівні організаційної культури. Після свого обширного дослідження реформ публічної служби Австралії та Великої Британії, Зіфкак [16] поставив запитання: «Чому реформи так часто провалюються?» Відповідь, припустив Зіфкак, полягає в тому, що організації (або особи, які їх складають) з великою наполегливістю чіпляються за ідеології, міфи, метафори та символи, які надають сенс їхньому існуванню.

Джонсон [7] використав образ мережі для опису організаційної культури (рис. 1).

Його культурна мережа – це історія та міфи, символи та герої, обряди та ритуали, системи контролю та структури влади. Нитки культурної мережі Джонсона мають спільне те, що всі вони є проявами основної парадигми організації – того, як речі бачать, інтерпретують, надають їм значення. Парадигма – це те, як ми бачимо речі навколо, вони відображають глибоко укорінені переконання та цінності, а культури відображають парадигми.

Думати про культуру як про мережу означає мислити метафорично. Організаційні метафори допомагають розвивати спільну

мову. Такі метафори, як «плавання в бурхливих водах», часто використовуються, щоб описати, як це – працювати в організації. Паркер і Лоренціні [12] припускають, що корисно визначити, на якому рівні метафора проникла в організацію. Вони припускають, що метафора проникла на психологічний рівень, коли люди використовують метафору, щоб описати, що вони відчувають або як вони бачать свою організацію. Наприклад, «я відчуваю себе гвинтиком у машині». Метафора проникла на соціальний рівень, коли її постійно використовують у всій організації.

Адаптація та широке використання керівниками нових метафор може бути потужним способом сигналізації та впливу на культурні зміни. Організаційні метафори допомагають розвивати спільну мову в організації. Розвиток спільної мови є важливою передумовою для розвитку спільного значення. Наприклад, коли немає спільного розуміння того, що мається на увазі під якістю, дуже важко підтримувати стандарти якості публічних послуг. Подібним чином спільне значення «рівних можливостей» є необхідною умовою для розробки політики щодо дискримінації.

Як відомо, павутину дуже важко зруйнувати. Якщо залишитися навіть клаптик липкої павутинки, павутину можна швидко відновити. Нове реконструйоване павутиння часто міцніше оригінального. Навіть якщо дерева або ожина, за які вона тримається, зруйновані, павутина зазвичай виживає. Подібним чином культурна мережа організації є стійкою незалежно

від того, в який бік дме управлінський вітер. Саме через це культурну мережу так важко змінити. Усі нитки мережі повинні змінитися.

Найлегше змінити ланки культурної мережі, які пов'язані з авторитетом, контролем і структурою. Як ми встановили раніше, в управлінні проектами домінує потреба в контролі, але проекти управління змінами часто зазнають невдачі. Спроба змінити ситуацію шляхом реорганізації структури така ж стара, як Римська імперія, яка піднімалася, щоб знову впасти. Перефразовуючи Гая Петронія Арбітра (50 р.н.е.):

Щойно ми почнемо формуватися, як нас реорганізують. Пізніше я дізнався, що будь-яку нову проблему ми, як правило, вирішували шляхом реорганізації. І який це чудовий метод для створення ілюзії прогресу, одночасно створюючи низький моральний стан, неефективність і плутанину.

Як можна бачити, зважаючи на це висловлення, деякі речі майже не змінюються взагалі. Невдача змін, заснованих на змінах систем контролю та організаційних структур, може бути частково спричинена недостатньою увагою до чотирьох незаштрихованих областей на рисунку 2, а саме: історії та міфи, обряди та ритуали, символи та герої, цінності та вірування.

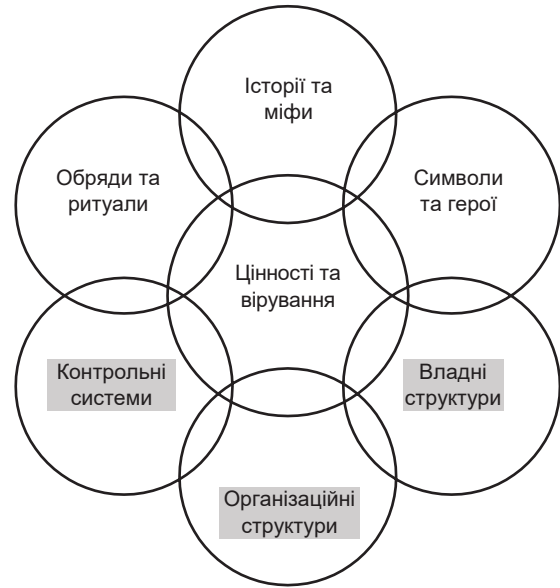
*Історії та міфи.*

Усі публічні організації мають свої історії. Ті самі демони, жартівники та герої, які зазвичай з'являються в добре розказаних народних казках, часто з'являються в цих історіях. Іноді істо-



**Рис. 1. Культурна мережа Джонсона**

Джерело: Розроблено автором на основі [7]



**Рис. 2. Розривання ниток культурної мережі**

Джерело: Розроблено автором на основі [2–5; 8; 10; 11; 13; 15]



рії можуть бути пов'язані з конкретними подіями, наприклад історія про те, як народилася організація. Історії можуть бути індикаторами та продовжувачами важливих переконань.

Мартін та ін. [10] визначили типи запитань, на які історії можуть допомогти відповісти:

- Якою людиною є керівник?
- Чи можуть працівники порушувати правила?
- Чи можуть підлеглі вийти наверх?
- Що працівник має зробити, щоб втратити роботу?
- Як керівництво відреагує на помилки підлеглих?
- Як організація справлятиметься з перешкодами?

Історії можуть пробуджувати цінності, сигналізувати про відносини влади та передавати почуття. Наприклад, в історичних оповіданнях, пов'язаних із послугами охорони здоров'я, зазвичай наголошується на дивовижних одужаннях або чудодійних зціленнях. Існує дуже мало історій про профілактичну медицину чи зміцнення здоров'я. Подібним чином і в поліції часто розповідають про те, як детективи виявляють «недолугих» або як сміливі поліцейські «ловлять свою людину». Рідше трапляються історії про запобігання злочинності.

Часто міфи відрізняють від історій на основі правди. Наприклад, деякі дослідники припускають, що міфи – це історії, в основі яких лежить суто вигадка. Але річ у тому, що міфи вважаються правдивими. Саме той факт, що в цей міф вірять, робить його розкриваючою характеристикою культури організації. У той час як багато історій може циркулювати навколо особливостей діяльності організації, відносно небагато з них мають статус міфів. Міфи – це, як правило, історії, за якими оцінюється ймовірна правда інших історій. Оуен [11] розглядав міфи як точки зору, з яких можна розпізнати інші організаційні істини. Наприклад, можна стверджувати, що одним із важливих міфів у публічних службах Великобританії та США у 1980-х і 1990-х роках була ідея про те, що практика управління приватним сектором є найкращою. Важливим у цій ідеї було не те, правдива вона чи ні, а те, що вірили в її правду. Набувши статусу міфу, ця ідея домінувала у роздумах про управління публічними службами Великобританії та США до кінця 1990-х років.

#### *Церемонії, обряди та ритуали.*

Церемонії зазвичай асоціюються з колективним святкуванням, наприклад церемонії, що відзначають річницю важливих подій, таких як заснування організації. Ці церемонії виконують важливу функцію у зміцненні куль-

турних цінностей. Трайс і Бейер [15] визнають обряди та ритуали як відносно складні, драматичні дії, які консолідують різні форми культури. В організаціях церемонії, обряди та ритуали набувають різноманітних форм. Наприклад, у багатьох публічних організаціях ближче до кінця фінансового року відбувається ритуальне «фінансове годування», коли керівники цих організацій відчайдушно намагаються витратити всі бюджетні кошти, які залишилися, щоб їх не вирахували з бюджету наступного року.

Дослідники також визначають такі загальні ритуали в організаціях: ритуальні поновлення (реорганізації та зміни посад), ритуальні дізнання (перевірки та комісії), ритуальні виконання (введення в дію та випробування), ритуальні оцінки (щорічні перевірки та огляди), ритуальні покарання (відсторонення від посади та відставки) тощо.

Церемонії, обряди та ритуали можуть бути засобом вказати на «висхідних зірок», а також підтримати «стару гвардію». Вони можуть сигналізувати про тих, «хто входить» і «хто виходить». Ритуалізована поведінка важлива не лише для повідомлення, яке воно передає окремим особам в організації, але й для влади, якою вона володіє над ними. Однак, слід зазначити, що багатий набір організаційних міфів, історій і ритуалів може як перешкоджати впровадженню змін, так і прискорювати цей процес.

#### *Символи і герої.*

Символи – це слова, предмети, умови або дії, які означають щось на додаток до їх номінальної вартості. Дендрідж [4] визначає три типи символів організаційної культури:

1. Описові символи: вони визначають те, як це – працювати у цій організації.
2. Енергійні символи: вони мотивують або демотивують працівників.
3. Службові символи: вони визначають процедури, структури або дії в організації.

Ці типи символів узагальнено в таблиці 1.

У свою чергу, Пітерс і Ватерманн [13] звернули увагу на роль організаційних героїв і їх важливість як орієнтирів досконалості та мотивації. Загальні ролі героїв є такими:

- вони можуть мотивувати інших;
- вони можуть встановлювати високі стандарти;
- вони можуть стати прикладом для наслідування;
- вони можуть стимулювати відданість організації;
- вони можуть посилити культурні цінності;
- вони можуть покращити зовнішнє ставлення до організації.

## Символи в організаціях

Типи	Використання		
	Вербальне	Поведінкове	Матеріальне
Описові	Міфи	Святкування	Логотипи
Енергійні	Анекдоти	Розпитування	Плакати
Службові	Оповідання	Навчання	Посібники

Джерело: Розроблено автором на основі [13]

На жаль, слід констатувати, що героїчних лідерів не вистачає в публічних організаціях і це може стати проблемою під час впровадження змін, реформування тощо.

#### Цінності та переконання.

Відповідно до Кіршбаума [8], цінність – це глибоко укорінене вірування, яке було прийнято свідомо. Цінності стосуються того, що «потрібно» зробити. Цінності часто закріплюються в професійних кодексах поведінки або офіційних заявах. У той час як цінність – це глибоко укорінене вірування, яке було свідомо обране, переконання стосується того, що вважається істинним чи хибним. Переконання відрізняються від цінностей, тому що вони, можливо, були успадковані, і, можливо, ніколи не ставилися під сумнів, не кажучи вже про їх прийняття. Переконання – це само собою зрозумілі аспекти життя організації, які людям може бути важко пояснити. Вони можуть навіть не усвідомлювати, що дотримуються цих переконань. Переконання можуть стати цінностями, якщо їх чітко висловити – роз'яснити, а потім офіційно прийняти. Це корисне розрізнення, оскільки з часом глибоко вкорінені переконання, як-от ритуали, можуть стати безглуздими або неактуальними. Було б гарною ідеєю час від часу переглядати формулювання цінностей і переосмислювати ці цінності в контексті сучасного досвіду. Це може призвести до конфлікту, оскільки цінності часто несвідомо підтримуються і допомагають людям осмислити своє життя, тому ставити під сумнів їх подальшу актуальність іноді є ризикованим для забезпечення нормального функціонування організації.

Слід зазначити, що переконання організацій, як правило, відображають переконання більш широкого суспільства, до якого належать їхні співробітники та клієнти. Переконання змінюються з часом, хоч і повільно. Виявлення цих переконань і прийняття їх як організаційних цінностей є важливою частиною впровадження культурних змін. Керуючи процесом, за допомогою якого переконання виявляються на поверхні та приймаються як цінності, керівник може збільшити шанси того, що

культурні зміни відбудуться в напрямку, який узгоджується з іншими змінами, які керівник бажає здійснити. Цінності, які підтримуються, але які потім суперечать поведінці керівників, навряд чи будуть широко прийняті, і культура організації не зміниться.

За останні десятиріччя було багато дебатів щодо доцільності та навіть бажаності управління культурними змінами в організаціях. Здебільшого існує згода, що культуру можна змінити, але існує широкий спектр поглядів на те, наскільки легко здійснити зміни. На одному кінці спектру є автори, які підкреслюють легкість, з якою можна керувати культурою, а на іншому кінці ті, хто схильний наголошувати на труднощах. Так, Браун [3] припускає, що культурні зміни є бажаними та досяжними – відносно легко та без примусу. З іншого боку, Ентоні вважає культурні зміни складним процесом, що включає чергування кризи та навчання, який потребує постійного підкріплення за допомогою сильного лідерства [2]. А трифазний процес зміни організаційних цінностей Гальєрі [5] відображає обидві ці підходи:

**Фаза 1.** Лідер може допомогти розробити бачення, що базується на ряді переконань, які можуть стати основою для встановлення цілей і орієнтації організації. Спочатку не всі члени організації приймуть ці переконання. Лідер має певну владу вплинути на інших, щоб вони прийняли їх, але переконання будуть прийняті як цінності, лише якщо вони стануть основою успішних дій.

**Фаза 2.** Друга фаза відбувається, коли учасники стверджують, що їхні переконання допомогли організації досягти бажаних результатів. Наприклад: «минулого року наші результати настільки покращилися, тому що ми вірили в постійне покращення якості». Такі переконання можуть бути прийняті як організаційні цінності.

**Фаза 3.** На завершальній фазі процесу ці цінності засвоюються на несвідомому рівні. Гальєрі називає це процесом «ідеалізації», за якого цінностей починають дотримуватись емоційно, а не логічно.

Зі свого боку, ми не підтримуємо підхід до організаційних змін, який руйнує культуру, оскільки модель організаційних змін, що руйнує культуру, має тенденцію руйнувати як бажані, так і небажані аспекти культури організації. Вважаємо, що можна розробити спектр можливих змін в організаційних цінностях. Таким чином деякі нові цінності можуть бути включені поступово, зберігаючи спадкоємність з минулим. Як тільки нові цінності будуть сприйняті як асоційовані з успіхом, вони будуть ідеалізовані та інтерналізовані. Вони стануть частиною системи цінностей організації.

Виходячи з цього, пропонуємо модель управління культурними змінами в публічних організаціях. Зазначимо, що вона може бути застосована і у тих випадках, коли послуги, які пропонують приватні компанії, переходять до публічних організацій, і коли послуги, які раніше надавалися публічними організаціями, переходять до приватних організацій. Пропонована модель має три етапи: отримання інформації про організаційну культуру, інтерпретація отриманої інформації та впровадження змін. Розглянемо їх.

**1. Отримання інформації про організаційну культуру.**

Отримання інформації про організаційну культуру передбачає збір інформації, яка може виявити вірування та переконання, що лежать в основі культури організації. Це можна зробити за допомогою опитувань, семінарів або цілеспрямованих інтерв'ю. Під час цих заходів доцільно отримати від працівників організації відповіді на такі запитання:

– Які особливості, на вашу думку, передають фізичні особливості організації, наприклад, вхідні двері, зона прийому, колірна схема, дошки оголошень тощо?

– Чи є події, які відбуваються щодня? Щотижня? Щомісяця? Щороку? Що вони кажуть вам про організацію?

– Чи можете ви згадати якісь історії, які регулярно поширюються в організації? Які повідомлення вони передають?

– Яких тварин люди могли б вибрати для представлення вашої організації і чому?

– Які історії чи жарти часто переказують? Які повідомлення вони передають?

– Якими словами ви б описали культуру вашої організації?

– Чи є в організації якісь формальні чи неформальні ритуали?

– Чи є в організації якісь традиції чи неформальна практика?

– Чи є в організації герої чи лиходії?

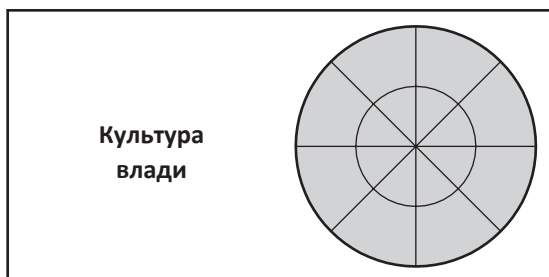
**2. Інтерпретація отриманої інформації.**

Може бути корисним мати модель, яка допоможе інтерпретувати інформацію, отриману під час попереднього етапу. Для прикладу ми вибрали дві такі моделі: одна запропонована Хенді [6], інша – Паркером і Лоренціні [12].

**Модель Хенді.** Модель Хенді класифікує культуру на чотири типи, кожен з яких представлений фігурою в грецькій міфології: культура влади Зевса; рольова культура Аполлона; культура завдань Афін; особиста культура Діонісія.

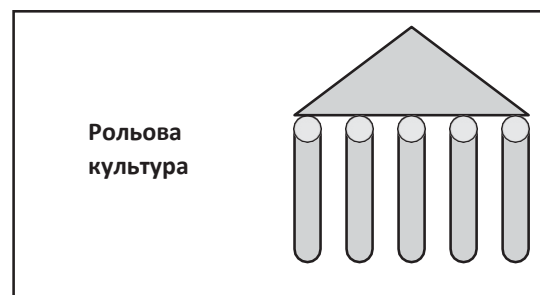
Зевс був лідером грецьких богів, вся влада виходила від нього. Культури влади мають єдине джерело, з якого випромінюється влада (рис. 3). Тут мало бюрократичних правил і процедур. Контроль підтримується за допомогою патронажу за допомогою просування людей, які використовують міжособистісну владу для виконання завдань. Проблема такого типу культури полягає в тому, що таких людей може бути важко знайти в публічних службах. Їх якості може бути важко розвинути за допомогою звичайного навчання. Раніше було важко контролювати через міжособистісну владу навчання на відстані, але вдосконалення інформаційно-комунікаційних технологій сприяють його більш широкому використанню в багатьох частинах світу.

Аполлон був грецьким богом розуму. Рольова культура організована за допомогою раціональних правил і процедур (рис. 4). Спеціалізовані функції, такі як фінанси, персонал і маркетинг, подібні до стовпів храму.



**Рис. 3. Культура влади Зевса**

Джерело: Розроблено автором на основі [6]



**Рис. 4. Рольова культура Аполлона**

Джерело: Розроблено автором на основі [6]

Кожна функція контролюється невеликою групою вищих керівників. Безперервність і стабільність високо цінуються. Основна проблема рольових культур полягає в тому, що вони можуть повільно реагувати на потребу в змінах, а амбітні працівники можуть бути розчаровані формальністю процедур просування по службі.

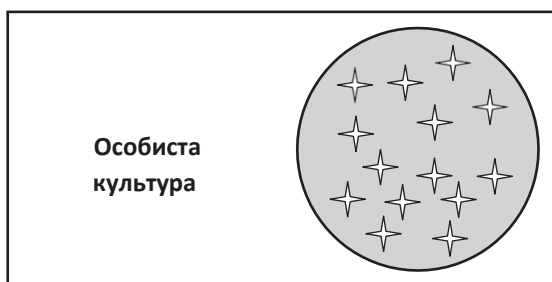
Афіна була грецькою богинею мудрості. Незрозуміло, чому її обрали для символізації культур завдань. У культурі завдань нормою є проектні групи з конкретними завданнями (рис. 5). Цінуються командна робота, інновації, гнучкість та індивідуальна автономія. Поважаються здібності, а не статус чи посада. Ці культури найбільше підходять для висококонкурентного середовища, яке потребує швидкої реакції.



**Рис. 5. Культура завдань Афіни**

Джерело: Розроблено автором на основі [6]

Діоніс був грецьким богом, відомим своїм еґоїзмом. Особисті культури розвиваються, коли групи людей вирішують працювати разом заради власної користі (рис. 6). Робоче навантаження розподіляється між ними, але люди мають високий ступінь автономії.



**Рис. 6. Особиста культура Діонісія**

Джерело: Розроблено автором на основі [6]

*Модель Паркера і Лоренціні.* Паркер і Лоренціні [12] пропонують три способи «формування» культури організації як: інтегративної, різноманітної або поляризованої. В інтегративній культурі всі культурні прояви, – обряди та ритуали, історії та міфи, символи та церемонії, структури та засоби контролю, – є

узгодженими. Вони підсилюють один одного. Вони не суперечать основним переконанням і цінностям організації. Вони відповідають культурній парадигмі. Наприклад, теза про рівність керівників («ми рівні нашим співробітникам») посилюється ритуальною присутністю високопоставленого керівника вищої ланки на церемоніях вручення сертифікатів про навчання молодшого персоналу. Але при цьому керівники, чия фактична поведінка суперечить визнаним цінностям, легко руйнують узгодженість культури.

У різноманітній культурі жодна культура не цінується. Пропозиції щодо «нових способів роботи тут» є нормою. Коли стикаються деякі з різноманітних культурних проявів, культуру можна назвати «поляризованою». Як, наприклад, коли схвалюється плоска неієрархічна організаційна структура, але їй суперечать ритуали, які зміцнюють ієрархію та привілеї. У публічних організаціях поширеним є зіткнення між культурами конкуренції та культурами співпраці.

У цілому, процес отримання інформації про організаційну культуру та її інтерпретації може автоматично призвести до визнання необхідності культурних змін.

**3. Впровадження змін організаційної культури.**

Для впровадження змін організаційної культури потрібні знання та навички управління персоналом. Управління персоналом має великий потенціал для впливу на організаційну культуру. Воно може законно винаходити нові обряди та ритуали. Воно контролює обряди ініціації та дисциплінарні процедури. Пропоновані схеми оцінювання та підвищення кваліфікації можуть включати обряди кар'єрного зростання. При цьому функцію навчання можна використовувати для підвищення цінності навчання. У результаті навчання може виникнути культура, в якій, наприклад, прийнятно ризикувати та визнавати помилки.

Керівники вищої ланки, як лідери, також можуть відігравати важливу роль у формуванні нової організаційної культури. Те, як керівники вищої ланки витрачають свій час, і їхні явні пріоритети символічно тлумачаться їхніми співробітниками. Навіть те, як керівники одягаються, передає повідомлення про тип культури, який вони віддають перевагу. Постійно намагаючись підвищувати якість у діяльності організації або відвідуючи навчальні заходи, керівники сигналізують про те, що цінується і в якому напрямку культура організації повинна консолідуватися або рухатися. А вибираючи бути членом певної команди проекту, вони підтверджують цінність проекту. Через це керів-

ники повинні бути готові впроваджувати, а також підтримувати цінності, які вони бажають покласти в основу культури організації.

Але у багатьох публічних організаціях ключова дилема полягає в тому, як збалансувати потребу в змінах і переваги безперервності діяльності щодо надання публічних послуг. Тому виявлення переконань, інтерпретація культурних припущень і прийняття нових цінностей можуть бути корисним способом кореляції спадкоємності та змін. Інакше поляризовані культури можуть призвести до ненавмисної втрати цінностей і вірувань, які були традиційними раніше. Недопущення цього передбачає приписування значення символічним атрибутам організації. Існують три аспекти символічності: символічне мислення, символічна мова та символічні дії.

*Символічне мислення* – це здатність мислити, маніпулюючи не лише словами, а й символами, такими як моделі, рамки, аналогії, метафори та образи. Наприклад, в одній організації певний відділ назвали «дірявим відром». Символ відра використовувався для роздумів про інші аспекти організації. Було розширено його символічне значення. Людей закликали думати вголос, що саме викликає дірки, через які втрачаються ресурси: іржа, аварії, саботаж? Як можна відремонтувати дірки у відрі – тимчасово залатати чи заварити дірку? Чи краще продовжувати затикати дірки чи, зрештою, краще викинути відро та взяти нове? Навіщо взагалі потрібне відро, коли є проточна вода? Можливо слід насипати його піском на випадок пожежі? Чи використовувати для сміття? А може відро діряве тільки тому, що воно старе і виконало багато важкої роботи, існуючи з моменту заснування організації? Можливо, варто його відшліфувати і використовувати для вирощування кімнатних рослин? А може зробити його музеєм, виставковим центром чи навчальним центром?

Це видається дещо жартівливим, але використання зображень для спілкування залучає іншу частину мозку, ніж використання логіки. А це збільшує шанси творчо мислити. Символічне мислення розвиває здатність інтерпретувати значення символів. Через це *символічна мова* щільна і багата змістом, тому вона може бути корисною при вирішенні таких складних проблем, як культурні зміни. Історії можна використовувати, щоб відносно швидко змінити сприйняття великої кількості людей. Тому це може бути корисним в організаціях, де працює велика кількість персоналу або обслуговується велика кількість людей. Історії можуть бути офіційними (базовані на добре задокументованих історіях випадків)

або неформальними (розповіді про конкретних клієнтів чи співробітників).

Проте корисно не тільки вміти думати і говорити символічною мовою, але й вміти створювати нові символи. Нова символічна мова може допомогти «розморозити» організацію. Нові символи можуть легітимізувати нову дію та закріпити зміни, і навіть офіційна зміна назви відділу або посади працівника може свідчити про значні культурні зміни. Тому важливо завжди вибудовувати ланцюжок: символічне мислення – символічна мова – символічні дії.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Виявлено, що управління проектами та стратегічне управління ґрунтуються на раціональному підході до вирішення проблем до встановлення цілей і завдань і контролю за їх виконанням. Вони пов'язані з формальними структурами та роботою організації. Однак доведено, що управління змінами – це повторюваний, експериментальний процес, який, ймовірно, керується поєднанням раціональних та ірраціональних факторів, оскільки неформальний бік функціонування організацій має потужний вплив на реакцію людей. Якщо такі аспекти неформальної організації, як цінності, переконання, норми та припущення, ігноруються під час процесу змін, то існує небезпека того, що очікувані переваги проектів змін будуть відкладені або просто скасовані. Тому керівники можуть і мають використовувати концепцію організаційної культури, щоб впливати на неформальні аспекти організації.

Було показано, що підхід до організаційних змін, який руйнує культуру є недоцільним, оскільки він має тенденцію руйнувати як бажані, так і небажані аспекти культури організації. Натомість слід визначити спектр можливих змін в організаційних цінностях. Таким чином деякі нові цінності можуть бути включені поступово, зберігаючи спадкоємність з минулим. Як тільки нові цінності будуть сприйняті як асоційовані з успіхом, вони будуть ідеалізовані й інтерналізовані та стануть частиною системи цінностей організації. Виходячи з цього, було запропоновано модель управління культурними змінами в публічних організаціях, яка має три етапи даного процесу: отримання інформації про організаційну культуру, інтерпретація отриманої інформації та впровадження змін.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Харків, Вид-во ХарPI УАДУ «Marictr», 2003. 236 с.
2. Anthony P. Managing Culture. *Open University Press*. 2004.
3. Brown. A. Organisational Culture. *Pitman*. 2005.

4. Dandridge T.C. et al. Organisational Symbolism: A Topic to Expand Organisational Analysis. *Academy of Management Review*. 2000. Vol. 5. No. 1. P. 77–82.
5. Gagliari, P. The Creation and Change of Organizational Cultures: A Conceptual Framework. *Organizational Studies*. 2006. Vol. 7. No. 2. P. 117–34.
6. Handy C. The Gods of Management. *Penguin*. 2002.
7. Johnson. G.N. Managing Strategic Change, Culture and Action. *Journal of Long-Range Planning*. 1992. Vol. 25 (Feb.). P. 23–38.
8. Kirschbaum. S. Values Clarification. *McGraw-Hill*. 1986.
9. Lundberg C.C. Surfacing Organisational Culture. *Journal of Management Psychology*. 1991. Vol. 3. P. 78–90.
10. Martin, J., Feldman, M. S., Hatch, M. J. and Sitkin, S. B. The Uniqueness Paradox in Organisational Stories. *Administrative Science Quarterly*. 1983. Vol. 28. P. 54–63.
11. Owen H. Spirit, Transformation and Development in Organization. *Abbot Publishing*. 1987. P. 12.
12. Parker L. and Lorenzini N. Social Navigation: Interpretation and Influence in the Change Process. *Journal of Strategic Change*. 2013. Feb. P. 35.
13. Peters T. and Watermann H. In Search of Excellence. Lessons from America's Best Run Companies. *Harper & Row*. 1982.
14. Schein V. How Culture Forms, Develops and Changes. In Kilmann, K. H. et al. (eds). *Gaining Control over Corporate Culture*. *Jossey-Bass*. 1985.
15. Trice H.M. and Beyer J.M. Studying Organizational Cultures through Rites and Ceremonials. *Academy of Management*. 2014. Vol. 9.
16. Zifcack A. Civil Service Reforms in Whitehall and Canberra. *Oxford University Press*. 2006.

## ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ: НАПРЯМКИ СУЧАСНИХ ТЕОРЕТИЧНИХ ДИСКУСІЙ

### DEMOCRATIZATION OF PUBLIC GOVERNMENT: DIRECTIONS OF MODERN THEORETICAL DISCUSSIONS

Статтю присвячено дослідженню дискусій щодо публічного представництва окремих громадян та громадянських спільнот в рамках теорій демократизації, комунікаційного єднання віддалених суб'єктів просування групових політичних інтересів. Виявлено, що сучасні тлумачення процесів демократизації розкривають виміри достатності та ефективності демократичних процесів, параметри сталості функціонування інститутів публічного врядування в конкурентному демократичному середовищі. Враховано, що для сучасної України необхідність демократизації публічного управління спричинена потребами підвищення спроможності українського суспільства в умовах повномасштабного вторгнення російського агресора. Доведено, що теоретичне відображення процесів демократизації в секторі публічного управління актуалізується в контексті процесів європейської інтеграції України. Метою статті є розкриття особливостей теоретичного осмислення демократизації в сучасних фахових дискусіях. Використано методи, які активно використовуються в сучасних науках державного управління. Зокрема, йдеться про структурно-функціональний, ретроспективний та системний. В результаті дослідження встановлено, що науковий дискурс становлення демократії, як в контексті політичної філософії, так і в сенсі системи політичного врядування наголошує на участі громадян, прозорості, підзвітності та чуйності до потреб і влгодобань людей. З'ясовано, що процеси прийняття рішень потребують відкритості, прозорості та інклюзивності, залученням громадян до процесу формування політики. Акцентовано увагу на демократизації публічного врядування, що означає трансформацію кола суб'єктів громадської оцінки державної політики. Визначено, що демократизація публічного врядування потребує механізмів підзвітності чиновників перед громадськістю. Зроблено висновок, що в рамках інституційно-інноваційного підходу вивчається питання інституційної достатності та релевантності демократичних обговорень в рамках функціонування інститутів публічного врядування.

**Ключові слова:** публічне врядування, демократизація, політична участь, інституалізація, ефективність, модернізація.

The article is devoted to the study of discussions regarding the public representation of individual citizens and civil communities within the framework of theories of democratization, communication unity of distant subjects promoting group political interests. It was revealed that modern interpretations of democratization processes reveal the dimensions of the sufficiency and effectiveness of democratic processes, the parameters of the sustainability of the functioning of institutions of public governance in a competitive democratic environment. It is taken into account that for modern Ukraine, the need to democratize public administration is caused by the need to increase the capacity of Ukrainian society in the conditions of a full-scale invasion of the Russian aggressor. It is proved that the theoretical reflection of the processes of democratization in the public administration sector is updated in the context of the processes of European integration of Ukraine. The purpose of the article is to reveal the peculiarities of the theoretical understanding of democratization in modern professional discussions. Methods that are widely used in modern sciences of public administration are used. In particular, it is about structural-functional, retrospective and systemic. As a result of the study, it was established that the scientific discourse of the formation of democracy, both in the context of political philosophy and in the sense of the system of political governance, emphasizes the participation of citizens, transparency, accountability and sensitivity to people's needs and preferences. It was found that decision-making processes require openness, transparency and inclusiveness, involving citizens in the policy-making process. Attention is focused on the democratization of public governance, which means the transformation of the circle of subjects of public evaluation of state policy. It was determined that the democratization of public governance requires accountability mechanisms of officials to the public. It was concluded that the issue of institutional adequacy and relevance of democratic discussions within the framework of the functioning of institutions of public governance is studied within the framework of the institutional-innovative approach.

**Key words:** public governance, democratization, political participation, institutionalization, efficiency, modernization.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.16>

**Кристесіашвілі О.М.**

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

**Вступ.** На сучасному етапі актуалізується питання демократизації всіх процесів публічного врядування. Ця потреба з'являється як у країнах сталої демократії, так і в трансформаційних державах. Процеси комунікаційної революції спричиняють інтенсифікацію політичної участі, яка вимагає реакції від інститутів публічного врядування. Публічне представництво окремих громадян та громадянських спільнот, комунікаційне єднання віддалених

суб'єктів просування групових політичних інтересів, участь в управлінських процесах міждержавних акторів вимагають організаційної та концептуальної відповіді.

Теоретичні виміри демократизації публічного управління та адміністрування складається з міждисциплінарних досліджень та розробок, які потребують систематизації та узагальнення. Йдеться про специфіку тлумачення процесів демократизації виміри достат-

ності та ефективності демократичних процесів, параметрів сталості функціонування інститутів публічного врядування в конкурентному демократичному середовищі (див.: [8]). В умовах сучасної України необхідність демократизації публічного управління спричинена підвищенням стійкості та спроможності українського суспільства в умовах повномасштабного вторгнення. Теоретичне відображення процесів демократизації в секторі публічного управління також значно актуалізується в контексті процесів європейської інтеграції України.

**Аналіз публікацій.** Сучасні зарубіжні науковці активно розробляють принципи та особливості нового етапу демократизації публічного врядування. Х. Фредеріксон і К. Сміт роблять свій внесок у дискурс, пропонуючи концепцію «демократизації публічного врядування», виступаючи за перехід до нової державної служби, яка наголошує на інклюзивності та участі громадян [7], М. Ліпскі ставить під сумнів застосування принципів Вебера до демократії та публічного врядування, підкреслюючи обмеження жорстких бюрократичних структур у прийнятті демократичних цінностей [9], Р. Морс і Дж. Найера звертаються до перетину демократії та публічного врядування, пропонуючи роздуми про еволюцію цієї міждисциплінарної галузі [10], Ф. Мошер критично розглядає роль демократії в державному управлінні, досліджуючи її потенційний вплив на бюрократичні процеси прийняття рішень [11], Н. Ріккуччі робить свій внесок у дискусію, представляючи демократію та публічне врядування як сферу концептуальних суперечок [12]. Наведені праці детально досліджують багатогранний зв'язок між демократією та державним управлінням. Проте необхідно підкреслити необхідність переоцінки адміністративних парадигм, розглянути проблеми інтеграції демократичних принципів і особливості міждисциплінарного перетину дослідних інтересів.

**Метою статті** є розкриття особливостей теоретичного осмислення демократизації в сучасних фахових дискусіях. Завданням статті є виокремлення напрямків теоретичного обговорення демократизації публічного врядування.

**Виклад основного матеріалу.** Теоретичні основи демократизації публічного врядування зосереджені навколо принципів і цінностей демократії, застосованих до сфери публічного врядування. Науковий дискурс демократії, як в контексті політичної філософії, так і в сенсі системи політичного врядування наголошує на участі громадян, прозорості, підзвітності та чуйності до потреб і вподобань людей. Коли

ці принципи застосовуються до публічного врядування, це сприяє просуванню порядку денного демократизації адміністративних процесів. До важливих теоретичних основ демократизації публічного врядування належать комунікації між владою та громадськістю. О. Бажинова обґрунтовано вважає, що вони обумовлюють характер політичного режиму. За умови запровадження демократичного політичного режиму в сучасному інформаційному суспільстві виникла необхідність у створенні нових механізмів комунікації, що забезпечать демократизацію публічного врядування» [1, с. 293].

Теорія демократичного публічного управління утверджує консенсус, згідно з яким публічне врядування має керуватися демократичними принципами. Це включає базові ідеї про те, підзвітності державних адміністраторів громадськості та імперативність їх служіння загальному благу. Процеси прийняття рішень мають бути відкритими, прозорими та інклюзивними, із залученням громадян до процесу формування політики. Це формує запит на демократичні культурні цінності. О. Бажинова справедливо зауважує, що «політична культура впливає на швидкість демократичних змін у державі, сприяє функціонуванню демократичних інститутів, стабільності. При цьому одним з найважливіших компонентів демократичної політичної культури є громадська участь населення та довіра до органів державної влади» [1, с. 294].

Концепція демократії участі в модернізаційно-комунікаційному варіанті підкреслює активне залучення громадян до процесів прийняття рішень. У контексті демократизації публічного врядування це означає залучення громадян до формування, реалізації та оцінки політики. Цього можна досягти за допомогою таких механізмів, як громадські консультації, громадські форуми та партиципаторне бюджетування. Означене вимагає середовища довіри громадськості й влади. Саме тому О. Бажинова вірно називає політичну довіру важливим показником, що пов'язаний з валовим національним доходом на душу населення – чим вищий національний доход, тим вище рівень довіри; і навпаки, високий рівень довіри сприяє довірі до економічних реформ, банків, державних інституцій і сприяє розвитку економіки країни. Рівень доходу на душу населення в Україні найнижчий, а політичної довіри майже найнижчий з усіх країн Європи [1, с. 295].

У рамках сучасних теорій демократизації підзвітність є ключовим компонентом демократії, і вона передбачає відповідальність дер-



жавних адміністраторів за свої дії та рішення. Демократизація публічного врядування потребує механізмів підзвітності чиновників перед громадськістю. Крім того, реагування на потреби та проблеми громадян має вирішальне значення для забезпечення того, щоб публічне врядування служило інтересам громади та усувало корупційні ризики. Український дослідник В. Пасічник у довгостроковій перспективі вважає докорінну демократизацію публічного врядування засобом боротьби з корупцією, оскільки демократичний політичний режим дає змогу забезпечити зворотній канал двонаправленого зв'язку держави і суспільства, коли держава найбільш повно сприймає суспільні (людські) потреби, інтереси і цілі і так організовує реалізацію влади, управлінські процеси, щоб вони сприяли суспільному прогресу, забезпечували належний духовний розвиток та добробут людей, зростання рівня і якості їхнього життя [5].

Верховенство права є основним демократичним принципом, який передбачає послідовне та прозоре застосування законів. Демократизація публічного врядування передбачає забезпечення відповідності адміністративних дій закону та відсутність свавільного здійснення влади, яка шкодить інтересам громадян. В. Пасічник аналізує демократичний тип політичного режиму при формуванні національних інтересів. У цих умовах відбувається якнайширше врахування потреб, інтересів, цілей всіх класів і соціальних прошарків, етнонаціональних груп, колективів і окремих осіб, що дає змогу їх об'єднати в єдину політичну націю, а народ перетворити в активний та основний суб'єкт політики [5].

Нормативно-дефінітивний та сервісний підходи до демократизації публічного врядування орієнтовані на потреби громадянина. Вони просувають громадян у центр адміністративно-управлінських процесів. Це означає розробку послуг і політики з урахуванням потреб і переваг громадян. Демократизація в цьому контексті передбачає зробити адміністративні процеси більш доступними, зручними для користувачів і такими, що відповідають різноманітним потребам населення як на мікро-, так і на макрорівні (зокрема, в парламентській практиці). В. Пасічник слушно обґрунтовує позицію, згідно з якою для вдосконалення законодавчого процесу і запобігання корупції, при парламентських комітетах на громадських засадах потрібно створювати постійні дорадчі органи за участю провідних українських вчених у цих областях, парламентарів, членів уряду, різних експертів та заінтересованих сторін. У цих дорадчих органах обговорюватимуться

законопроекти, віднаходитимуться спільні підходи та узгоджуватимуться особисті та групові інтереси з національними інтересами. Їх результати виноситимуться на суд громадськості під час проведення теле- і радіопередач, у пресі, щоб виборці змогли оцінити якість цього законопроекту, а законодавці врахувати реакцію на них громадськості [5].

Демократизація публічного врядування також передбачає дотримання етичних стандартів. Публічні управлінці повинні діяти етично, гарантуючи, що їхні дії керуються принципами чесності, чесності та справедливості. Особливо це стоується практик поводження з майновими активами держави і локальних громад. Н. Полинюк справедливо вважає одним із чинників демократизації бюджетних надходжень на місцевому рівні є прозоре оперування власністю, яка знаходиться у розпорядженні місцевих органів влади, яка на сьогодні використовується недостатньо ефективно. З цією метою потрібна приватизація об'єктів комунальної власності, продаж, передача в оренду. У розпорядженні місцевих органів влади повинні залишатися тільки ті підприємства, що безпосередньо впливають на життєдіяльність громадян, враховуючи фінансові можливості бюджету. Збільшення джерел доходів до бюджетів місцевих органів влади шляхом створення сприятливих умов для широкого розвитку підприємництва – стратегічний шлях для економічного зростання як регіонів, так і держави загалом [6, с. 66].

У рамках інституційно-інноваційного підходу інституційний дизайн установ публічної влади відіграє вирішальну роль у демократизації публічного врядування. Створення прозорих, підзвітних та інклюзивних інституцій сприяє створенню демократичного адміністративно-владного середовища (див.: [4]). І. Лопатченко вірно наголошує, що для будь-якого сучасного суспільства, яке знаходиться в умовах кардинальних змін засобів виробництва, світогляду людей, міждержавних, культурних і суспільних відносин «визначальним чинником стає саме рівень можливості доступу до глобального інформаційного простору, який все більше впливає на економіку, політику та національну безпеку. Невідворотність процесу глобалізації, що супроводжує цей етап, докорінно змінює не лише традиційні суспільні устрої, а й знищує міждержавні кордони, нівелює основні функції держави щодо контролю за інформацією та засобами її масового поширення» [3, с. 124].

У демократичному державному управлінні організації громадянського суспільства відіграють важливу роль у моніторингу та впливі на

діяльність уряду. Взаємодія з громадянським суспільством допомагає забезпечити врахування різноманітних точок зору та забезпечує перевірку можливих зловживань владою. І. Лопатченко розглядає сутність та можливості застосування медіа комунікативної складової державної інформаційної політики та доходить вірного висновку, що ця складова проходить етап становлення та розвитку. В сучасних умовах світового розвитку інститут інформації виступає інфраструктурним підґрунтям взаємодії держави та суспільства й носить пріоритетне значення. Застосування органами державної влади медіа комунікативної складової державної інформаційної політики дозволять Україні створити реальні умови для демократизації публічного управління та якнайшвидшої європейської інтеграції [3, с. 125].

Таким чином, теоретичні основи демократизації публічного врядування ґрунтуються на адаптації демократичних принципів до сфери управління, наголошуючи на участі громадян, підзвітності, чуйності та верховенстві права в адміністративних процесах (див.: [2]). Це особливо важливо в умовах відстоювання свободи й незалежності України в боротьбі з російським агресором, оскільки сприяє формуванню базису демократичної ідентичності українського суспільства.

**Висновки.** Таким чином, основними напрямками теоретичного обговорення демократизації публічного управління є нормативно-дефінітивний, інституційно-організаційний, та модернізаційно-інноваційний. Вони акцентують увагу на визначенні та нормативному окресленні процесів демократизації. Йдеться про правові та регламентні важелі представлення політичних позицій в рамках ухвалення політичних рішень. Також розглядаються періоди та терміни реалізації демократичних реформ.

В рамках інституційно-інноваційного підходу вивчається питання інституційної достатності та релевантності демократичних обговорень в рамках функціонування інститутів публічного врядування. Особливої актуальності набуває аспект інституційної спроможності демократичних засад публічного врядування, співвідношення формальних і неформальних чинників ефективності.

Модернізаційно-комунікаційний чинник демократичного публічного врядування стосується передусім можливості та перспектив застосування електронного врядування

та інших технологій інтенсифікації взаємодії владних органів та громадського середовища на основі сучасних комунікаційних технологій.

Поряд з цим заслуговує на подальше вивчення такі теоретичні аспекти демократизації публічного врядування, як концепти демократичної ідентичності, сталості демократичного політичного розвитку, ефективності демократичних реформ тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бажинова О. А. Налагодження взаємодії між владою та громадськістю як складова механізму демократизації публічного врядування. *Актуальні проблеми публічного врядування*. 2012. № 2. С. 293–299.
2. Задорожна М. І. Гуманітарна парадигма як модель дослідження шляхів демократизації публічного врядування. *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 12. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2013\\_12\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_12_9).
3. Лопатченко І. Сутність та можливості застосування медіа комунікативної складової державної інформаційної політики в умовах демократизації публічного управління. *Актуальні проблеми публічного врядування*. 2021. Вип. 1. С. 122–126.
4. Панова Н. С. Основні напрямки розвитку публічного врядування в процесі його демократизації. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 1. С. 51–55.
5. Пасічник В. М. Демократизація публічного врядування у контексті забезпечення національної безпеки та боротьби з корупцією. *Демократичне врядування*. 2014. Вип. 13. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2014\\_13\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_5).
6. Полинюк Н. І. Механізм формування фінансових ресурсів місцевих органів управління в умовах демократизації суспільства. *Економічний аналіз*. 2016. Т. 26, № 1. С. 65–72.
7. Frederickson H. G., Smith K. B. Democratizing public administration: Toward a new public service. *Public Administration Review*. 2003. 63(6). 701–710.
8. Guy M. E., Newman M. A., Eikenberry A. M. Democracy and public administration: A review, critique, and research agenda. *Public Administration Review*. 2001. 61(4). 421–440.
9. Lipsky M. Democracy and public administration: The limits of Weberianism. *Public Administration Review*. 1983. 43(5). 408–416.
10. Morse R. S., Nájera J. L. Democracy and public administration revisited: Reflections on the evolution of a field. *Public Administration Review*. 2012. 72(5). 701–710.
11. Mosher F. C. Democracy and public administration. *Public Administration Review*. 1982. 42(6). 529–535.
12. Riccucci N. M. Democracy and public administration: A contested terrain. *Administration & Society*. 2011. 43(6). 590–611.

## БАЛАНС ПУБЛІЧНИХ І ПРИВАТНИХ ІНТЕРЕСІВ У ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ

### BALANCE OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN STATE REGULATION OF THE FINANCIAL SERVICES MARKET UNDER MODERN CHALLENGES AND THREATS

У статті розкриваються загальнотеоретичні та практичні проблеми співвідношення публічних і приватних інтересів у державному регулюванні ринку фінансових послуг в умовах воєнного стану. Динамічність процесів, що відбуваються у фінансовій системі країни, існуючий механізм державного регулювання та нагляду ринку фінансових послуг в Україні під впливом сучасних викликів та загроз потребує формування якісно нової, європейської моделі регулювання діяльності з надання фінансових послуг. Висвітлення меж, принципів, порядку та форм втручання регулятора у цю сферу відносин, що здійснюється крізь призму співвідношення публічного та приватного інтересу актуалізує проблематику публікації. Визначено ознаки, що характеризують зміст категорій «інтерес», «публічні інтереси», «приватні інтереси», «національні інтереси». Проблема досягнення публічних інтересів у сфері надання фінансових послуг в умовах запровадження режиму воєнного стану розглядається через зміст інститутів «національна безпека», «економічна безпека», «фінансова безпека». На підставі дослідження чинників впливу на зміну пріоритетів тих чи інших інтересів на певному етапі державотворення, обґрунтовується домінування публічних інтересів на сучасному етапі. Визначено, що наявність публічного інтересу відповідно до законодавства України може бути підставою для обмеження конституційних прав та свобод особи та виникнення дисбалансу між публічним та приватним інтересом. Доведено, що забезпечення публічного інтересу у регулюванні діяльності з надання фінансових послуг в умовах воєнного часу має здійснюватися за максимально можливого дотримання приватних інтересів та захисту прав споживачів фінансових послуг. Обґрунтовується, що реалізація і публічних інтересів держави є об'єктивною умовою сталого розвитку суспільства, задля чого державна влада застосовує правові механізми, що можуть супроводжуватись обмеженням приватних інтересів. Визначено, що порядок обмеження прав має відбуватися лише відповідно до закону з дотриманням принципів пропорційності, справедливого балансу між публічними та приватними інтересами. Сформульовані основні детермінанти впливу на динаміку нормотворчості у сфері надання фінансових послуг, напрямки модернізації спеціального законодавства та очікувані результати.

**Ключові слова:** публічні інтереси, приватні інтереси, баланс приватних і публічних інтересів, державне регулювання ринку фінансових послуг, національна безпека, фінансова безпека, забезпечення фінансової безпеки.

вих послуг, національна безпека, фінансова безпека, забезпечення фінансової безпеки.

The article discusses the general theoretical and practical problems of balancing public and private interests in state regulation of the financial services market during times of war. The dynamic processes in the country's financial system, the existing mechanism of state regulation and supervision of the financial services market in Ukraine under the influence of modern challenges and threats require the formation of a qualitatively new, European model of regulating financial services activities. The delineation of the limits, principles, procedures and forms of regulator intervention in this area of relations, which is carried out through the prism of the relationship between public and private interest, highlights the issue of publication. The features that characterize the content of the categories "interest," "public interest," "private interest," and "national interest" are defined. The achievement of public interests in the provision of financial services during times of war is considered through an understanding of the institutions of "national security," "economic security," and "financial security." Based on the study of factors influencing changes in priorities of certain interests at a certain stage of state formation, the dominance of public interests at the present stage is justified. It is determined that the presence of public interest according to Ukrainian legislation may be a basis for restricting constitutional rights and freedoms of an individual and for an existing imbalance between public and private interest. It is proven that ensuring public interest in regulating financial services activities during times of war should be carried out while maximizing compliance with private interests and protecting the rights of financial services market participants. It is justified that the realization and protection of state interests is an objective necessity for ensuring the development of society, for which state power applies legal mechanisms that may be accompanied by restrictions on private rights. Limitations on rights may occur strictly in accordance with the law, with observance of the principles of proportionality, fair balance between public and private interests, and other components of the rule of law. Taking into account the circumstances of war, the main determinants of the dynamics of norm-setting in the financial services sector are formulated.

**Key words:** public interests, private interests, balance of private and public interests, state regulation of the financial services market, national security, financial security, ensuring financial security.

УДК 351:336.7  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.17>

**Кузьменко К.Е.**  
аспірант кафедри управління та адміністрування  
Комуніальний заклад вищої освіти  
«Вінницька академія безперервної освіти»

**Постановка проблеми** у загальному вигляді. Неефективність механізмів державного регулювання діяльності з надання фінан-

сових послуг впродовж майже усього періоду незалежності спричинила бурхливу трансформацію даного сектора впродовж останніх

трьох років. Попри достатній період часу, що пройшов з того моменту, питання розбудови сучасної та ефективної моделі регулювання та нагляду з боку держави за ринком фінансових послуг України залишається і досі актуальним та дискусійним.

Реформи у державному регулюванні національного ринку фінансових послуг, що були запроваджені у липні 2020 року, а саме спліт регулювання, мало на меті удосконалення функцій із державного регулювання галузі. Існуюча в країні тривалий час модель з трьома регуляторами ринку фінансових послуг, а саме, Нацкомфінпослуг, НКЦПФР та НБУ виявилась неефективною та такою, що не відповідає світовим практикам регулювання. Сьогодні сфера надання фінансових послуг є особливо чутливою до сучасних викликів і загроз. Вплив таких непередбачуваних чинників як пандемія COVID-19 та повномасштабна війна на території України лише загострили необхідність удосконалення механізмів державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових послуг задля забезпечення фінансової безпеки держави в умовах воєнного стану.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На мультидисциплінарну та комплексну природу відносин у сфері надання фінансових послуг вказує той факт, що різні аспекти функціонування, державного регулювання цього ринку досліджували представники багатьох галузевих наук, а саме: публічного управління, юриспруденції, економіки тощо. Вагомий внесок у формування теоретично-методологічних і практичних аспектів державного регулювання ринку фінансових послуг внесли такі провідні вчені, як: В. Авер'янов, І. Андрушко, О. Барановський, Р. Бачо, А. Бондаренко, Н. Внукова, Д. Гетманцев, С. Глібко, Е. Дмитренко, Ю. Ковбасюк, М. Крупка, В. Місюра, А. Монаєнко, О. Музика-Стефанчук, В. Поєдинок, В. Полюхович, В. Стельмах, Т. Смвженко, В. Тимошина, Ю. Тихомиров, В. Ходаківська, Т. Фулей та ін.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний внесок провідних вчених у розв'язанні даної проблеми, варто вказати, що питання забезпечення справедливого балансу публічного і приватного інтересу при здійсненні державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових послуг в умовах повномасштабної війни раніше не досліджувались. Необхідність комплексного та системного наукового аналізу механізму державного регулювання та нагляду ринку фінансових послуг в Україні також обумовлена, як динамічністю процесів, що відбуваються у фінансовій сис-

темі країни, так і потребою аналізу впливу сучасних викликів та загроз на формування якісно нової, європейської моделі регулювання діяльності з надання фінансових послуг. Будучи однією з найважливіших складових фінансової та економічної систем, ринок фінансових послуг потребує дієвого та ефективного державного регулювання та нагляду особливо в умовах війни в Україні, відповідно, висвітлення меж, принципів, порядку та форм втручання регулятора у цю сферу відносин, що здійснюється крізь призму співвідношення публічного та приватного інтересу актуалізує проблематику дослідження.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні теоретичних засад й розробці пропозицій щодо удосконалення механізмів державного регулювання ринку фінансових послуг України в умовах сучасних викликів та загроз на основі оптимізації балансу публічного та приватного інтересів та забезпечення фінансової безпеки держави.

**Виклад основного матеріалу.** Традиційно в основі ефективної діяльності будь якого ринку лежить дієвий механізм державного регулювання відносин між його суб'єктами. Держава визначає і контролює організаційно-правові засади функціонування тієї чи іншої сфери, встановлює базові правила економічних стосунків учасників ринку шляхом необхідного унормування, як-то встановлення правил ліцензування їх професійної діяльності, порядку надання фінансових послуг, форм державного регулювання та нагляду, встановлення відповідальності за порушення правил тощо. Свого часу недостатня ефективність державного регулювання та нагляду, надмірна зарегульованість дозвільних процедур для фінансових установ обумовили реформування галузі.

Старт спліт реформи став початком трансформаційних змін у НБУ та НКЦПФР як у державних інституціях, наділених владними повноваженнями щодо реалізації регулятивних, контролюючих та наглядових функцій. Запроваджена у 2020 році реформа передбачала, по-перше, ліквідацію Нацкомфінпослуг; по-друге, перехід повноважень Регулятора до двох суб'єктів – НБУ та НКЦПФР; по-третє, створення дієвого механізму реалізації та захисту прав споживачів фінансових послуг.

Повномасштабне вторгнення РФ на територію України та запровадження воєнного стану, відповідно до Указу Президента «Про введення воєнного стану в Україні» [1] допускає тимчасове, обумовлене такою загрозою обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інте-

ресів юридичних осіб. Конституційні гарантії необмеженості основних прав і свобод людини і громадянина, що містяться у ст. 64 Основного закону [2] передбачають саме випадки таких обмежень. Отож, введення воєнного стану обумовило трансформацію регулювання усіх сфер суспільного життя та спричинило зміни нормативно-правового регулювання багатьох суспільних відносин. Свого часу криза COVID-19 загострила проблеми з обмеженням приватних інтересів фізичних та юридичних осіб, адже встановлення карантинних заходів викликало встановлення заборон та обмеження цілої низки прав, але справжнім несподіваним викликом часу, який кардинально змінив пріоритети нашої країни та вплинув на кожного її громадянина, стала саме війна.

Межі та обсяги обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, що передбачені ст.ст. 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України встановлені в ч. 3 Указу Президента «Про введення воєнного стану в Україні» [1]. Такі обмеження припускаються тимчасовими, але ніхто не може прогнозувати, скільки триватимуть військові дії, та якими будуть їх реальні масштаби. На наш погляд, це може створювати певні ризики «публіцизації» приватного права, призводити до надмірного втручання органів державної влади в конституційний статус особи. Свого часу пандемія коронавірусної хвороби, а тепер і повномасштабна війна, викрила цілу низку проблем, серед яких проблема допустимості обмеження прав людини та дотримання балансу між публічними та приватними інтересами.

Суттєва трансформація суспільних відносин під впливом подій, що відбуваються в Україні, на думку О.О. Дмитрик, зумовила докорінну зміну правового регулювання суспільних відносин. Це означає, що здійснення відносин, у тому числі фінансових, відбувається відповідно до встановленого в державі правового режиму, наразі режиму воєнного стану. Вчена зазначає, що в такій ситуації, в якій опинилась країна, вибір того чи іншого режиму залежить від умов, які є особливими, ступеня кризовості надзвичайної ситуації та характеристик її елементів: ступеня та виду загрози безпеці; характер вражаючих факторів; масштаб і час виникнення надзвичайної ситуації; різноманітність наслідків тощо. У такій ситуації, важливо характеризувати такі умови реалістично, без підміни понять, на засадах верховенства права, пропорційності, соціальної справедливості, розумних очікувань, послідовності правового регулювання, неприпустимості нівелювання права порядок його реалізації тощо [3, с. 22–23].

Отож, встановлення загального чи спеціального правового режиму регулювання певних суспільних відносин, зміна пріоритетів між публічними та приватними інтересами залежить від різних викликів та загроз (пандемія коронавірусної хвороби; запровадження надзвичайного або воєнного стану). Наразі запровадження воєнного стану в країні має на меті відвернення загрози, відсіч збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. В такій ситуації, вбачається цілком виправданими випадки, коли приватний інтерес поступається публічному, як наслідок - держава намагається захистити суспільні інтереси за рахунок обмеження приватних інтересів.

О.І. Миколенко досліджує питання можливих змін в пріоритетах між державними, суспільними і приватними інтересами на прикладі запровадження надзвичайного стану. Залежно від того, що стало причиною введення надзвичайного стану, вчений виділяє різні види інтересів. Якщо введення надзвичайного стану пов'язано із виникненням надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, то бачимо, що за рахунок обмеження приватних інтересів держава намагається захистити суспільні інтереси, тобто забезпечити безпеку і здоров'я громадян. Коли ж введення надзвичайного стану пов'язано із спробою захоплення державної влади, то бачимо, що за рахунок обмеження приватних інтересів та тимчасового ігнорування інтересів суспільства держава намагається захистити свої інтереси, тобто відвернути загрози та захистити конституційний лад. Таким чином, інтереси суб'єктів правовідносин вчений диференціює на три види: інтереси окремої особи чи невеликої групи осіб, які визнаються і захищаються державою; інтереси суспільства, які визнаються більшою частиною суспільства і забезпечуються державою; інтереси держави, які визнаються всім суспільством і які є важливими для нормального функціонування держави як політико-територіальної організації суспільства (збереження державного режиму та форми правління в країні шляхом захисту конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості України, тощо) [4, с. 103].

Наразі в країні запроваджений не надзвичайний, а воєнний стан, тому надважливість та надзначимість публічного інтересу, його пріоритет над приватним інтересом у біднячій сфері суспільних відносин, в тому числі і у сфері надання фінансових послуг є беззапе-

речним. Хоча попри повномасштабну війну, яка стала причиною зміни пріоритетів в інтересах, на нашу думку, має бути максимально збережена співмірність (справедливість, пропорційність, розумність, оптимальність) балансу між публічними та приватними інтересами. Відтак, виникає доктринальна проблема допустимості обмеження прав людини, яка розглядається у контексті колізії приватного та публічного інтересів. Вирішення цієї теоретичної проблеми передбачає моделювання на практиці алгоритму дій влади, спрямованих на досягнення та захист публічного інтересу в умовах війни.

Проблема поділу права на публічне і приватне, а саме визначення критеріїв такого поділу, серед яких і правовий феномен «інтерес», не є новою. Доктринальні та сучасні підходи до висвітлення проблематики вирізняються дискусійністю та відсутністю єдиного підходу. Традиційною при характеристиці публічного права залишається така ознака, як домінанта суспільно значущого, державного, публічного інтересу, що досягається за рахунок дій влади. Що ж до права приватного, то однією з його ознак традиційним є пріоритет приватного інтересу, який безпосередньо пов'язаний із здійсненням суб'єктивних приватних прав. Отож, особливості публічного і приватного права ґрунтуються також і на відмінностях між загальним благом і приватним інтересом.

Існування моделі розумного балансу між суспільними та індивідуальними інтересами притаманно громадянському суспільству та демократичній державі. Забезпечення оптимального балансу між публічними та приватними інтересами в умовах повномасштабної війни в країні є надзвичайно складним завданням, а розв'язання цієї проблеми має науково-теоретичний та прикладний характер, особливо враховуючи той факт, що наразі відсутні нормативно визначені критерії досягнення такого балансу.

Для розуміння критеріїв розбудови оптимальної моделі дотримання балансу публічних та приватних інтересів в умовах воєнного стану зупинимось на загальній характеристиці основоположних категорій.

О.П. Хамходера на підставі аналізу доктринальних поглядів на проблематику, формулює висновок, що публічний інтерес має соціальну природу і спрямований на задоволення потреб усього населення або його значних соціальних утворень; а потреба, що є об'єктом публічного інтересу, має найвищу соціальну цінність, внаслідок чого така потреба і, відповідно, похідний від неї публічний інтерес закріплюються в об'єктивному праві і підлягають правовій охороні [5, с. 37].

В рішенні Конституційного Суду України № 3-рп/99 від 8 квітня 1999 року представлені ознаки розмежування категорій «інтереси держави» та «інтереси інших учасників суспільних відносин» в конституційній доктрині, а саме: «... Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо ... Інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але й в діяльності приватних підприємств, товариств...» [6].

В чинному законодавстві також використовується категорія «національні інтереси», зокрема у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» представлена наступна дефініція: «...10) національні інтереси України - життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян...» [7]. Пріоритети національних інтересів України унормовані в Указі Президента «Про Стратегію національної безпеки України» [8].

Національні інтереси, що конкретизовані у певних статтях основного закону та спеціальному законодавстві є публічними інтересами, вважаємо, що це найбільш значущі та вагомі для суспільства і держави інтереси на певному етапі державотворення. У науковій літературі доктринальне розуміння змісту, характерних ознак та особливостей реалізації публічного інтересу в різних сферах суспільного життя, а також співвідношення публічних та приватних інтересів у державному регулюванні окремих галузей економіки широко представлені в працях провідних вчених-юристів, але проблематика належного забезпечення економічної безпеки, в тому числі, фінансової та реалізації публічного інтересу на ринку фінансових послуг в умовах запровадження воєнного стану потребує розв'язання.

За офіційною позицією Конституційного Суду України, загальнодержавним інтересом з поміж інших, є гарантування економічної безпеки, яка має провідне значення у забезпеченні економічного суверенітету держави, її економічного розвитку та функціонує в межах загальної системи національної безпеки України. Фундаментальні засади та основні напрямки досягнення цілей і реалізації пріоритетів національних інтересів у сфері забезпечення економічної безпеки визначені у Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року від 11.08.20221 р. [9], а саме - національним інтересам України відповідає сталий розвиток національної економіки, інтеграція України в європейський економічний простір, розвиток рівноправного взаємовигідного економічного співробітництва з іншими державами. В Стратегії визначається два основних вектори реалізації національних інтересів в економічному секторі - напрям розвитку та безпековий напрям. Враховуючи той факт, що в країні майже два роки триває повномасштабна війна безпекові питання виходять на перший план.

В. Гнатенко пропонує тлумачити економічну безпеку не лише як стан захищеності національних інтересів, але і наявність й можливість застосування інструментів впливу на економічні процеси для гарантування добробуту людини в довгостроковому періоді. Економічна безпека сприяє створенню надійної та забезпеченої всіма необхідними засобами держави, захищеності національно-державних інтересів у сфері економіки. При цьому основним критерієм економічної безпеки є здатність економіки країни зберігати та підвищувати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз [10, с. 69]. З такою позицією вченого неможливо не погодитись, особливо зважуючи на вплив дестабілізуючих чинників та сучасних загроз фінансово-економічному розвитку країни та економічній безпеці країни в цілому.

Що ж до забезпечення стабільності функціонування ринку фінансових послуг в умовах воєнного стану, це безпосередньо пов'язано із фінансовою безпекою. Фінансова безпека є невід'ємною складовою економічної безпеки, а її роль та місце в системі зміцнення економічної безпеки держави в сучасних реаліях важко переоцінити. Як зазначають В. Білоус та М. Тернушак, фінансова безпека держави обумовлена: захищеністю фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин; достатнім рівнем фінансової незалежності, стабільності та стійкості фінансової системи країни в умовах впливу на неї зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих чинників, що загрожують

національним інтересам у фінансовій сфері; здатністю фінансової системи держави забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та стале економічне зростання [11, с. 25].

Огляд наукових публікацій щодо змісту категорій «фінансова безпека», «забезпечення державної фінансової безпеки» лише дає підстави говорити про складну економіко-правову природу даного феномена та відсутність єдиного уніфікованого підходу до його розуміння як у законодавстві, так і у науково-теоретичних розробках.

Нам імпонує запропоновані А. Бондаренко авторські дефініції цих категорій: «Фінансова безпека – захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави у фінансовій сфері від загроз, на основі якої стабільно й ефективно функціонує фінансова система країни і завдяки якій задовольняються соціально-економічні потреби суспільства, створюються передумови стійкого позитивного розвитку національної економіки. Забезпечення державної фінансової безпеки – формування умов стабільного й ефективного функціонування фінансової системи країни (включаючи її грошову, бюджетну, кредитну, податкову і валютну складові), необхідної для задоволення соціально-економічних потреб суспільства і стійкого позитивного розвитку національної економіки» [12, с. 42].

Фінансова безпека держави охоплює в собі низку складових, кожна з яких, з одного боку можна розглядати, як відносно відокремлений елемент, а з іншого – всі ці елементи у своїй єдності становлять собою фінансову безпеку [3, с. 46]. Такими складовими загальної державної фінансової безпеки прийнято називати безпеку податкового, бюджетного сектора, безпеку ринку фінансових послуг тощо. Отже, досягнення публічних інтересів щодо забезпечення фінансової безпеки країни в умовах війни має співвідноситись із приватними інтересами усіх учасників ринку фінансових послуг, особливо споживачів цих послуг.

**Висновки.** Підсумовуючи, доречно зауважити, що сьогодні в країні, навіть попри війну, спостерігається жвавий законодавчий процес та якісне оновлення нормативно-правової бази на різних рівнях. Вбачається, що одним із першочергових завдань таких змін урегулювання ринку фінансових послуг є розбудова модерної та ефективної моделі регулювання та нагляду в умовах сучасних викликів та загроз. Зміни також обумовлені необхідністю захисту не тільки приватних інтересів, але в першу чергу, публічних інтересів усього суспільства. Однак, питання забезпечення оптимального

балансу приватних та публічних інтересів на ринку фінансових послуг залишається відкритим. Задля забезпечення фінансової безпеки продовжує діяти низка обмежень у сфері діяльності з надання фінансових послуг. Нажаль, сучасні реалії, зумовлені війною, вимагають нових підходів щодо забезпечення фінансової безпеки, та відповідно, досягнення публічного інтересу на ринку фінансових послуг.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>
2. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Господарська діяльність та новітні технології: актуальні проблеми регулювання в умовах воєнного стану / за ред. О. О. Дмитрик, К. О. Токаревої. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2022. 195 с.
4. Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 100–104.
5. Хамходера О. П., Піль І. Ю. Суб'єктивний публічний інтерес: теорія та прикладні перспективи. *Інтернаука*. 2021. № 1 (35). С. 27–39.
6. Рішення КСУ у справі за конституційними поданнями ВАСУ та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 АПК України справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді. № 3-рп/99 від 08.04.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99#Text>
7. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
8. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12>
9. Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року: Указ Президента України від 11.08.2021 р. № 347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#Text>
10. Гнатенко В. Основні складові економічної безпеки держави. *Державне управління*. 2021. № 1 (7). С. 66–82.
11. Білоус В., Тернуцак М. Категорія «фінансова безпека держави» у теоретико-правовому вимірі. *Фінансова безпека України: сучасний стан правового регулювання та перспективи розвитку* : матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ірпінь, 26 жовтня 2023 р.). Ірпінь: Державний податковий університет, 2023. 312 с.
12. Бондаренко А. І. Механізми державного регулювання ринку фінансових послуг України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 1 (16). С. 39–44.



## ДІДЖИТАЛИЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ТРАНСФОРМАЦІЇ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

### DIGITALIZATION AS A FACTOR OF TRANSFORMATION OF THE MODERN PUBLIC GOVERNING SYSTEM

Статтю присвячено дослідженню видозміни ключових управлінських процедур вироблення ухвалення і реалізації управлінських рішень на основі цифрових технологій. Виявлено, що в умовах російсько-української війни вкрай важливим є виявлення основних пріоритетів укріплення інституційної спроможності публічного врядування на основі новітніх цифрових технологій. Враховано, що в умовах європейської інтеграції України надзвичайної ваги набуває цифрове залучення громадян до управлінських процесів і процедур. Доведено, що існує потреба з'ясувати специфіку підходів до поєднання технологій, управління та послуг для громадян у контексті трансформації публічного врядування на системних засадах. Вивчаються багатогранні виміри цифровізації публічного врядування, специфіка наслідків, проблем та потенційних переваг, які вона пропонує як урядам, так і громадянам насамперед в частині сервісів та послуг. Метою статті є з'ясування ключових аспектів цифровізації публічного управління в контексті трансформації управлінських технологій. Використано методичні підходи, які широко застосовуються в сучасних науках державного управління. Зокрема, йдеться про сценарний, компаративний та дескриптивний аналіз. В результаті дослідження встановлено, що головним наслідком діджиталізації для системи публічного врядування є використання технологій для кращого прийняття рішень, оптимізації процесів і покращення надання послуг громадянам. З'ясовано, що онлайн-портали для діяльності урядів, управлінь, департаментів, а також бюджетів і процесів прийняття рішень підвищують підзвітність і знижують ризики корупції. Акцентовано увагу на застосуванні швидшої та зручнішої взаємодії між громадянами та державними установами. Визначено, що інститути публічного врядування повинні орієнтуватися в правовому та етичному ландшафті, щоб забезпечити відповідальне та справедливе використання технологій особливо в умовах пандемічних криз та військової агресії. Зроблено висновок, що попри кризові виклики, потенційні вигоди з точки зору ефективності, прозорості та залучення громадян роблять шлях до цифрового управління вартим ресурсних витрат та комплексної перебудови.

**Ключові слова:** діджиталізація, цифровізація, публічне врядування, громадянська

участь, групи інтересів, трансформація модернізація, інформаційні технології.

The article is devoted to the study of the modification of key management procedures for the development of approval and implementation of management decisions based on digital technologies. It was revealed that in the conditions of the Russian-Ukrainian war, it is extremely important to identify the main priorities for strengthening the institutional capacity of public governance based on the latest digital technologies. It is taken into account that in the conditions of the European integration of Ukraine, the digital involvement of the public in management processes and procedures acquires extraordinary importance. It is proved that there is a need to find out the specifics of approaches to the combination of technologies, management and services for citizens in the context of the transformation of public governance on a systemic basis. The multifaceted dimensions of the digitalization of public governance, the specifics of the consequences, problems and potential advantages that it offers to both governments and citizens, primarily in terms of services, are studied. The purpose of the article is to clarify the key aspects of digitalization of public administration in the context of the transformation of management technologies. Methodical approaches are used, which are widely used in modern sciences of public administration. In particular, it is about scenario, comparative and descriptive analysis. As a result of the study, it was established that the main consequence of digitalization for the public administration system is the use of technologies for better decision-making, optimization of processes and improvement of services to citizens. Online portals for government, departmental, budgeting and decision-making processes have been found to increase accountability and reduce the risks of corruption. Emphasis is placed on the application of faster and more convenient interaction between citizens and state institutions. It was determined that institutions of public governance should navigate the legal and ethical landscape in order to ensure responsible and fair use of technologies, especially in conditions of pandemic crises and military aggression. It was concluded that despite the challenges of the crisis, the potential benefits in terms of efficiency, transparency and citizen involvement make the path to digital governance worth the resource costs and complex restructuring.

**Key words:** digitization, public governance, civic participation, interest groups, transformation, modernization, information technologies.

УДК 35  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.18>

**Куктенко Ю.В.**  
аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування  
Університет митної справи та фінансів

**Вступ.** Перетворення системи публічного управління на дієвий інструмент взаємодії влади і суспільства в Україні вимагає оцінки новітніх інструментів оптимізації міжінституційної взаємодії. Цифрові технології сприяють видозміні ключових управлінських

процедур вироблення ухвалення і реалізації управлінських рішень. Насамперед це стосується швидкості оцінки конкретної ситуації, обрання вірних управлінських альтернатив, прогнозування результатів та раціонального розподілу ресурсів та зусиль. В умовах росій-

сько-української війни вкрай важливим є виявлення основних пріоритетів укріплення інституційної спроможності публічного врядування на основі новітніх цифрових технологій. Також вимагає прискіпливої уваги перебудова механізми публічного врядування на основі цифрового інтеракціонізму, анонімності, дистанційності тощо. В умовах європейської інтеграції України надзвичайної ваги набуває цифрове залучення громадськості до управлінських процесів і процедур.

**Аналіз публікацій.** Діджиталізація як процес перетворення публічного врядування перебуває у фокусі уваги багатьох сучасних науковців. Цифрова трансформація публічного врядування та послуг стала критично важливим аспектом сучасного управління. Фундаментальна робота П. Данліві містить основоположний погляд на перетин інтересів IT-корпорацій, держави та електронного уряду [6], Європейська Комісія у своєму «Плані дій щодо електронного урядування» від 2010 року формулює стратегічний підхід до використання ІКТ для розумного, сталого та інноваційного уряду [7], естонська система електронної податкової декларації (E-Tax) стала всесвітньо відомим прикладом успішного впровадження цифровізації в державних послугах, як це задокументовано Європейською Комісією [8], Х. Хансен зі співавторами вносять уявлення про вплив цифровізації на вуличну бюрократію та досвід користувачів соціального забезпечення, наголошуючи на нюансах взаємодії між цифровими технологіями та наданням державних послуг [9], стаття Дж. Сміта розглядає проблеми та можливості, пов'язані з цифровізацією публічного врядування, надаючи сучасний аналіз ландшафту, що розвивається [10], дослідження Л. Статовчі зосереджено на впливі цифровізації в державному управлінні в контексті Косово [11], огляд електронного урядування ООН за 2018 рік є всеосяжним ресурсом, який представляє глобальний огляд ініціатив щодо електронного урядування та їхньої ролі у сприянні ефективному урядуванню [12]. Разом з тим, наявні джерела сприяють лише загальному розумінню багатогранної природи цифрової трансформації в державному управлінні. Існує потреба з'ясувати специфіку підходів до поєднання технологій, управління та послуг для громадян у контексті трансформації публічного врядування на системних засадах.

**Метою статті** є з'ясування ключових аспектів цифровізації публічного управління в контексті трансформації управлінських технологій. Завданням статті є виявлення конкретних напрямків впливу комплексного процесу циф-

ровізації на модернізацію систем публічного врядування сучасному світі та Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Поява цифровізації призвела до глибоких перетворень у різних сферах суспільства, і однією зі сфер, на які суттєво вплинув цей процес, є система публічного врядування. Оскільки публічно-управлінські установи в усьому світі все більше використовують цифрові технології, традиційні способи публічного врядування перетворюються на більш ефективні, прозорі та орієнтовані на громадян системи. Доцільно звернути увагу на багатогранні виміри цифровізації публічного врядування. При цьому наковці звертають увагу на наслідки, проблеми та потенційні переваги, які вона пропонує як урядам, так і громадянам насамперед в частині сервісів та послуг. Згідно з І. Печенкіним, «отримання управлінської публічної послуги має бути частиною державної концепції сервісної державної політики, яка має відповідати обов'язковим для України міжнародним нормам та бути реалістичною, конкретною, ефективною і прозорою для контролю її виконання» [2, с. 82].

Цифрове врядування передбачає застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для підвищення ефективності та ефективності публічного врядування. Він охоплює різні аспекти, включаючи ініціативи електронного урядування, надання цифрових послуг, аналітику даних і використання нових технологій, таких як штучний інтелект (AI) і блокчейн. Головною метою є використання технологій для кращого прийняття рішень, оптимізації процесів і покращення надання послуг громадянам. І. Печенкін справедливо піддає критиці застарілі та архаїчні принципи перетворення державного управління на публічне врядування шляхом лише адміністрування та встановлення заборон. Ці практики мають залишитися в минулому, оскільки посиленням боротьби, заборонами та погрозами неможна побудувати конкурентоспроможну економіку та ефективний розвиток, що доведено науковцями та практиками [2, с. 83].

Діджиталізація, як відомо, спрощує бюрократичні процеси, скорочує так звану «паперову» роботу та автоматизує рутинні завдання. Це веде до швидшого прийняття рішень та ефективнішого надання публічних послуг. Також цифрові платформи сприяють більшій прозорості, роблячи інформацію більш доступною для громадськості. Онлайн-портали для діяльності урядів, управлінь, департаментів, а також бюджетів і процесів прийняття рішень підвищують підзвітність і знижують ризики корупції. І. Печенкін вірно

наголошує на можливостях демократичного діалогу між владою та громадянином, посилення можливостей громадського контролю через оскарження рішень та управлінських послуг органів публічної влади мають бути рецептом подальших перетворень. Змінювати необхідно саму структуру та алгоритм управлінських механізмів стосовно ефективності сервісних послуг [2, с. 83].

Залучення громадян через цифрові канали забезпечує підвищення активності в управлінні. Онлайн-платформи для громадських консультацій, механізми зворотного зв'язку та партиципаторне бюджетування дають можливість громадянам безпосередньо впливати на політичні рішення. І. Печенкін справедливо вказує: «сучасним, конкурентним та популярним трендом останніх часів стало створення зручних і мобільних сервісів. У питанні ефективного функціонування органів публічної влади таким трендом має стати цифровізація публічного управління, створення цифрових площадок реєстрів даних, замовлення, отримання та оскарження результатів сервісної діяльності» [2, с. 87].

Збір і аналіз величезних обсягів даних дозволяє інститутам публічного врядування приймати більш обґрунтовані рішення. Прогностична аналітика та розуміння на основі даних допомагають у вирішенні суспільних проблем і оптимізації розподілу ресурсів. Українські дослідники І. Макарова, Ю. Пігарев, Л. Сметаніна наводять вдалий приклад застосування цифрових технологій з наголосом саме на сервісну орієнтацію публічного управління. Ним є проект Міністерства цифрової трансформації України «Цифрова держава», в рамках якого вже створено портал онлайн послуг та мобільний застосунок Дія, а в подальшому планується об'єднати всі відомства в єдину онлайн-систему. Дія досить швидко розвивається, додаються нові послуги як для громадян, так і для бізнесу [1, с. 88].

Також слід звернути увагу на покращення якості надання послуг. Зокрема, діджиталізація дозволяє розробляти зручні онлайн-платформи та мобільні додатки для доступу до державних послуг. Це призводить до швидшої та зручнішої взаємодії між громадянами та державними органами. Цифровий розрив: забезпечення загального доступу до цифрових послуг є проблемою, оскільки не всі громадяни можуть мати рівний доступ до технологій. Необхідно докласти зусиль, щоб подолати цифровий розрив і запобігти виключенню маргіналізованих груп. Згідно з емпіричними даними І. Макарової, Ю. Пігарєва та Л. Сметаніної, у 2021 Мінцифри спільно

з Секретаріатом Кабінету Міністрів та Фондом Східна Європа мали запускати національну платформу е-демократії Взаємодія, на якій мали бути представлені такі інструменти, як е-звернення та е-запити, е-консультації, е-петиції, е-конкурси, е-голосування, е-експертиза, е-опитування, доступ до урядової інформації [1, с. 88].

Діджиталізація також породжує значне занепокоєння щодо конфіденційності та безпеки. Збір і зберігання великих обсягів персональних даних спричиняє запровадження жорстких заходів для захисту інформації громадян. Крім того, успішне впровадження цифрового управління потребує кваліфікованих користувачів послугами цифрового середовища. Зокрема, установи публічного врядування повинні інвестувати в програми навчання, щоб надати державним службовцям необхідні цифрові навички. І. Макарова, Ю. Пігарев, Л. Сметаніна важливим інструментом цифрової трансформації називають цифрові державні платформи, які забезпечують інформаційний обмін та транзакції між великою кількістю користувачів та створюють основу для функціонування спеціалізованої системи цифрової взаємодії, знижуючи вартість витрат на транзакції та нівелюючи роль посередника. Органи державної влади та місцевого самоврядування можуть як взаємодіяти з національними платформами, так і створювати власні, особливо в сферах освіти, медицини, громадської безпеки [1, с. 89].

До юридичних та етичних наслідків цифровізації належать випередження швидких темпів технологічного прогресу часто розробку відповідних законів і етичних принципів. Інститути публічного врядування повинні орієнтуватися в правовому та етичному ландшафті, щоб забезпечити відповідальне та справедливе використання технологій особливо в умовах пандемічних криз та військової агресії. Р. Примуш вказує, що виникнення та поширення пандемії COVID-19 пришвидшило процеси цифровізації в усіх сферах суспільної життєдіяльності (освітній, медичній, податковій, фінансовій тощо). У той же час, зовнішня агресія проти України остаточно підкреслила (закцентувала) важливість не просто активізації цифровізації, а й необхідність її повсюдного впровадження на вітчизняних теренах» [3, с. 325].

Добре відома естонська модель електронного урядування забезпечила реалізацію ініціатив електронного урядування, які дозволяють громадянам отримувати доступ до широкого спектру послуг онлайн, від голосування до медичних послуг. В українському контексті Р. Примуш аргументовано наголошує

на актуальності оптимізації будови системи публічного врядування та повсюдного впровадження засобів цифровізації. Проте тільки наразі в Україні це вже не викликає такого соціального спротиву та сумнівів, що унеможлилювали вирішення наявних проблем та загроз. Сьогодні використання цифрових технологій – це реальність, відстані та часові межі якої можуть скорочуватися до нуля [3, с. 328].

Іншим кейсом успішної діджиталізації публічного врядування стала ініціатива «Розумна нація» в Сінгапурі. Вона була зосереджена на використанні технологій для покращення життя в містах, покращення громадських послуг і сприяння сталому розвитку. Р. Примуш вірно вказує на необхідність гарантування безпеки на центральному, регіональному та місцевому рівнях управління, що передбачає забезпечення громадського порядку та цивільного захисту. Доведено, що зреалізувати повсюдність, масштабність і вчасність виконання цієї функції можливо за рахунок використання засобів цифровізації. Виявлено, що вона є реальністю та вимогою не тільки часу, а самого суспільства. Такому розумінню, на жаль, сприяв вплив позасистемних факторів [3, с. 328].

Викладене свідчить, що діджиталізація публічного врядування являє собою зміну парадигми у способах функціонування і взаємодії систем публічного врядування з громадянами. Попри кризові виклики, потенційні вигоди з точки зору ефективності, прозорості та залучення громадян роблять шлях до цифрового управління вартим зусиллям. Публічне врядування має зважено вирішувати перспективні завдання, забезпечуючи значення діджиталізації як інструменту для сприяння інклюзивному, підзвітному та «чуйному» публічному управлінню за доби цифрових технологій. В умовах російської агресії формування технологічно розвинутого суспільства в Україні стає все більш важливим.

**Висновки.** Таким чином, діджиталізація основних процедур публічного врядування спричиняє важливий парадигмальний зсув в розумінні цілей і завдань публічного управління. Нормативно-бюрократична регламентація управлінської діяльності на рівні держави та самоврядних громад в умовах застосування цифрових технологій втрачає свою відповідність цілям і завданням управлінського процесу. Можливості оперативного та комплексного оцінювання ситуації, представлення різних альтернативних позицій, пропозиції оптимальних варіантів дій визначають необхідність реформації, пришвидшення та експертного переозброєння управлінського процесу.

Ключовими напрямками цифрової модернізації практик публічного управління є забезпечення мережних принципів формування галузевих та ситуативних команд (task teams) та координації повноважних інституцій. В умовах європейської інтеграції важливим принципом цифровізації публічного управління є розширення обсягів опублікованої та доступної інформації.

Також набуває значної ваги процес сертифікації цифрової компетентності та авторизації відповідних інститутів і органів. Діджитальне публічне врядування вимагає підвищення рівня ініціативності інститутів та органів публічного управління в контексті цифрової конкуренції групи інтересів.

Відстоювання інтересів держави та суспільства набуває нового значення саме через можливість артикуляції потреб та вимог індивідів та груп в мережі Інтернет. Відповідно система публічного врядування має здійснювати моніторинг та своєчасну взаємодію на основі прозорості та безсторонності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Макарова І., Пігарєв Ю., Сметаніна Л. Діджиталізація публічного управління на регіональному та міському рівнях. *Актуальні проблеми публічного врядування*. 2021. Вип. 2. С. 86–91.
2. Печенкін І. Діджиталізація публічного управління та вдосконалення правових норм оскарження сервісної діяльності органів публічної влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 3. С. 81–91.
3. Примуш Р. Б. Роль цифровізації в системі публічного управління у сфері національної та цивільної безпеки в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Публічне врядування*. 2022. Вип. 2. С. 323–329.
4. Твердохліб О. С. Сутність синдрому інформаційної втоми як негативний прояв цифровізації публічного управління. *Публічне врядування та місце самоврядування*. 2018. Вип. 1. С. 37–42.
5. Digital transformation of public administration and services. URL: [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/digital-transformation-public-administration-services\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/digital-transformation-public-administration-services_en)
6. Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler () Digital era governance: IT corporations, the state, and E-government. Oxford : Oxford University Press, 2006. 268.
7. The European eGovernment Action Plan 2011–2015 Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. European Commission. URL: <https://bit.ly/3bA1Kyq>
8. Estonian electronic tax filing system (E-Tax). European Commission. URL: <https://bit.ly/3bAckWk>
9. Hansen H., Lundberg K., Syltevik L. Digitalization, street-level bureaucracy and welfare users' experiences. *Social Policy and Administration*. 2018. 52(1): 67–90.

10. Smith, J. A. (2020). Digitalization in Public Administration: Challenges and Opportunities. *Public Administration Review*. 42(3). 123–145.

11. Statovci L. H. The Impact Of Digitalization In Public Administration In Kosovo. *Perspectives of Law*

and Public Administration. 2021. Societatea de Stiinte Juridice si Administrative (Society of Juridical and Administrative Sciences), vol. 10(2). 80–84.

12. United Nations. United Nations e-Government Survey 2018. URL: <https://bit.ly/3HTUV74>

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ПАРТНЕРСЬКОГО УПРАВЛІННЯ У ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

## THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS OF PARTNERSHIP MANAGEMENT IN HEALTHCARE INSTITUTIONS

*Modern management of a health care institution consists of optimal solutions aimed at both internal and external solutions with constant consideration of the political and economic and social situation. Approaches to such processes are determined by the personal interests of the medical institution.*

*The availability and quality of medical care is determined not only by the adequacy of structural and organizational forms and the state of material and technical support of the medical institution, but also to a large extent by the availability of qualified employees, which is the effectiveness of the management system of the medical institution. That is why partner management is increasingly common today in the modern conditions of medical institution management.*

*Partnership management of the medical sphere is a combination of the public and private sectors for effective financing and implementation of projects, as a general system of effective economic policy in the field of health care. When considering partnership management in the field of health care, attention should be paid to the provision of medical services as the final result received by the consumer. It is in the process of providing medical services that it has a value and is paid by the consumer, organization, and the state, which forms the complexity of such a process.*

*Such interaction is aimed at increasing the efficiency of the health care system, as a system that is implemented through the improvement of the quality of management, and therefore, the medical field needs a rethinking of the role and function of management. Partnership management must be at the heart of any health care reform that includes what is needed to improve public health without increasing the cost of health care services. Therefore, the role of partnership management of health care, which exists until now, is managed by the organization entrusted to it in the conditions of a market economy. However, the transition to health care management from the standpoint of modern partnership is complicated by a number of peculiarities.*

**Key words:** *medical service, partnership management, socio-economic relations, partnership relationship.*

*Сучасне управління закладом охорони здоров'я складається із оптимальних рішень спрямованих як на внутрішнє так і на зовнішні рішення з постійним урахуванням політичної та економіко-соціальної ситуації. Підходи до таких процесів визначаються особистими інтересами лікувального закладу.*

*Доступність і якість медичної допомоги визначається не тільки адекватністю структурно-організаційних форм та станом матеріально-технічного забезпечення медичного закладу, а й значною мірою наявністю кваліфікованих співробітників, що є ефективністю системи управління медичною установою. Тому сьогодні все частіше у сучасних умовах управління медичним закладом, зустрічається партнерське управління.*

*Партнерське управління медичною сферою – це об'єднання державного і приватного сектору задля ефективного фінансування і реалізації проектів, як загальної системи ефективної економічної політики у сфері охорони здоров'я. Розглядаючи партнерське управління у сфері охорони здоров'я, слід приділити увагу саме наданню медичних послуг, як кінцевому результату, який отримує споживач. Саме у процесі надання медичних послуг вона має вартість і оплачується споживачем, організацією, державою що формує комплексність такого процесу. Така взаємодія спрямована на підвищення ефективності системи охорони здоров'я, як системи що реалізуються через поліпшення якості управління, а отже, медичній сфері необхідно переосмислення ролі та функцій управління. Партнерське управління повинно бути у центрі будь-якої реформи в охороні здоров'я, що включає в себе необхідне для поліпшення здоров'я населення без підвищення цін на медичні послуги. Тому роль партнерського управління охороною здоров'я, яка існує дотепер, керується ввіреній їй організації у умовах ринкової економіки. Однак перехід до управління охороною здоров'я з позицій сучасного партнерства ускладнюється низкою особливостей.*

**Ключові слова:** *медична послуга, партнерське управління, соціально-економічні зв'язки, партнерський взаємозв'язок.*

УДК 351.352

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.19>

#### Kupriichuk V.M.

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor at the Department of Law and Public Administration Zhytomyr Ivan Franko State University

#### Kiian O.S.

Graduate student at the Department of Law and Public Administration Zhytomyr Ivan Franko State University

**Formulation of the problem.** World paradigms of the development of the partner market of medical services are often formed under the influence of the introduction of modern technologies and globalization processes. The influence of globalization processes increases the interdependence of national markets, as a result of which the medical service sector is actively included in the partner market as an element of international trade, and the expansion of opportunities for providing quality medical services and

the appearance of new market participants lead to the growth of international competition in this area. Partnership management of the provision of medical services, the migration of health care specialists, leads to the emergence of new methods of treatment, the introduction of telemedicine technologies along with the standardization of the production and consumption of medical services are new trends that contribute to the further development of the global market of medical services on an innovative basis.

In the conditions of a new technological system that is being formed and deep demographic shifts, all aspects related to improving the quality and extending the life span of people are becoming crucial for all countries of the world. In this regard, the market of medical services, like the markets of many innovative goods and services, has a huge potential for development, including due to the active integration of national markets of medical services into it, which involves the development of strategic priorities for the development of the field of health care in Ukraine in the direction of its integration into the world market of medical services. These circumstances determine the extreme relevance of the researched topic.

**Analysis of recent research and publications.** Theoretical aspects of the formation and development of partnership management in health care institutions have become a special field of scientific interests of such researchers as M. Horowitz, J. Figueiras, M. Wilson, scientists paid special attention in this topic to the study of the role of telemedicine and information and communication technologies that aimed at strengthening the competitiveness of medical services with reference to partnership relations in the works of such scientists as V. Lobas, A. Bloch, G. Starostenko, S. Vovk [1], R. Robertson, K. Hamilton, Z. Chen and others.

However, despite the large number of studies on the prospects for the development of the partner market of medical services, the attention of researchers is focused only on certain aspects, and the general dynamics of its growth, the features of structural shifts in it remain insufficiently researched and require further analysis. In our opinion, the study of modern trends in the development of the partner market of medical services is also relevant. Therefore, the definition of partnership interactions and prospects for its effective integration in the market of public services.

**The purpose of this study** is to analyze methodological approaches to partnership management in the field of health care and to separate the main approaches to its study of medical services.

**Presenting main material.** The appearance of a product in the form of a service caused the need for the formation of a service market that serves the processes of production, distribution, exchange and consumption of services, ensures their balanced and effective interaction and development, acts as an intermediary between their production and consumption, between a specific producer and a specific consumer, creates competition for goods, produced in the main (material) production, replacing the absence or impossibility of using material goods with services.

The services market is a specific, complex, heterogeneous, branched socio-economic sphere, which includes various types of activities that have not only certain similarities, but also sometimes quite significant differences. It is different from other markets mainly for two reasons: the service does not exist until it is provided. This makes it impossible to compare and evaluate services before they are received. Therefore, only expected and received benefits can be compared; services are characterized by a high degree of uncertainty, which puts the consumer at a disadvantage, and makes it difficult for sellers to promote services to the market [2].

A type of service is a medical service. The first attempt to characterize the economic essence of medical services belongs to K. Marks. In *The Theory of Productive and Unproductive Labor*, he divided the world of goods into two large parts, the commodity "labour power" and all other commodities that differ from it. The purchase of the training of the workforce, preservation and maintenance of its healthy state is the purchase of services that provide a marketable workforce. These services are included in the costs of production or reproduction, that is, the services of a doctor can be classified as labor "repair" services [3]. K. Marks classifies medical services as "non-economic services".

In modern scientific literature, a broad interpretation of the concept of "medical service" is provided. Thus, T. Kaminska defines a medical service as a summary of activities aimed at a qualitative change in a person's condition, namely his health [4]. According to V. Moskalenko, medical service is the result of the actions of individuals and institutions that provide medical care, a beneficial effect aimed at meeting the needs of the population in preserving and restoring health, an identifiable element of medical care, as well as its monetary expression [5]. S. Stolyarov defines medical service as any professional action aimed at changing or preserving physical or mental health, with the aim of benefiting its consumer (patient) in one way or another [6].

According to the Charter of the World Health Organization (WHO), which takes care of health care issues on a global scale, a medical service is a special good, the consumption of which satisfies the individual needs of a person, as well as a good, the consumption of which satisfies a social need – the reproduction of working forces [7]. And according to the definition of the World Trade Organization (WTO), medical services are provided by health care workers (specialists, general practitioners, paramedics, nurses and workers in related medical fields) in the form of consultative and diagnostic services, patient care for the

prevention or treatment of diseases, injuries or other physical and psychological disorders [8]. At the same time, it should be noted that in the field of modern health care, two concepts are used simultaneously to characterize the activity of a doctor in the treatment of a patient: “medical service” and “medical assistance”.

Thus, according to L. Shcherbachenko, medical service is a service of a curative and preventive nature, which is carried out by one or a team of medical workers in the process of treating a patient, that is, the author equates medical care with treatment [8]. M. Shutov understands the medical service as the actions of the medical staff to meet the urgent needs of patients in the restoration and maintenance of health, believing that the medical service is a part of medical care, that is, medical care consists of separate medical services [9]. O. Smotrov proposes to define the medical service as “the activity of the service provider, which is aimed at achieving such a result, the useful properties of which are able to satisfy the needs of a person in the restoration and (or) maintenance of his health, directly in the course of the appropriate activity of the service provider, which does not have an objective expression (material form) and cannot be guaranteed by the service provider”.

In the official documents of Ukraine, a medical service is defined as “an event or a set of events that go beyond the limits of medical care determined by a doctor and are provided at the request of an individual or on the order of a legal entity on a paid basis.” In turn, medical care is proposed to mean only that part of the activity of medical workers, which contains a set of measures aimed at improving the health and treatment of patients in a condition that at the time of providing assistance threatens their life, health and ability to work.

Since, in our opinion, the term “medical care” is close to, but not identical to, the term “medical service”, let’s find out the essence and relationship of these concepts. In the Oxford Medical Dictionary, the concept of “medical” is defined as “one that has relation to medicine, diagnostics, treatment and prevention of various diseases” [10]. In the Economic Encyclopedia, a service is defined as “a special consumer value of the labor process, expressed in a useful effect that satisfies the needs of a person, a team, and society” [11]. In the Great Explanatory Dictionary of the Modern Ukrainian Language, “service is an action, an act that gives benefit, help to another,” and help is defined as “1) assistance, support in something; 2) material support; 3) protection, rescue in trouble; 4) assistance in treatment, alleviation of suffering.” Thus, based on these definitions, it is possible to generalize that, on the one hand, medical service is a part of medical care, and on

the other hand, medical care is the basis of medical service. Medical care consists of basic parts of medical services, self-help, mutual help and other actions aimed at preserving human health. A medical service has a cost and is paid for by its consumer (individual), organization or state, and therefore can be provided only by an organization or other economic entity that has permission for this, in accordance with current legislation – the presence of a license, state registration, etc. (hence the requirements for the availability of medical education on the part of the personnel providing these services). Medical assistance can be provided in any circumstances, both within organizations and outside them. On the one hand, medical assistance as the basis of a medical service must have a value, since its provision involves the work of a doctor, which has its own payment norms, and on the other hand, it may not have a value, that is, it may be free of charge, for example, in the case of emergency medical assistance to a sick person on an airplane by a random passenger-doctor has no value (since the person who provided assistance is not a business entity).

From our point of view, in contrast to “medical service”, which has mainly a socio-economic meaning, “medical assistance” has, first of all, a socio-psychological and medical focus, not burdened by cost considerations. These are related, but not identical types of activity, and medical services are optional, complementary to medical care. Medical service is a component of medical care, its specification, namely, a set of professional actions of medical workers aimed at qualitatively changing the patient’s health indicators, which has a cost estimate, is standardized and regulated by state bodies. It should be noted that, in addition, in the field of health care, a distinction is made between medical service, medical activity and medical care, which are also related to each other.

Thus, medical activity is part of medical care provided at a professional level, which, in turn, includes medical services as part of medical activity. The field of service is a part of the field of services, characterized by systematic activities to change and maintain 35 characteristics of the service object in a given state for a long period of time. Accordingly, medical care involves a complex of services as units of activity (actions), which has a relatively stable form of organization.

Medical service, together with the traditional properties of services, such as intangibility, inseparability from the producer, the impossibility of transportation and preservation, variability has a number of specific features peculiar to it: the medical service can be very long in time, for example,



in the case of a chronic disease, the medical service can be provided throughout the patient's life; the effect of service consumption is not always noticeable, for example, in the case of preventive measures; medicine to a greater extent than any other industry feels the influence of government regulation, which is observed in the presence of mainly government funding, the need for licensing, requirements for personnel qualifications.

In addition, M. Shutov cites the following features of the medical service: it is built on the consumer's trust in the provider; the consumer of the service participates or is present during its performance until the goal is achieved; quality assessment is subjective, depends on the personality of the consumer; when providing a medical service, there is a risk of death [9].

It is important to analyze medical services from the point of view of the level of their provision. Thus, primary medical services are aimed at treating the underlying disease and include regular medical examinations, vaccination services, dental services and first aid. Secondary (specialized) medical services include specialist consultation, local operations, ambulance and emergency care. Tertiary (highly specialized) medical services include the use of advanced treatment technologies and complex operations, inpatient treatment, etc. The fourth level of providing medical services is represented by high-risk complex operations (for example, organ transplantation, etc.).

Medical services have an intangible nature, which makes it impossible to transport, store and accumulate them, and their production and consumption are closely related to each other, they cannot be separated in time. When providing medical services, the presence of both the producer and the consumer is mandatory. A characteristic feature of medical services is their intangibility, the impossibility of assessing the quality of services until they are received or purchased. In turn, the production of services is always associated with the impossibility of demonstrating the medical services offered and evaluating their expected beneficial effect.

The availability of medical care depends on the possibility of receiving medical services when they are needed, the territorial location of the medical institution, the presence of highly specialized specialists in the health care institution, the necessary medical equipment for diagnosis and treatment [5].

**Conclusions.** Therefore, the availability of medical services is an opportunity for consumers to receive medical services in the shortest possible time, at competitive prices and quality.

The general development of international trade in medical services, the spread and introduction of new technologies and innovative treatment methods have led to the formation of the world market of medical services, and the standardization of their production and consumption, due to the specifics of the health care sector, has long been the subject of international specialized organizations and states.

Thus, it can be concluded that the formed world market of medical services is a segment of the world market of services, a special sphere of international commodity exchange, which is characterized by stable, systematic transactions for the exchange of medical services, including medical technologies, medical equipment products, methods of organizing medical activities, pharmacological means, medicinal effects, disease prevention measures, etc., aimed at qualitative changes in human health indicators, as well as standardized, regulated and regulated by special bodies and organizations at various levels.

#### REFERENCES:

1. Вовк С.М. Системні трансформації системи охорони здоров'я монографія С.М. Вовк. Кривий Ріг : ДонДУУ. 2017 р. С. 314/
2. Шевченко Л. С., Гриценко О. А., Камінська Т. М. Безпека людського розвитку в правовій, соціальній державі. Харків. 2013. С. 850.
3. Гапонова Е. О., Воробйов Є. М. Телемедицині технології на світовому ринку медичних послуг. місто Харків. 2017. Вип. 7 (47). С. 413–416.
4. Камінська Т. М. Ринок медичних послуг: досвід теоретико-інституційного аналізу. Харків. 2006. 296 с.
5. ВООЗ Рейтинг країн світу за рівнем витрат на охорону здоров'я. Expenditure on Health. URL : <http://gtmarket.ru/ratings/expenditure-on-health/info> (Дата звернення 23.08.2023)
6. Міжнародний медичний довідник освіти (IMED) URL : <http://www.faimer.org/resources/mapping.html> (Дата звернення 23.08.2023)
7. Мобільна охорона здоров'я. Нові горизонти охорони здоров'я через технології мобільного зв'язку. URL: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/87688/1/9789244564257\\_rus.pdf?ua=1](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/87688/1/9789244564257_rus.pdf?ua=1) Дата звернення 08.10.2023
8. Українська асоціація медичного туризму. URL: <http://uamt.com.ua/UA/deyatnost-uk/novini/183-rozvitok-medichnogoturizmu-i-likuvannya-za-kordonom.html> Дата звернення 16.11.2023
9. Шутов М. М. Економіка та менеджмент охорони здоров'я: регіональний аспект. ТОВ «Основа», 2010. С. 365.
10. Міністерство охорони здоров'я України. URL : <http://moz.gov.ua> Дата звернення 23.08.2023
11. Короленко В. В., Юрочко Т. П. Кадрова політика у сфері охорони здоров'я України в контексті європейської інтеграції. Київ. 2018. С. 96.

## ПРАВОВА ПРИРОДА ЮРИДИЧНИХ РИЗИКІВ В КОНТЕКСТІ НЕЗАЛЕЖНОГО АУДИТУ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ

## LEGAL NATURE OF LEGAL RISKS IN THE CONTEXT OF INDEPENDENT AUDIT OF FINANCIAL STATEMENT

Стаття присвячена проблематиці дослідження правової природи юридичних ризиків в контексті незалежного аудиту фінансової звітності та ролі державного управління та адміністрування цього процесу. Незалежна аудиторська діяльність як вид економічної діяльності та сам процес незалежного аудиту фінансової звітності, як один із напрямків аудиторської діяльності, тісно пов'язані з ризиками. Саме поняття незалежного аудиту фінансової звітності вказує, що це діяльність, яка проводиться незалежними від держави та її інститутів суб'єктами аудиторської діяльності і які висловлюють свою незалежну думку. Ризики в процесі виконання завдання з аудиту фінансової звітності мають велике значення через вибірковий характер аудиторських процедур, глибина та деталізація яких залежить від ідентифікованих та оцінених ризиків. Авторами статті обрано для дослідження категорію юридичних ризиків, які виникають в процесі незалежного аудиту фінансової звітності. На основі аналізу, узагальнення на систематизації наукових джерел, висвітлено підходи науковці до визначення правової природи та поняття ризику як правової категорії. Ґрунтуючись на дослідженні категорії юридичних ризиків авторами запропоновано визначення юридичних ризиків в контексті незалежного аудиту фінансової звітності. Також визначено ознаки, якими характеризується правова природа юридичних ризиків в контексті незалежного аудиту фінансової звітності. До ключових ознак належать: обмеження, визначені державою, ризикова ситуація, невизначеність та ймовірнісний характер події (наслідків). Досліджено роль державного управління і адміністрування юридичних ризиків, що знайшли своє вираження в формуванні вимог до суб'єктів аудиторської діяльності, самого процесу незалежного аудиту фінансової звітності та незалежного аудиторського звіту, який надається за результатами виконання суб'єктом аудиторської діяльності завдання з обов'язкового аудиту фінансової звітності. Результати дослідження вказують, що в Україні побудована цілісна система державного управління та адміністрування процесом обов'язкового аудиту на основі ризик-орієнтованого підходу, який характеризується законодавчими вимогами, управлінням процесом незалежного аудиту через застосування професійних стандартів, моніторингом (перевіркою) якості виконаних завдань та дотримання суб'єктами аудиторської діяльності законодавчих вимог та професійних стандартів. Держава повністю контролює процес моніторингу через Державну установу «Орган

суспільного нагляду за аудиторською діяльністю».

**Ключові слова:** юридичні ризики, природа ризиків, держава, аудиторські послуги, публічне управління, аудит, адміністрування.

This article addresses the issue of researching the legal nature of legal risks in the context of independent financial statements audit and the role of state governance and administration of this process. Independent auditing activity as a type of economic activity and the audit process, as one of the directions of auditing activity, are closely related to risks. The concept of independent financial statements audit indicates that it is an activity conducted by entities of auditing activity independent of the state and its institutions, expressing their independent opinion. Risks in the process of performing financial statements audit tasks are significant due to the selective nature of audit procedures, the depth and detail of which depend on identified and assessed risks. The authors of the article have chosen the category of legal risks that arise in the process of independent financial statements audit for research. Based on the analysis, generalization, and systematization of scientific sources, the approaches of scientists to defining the legal nature and concept of risk as a legal category are highlighted. Based on the research of the category of legal risks, the authors propose a definition of legal risks in the context of independent financial statements audit. Also, the characteristics of the legal nature of legal risks in the context of independent financial statement audit are defined. The key features include limitations defined by the state, a risky situation, uncertainty, and the probabilistic nature of the event (consequences). The role of state governance and administration of legal risks, which is reflected in the formation of requirements for entities of auditing activity, the audit process, and the independent auditor's report provided as a result of the performance of the auditing activity task of mandatory financial statement audit, is explored. The research results indicate that a comprehensive system of state governance and administration of the mandatory audit process has been built in Ukraine based on a risk-oriented approach characterized by legislative requirements, management of the independent audit process through the application of professional standards, monitoring (verification) of the quality of performed tasks, and compliance by entities of auditing activity with legislative requirements and professional standards. The state fully controls the monitoring process through the State Institution "Public Oversight Board".

**Key words:** legal risks, nature of risks, government, auditing services, public management, audit, administration.

УДК 351/354.073.526:[340.111.5:005:334]:334.723  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.20>

**Мирславський С.В.**

к. юр. наук,  
доцент кафедри права та публічного управління  
Сумський державний педагогічний університет імені А.С. Макаренка

**Касяненко О.В.**

аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування  
Сумський державний педагогічний університет імені А.С. Макаренка

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Залучення незалежного аудитора до процесу підтвердження фінансової звітності

сприяє підвищенню довіри до такої звітності, забезпечення її прозорості та надійності, відповідності концептуальній основі та

достовірності. Незалежний аудитор, в процесі виконання завдання з аудиту фінансової звітності виконує функцію моніторингу дотримання правил, встановлених державою та реалізованих через низку державних інституцій. Функціонування інституту незалежного аудиту приносить користь для всіх учасників публічних відносин: держава отримує контроль за дотриманням встановлених правил та процедур, що знаходять своє вираження у вигляді нормативно-правових актів, суб'єкти господарювання, – право на заняття певними видами діяльності та/або доступ до ринків капіталів, іміджеві бонуси чи ринкові переваги, а суспільство, – захист від зловживань та маніпулювання. Проте як і будь-яка діяльність, незалежна аудиторська діяльність піддається впливу ризиків, зокрема, юридичних.

За своєю природою, юридичні ризики є елементами правовідносин, що органічно вбудовуються до умов професійної діяльності та характеризуються можливістю настання юридичного факту (події), який носить імовірнісний характер, наслідком якого можуть бути негативні результати, що безпосередньо впливають в тій чи іншій мірі на певний аспект діяльності.

Професійна діяльність людини в будь-якому разі пов'язана з юридичними ризиками, що виникають із зовнішнього або внутрішнього середовища, дії або бездіяльності. Уміння своєчасно та належним чином ідентифікувати юридичні ризики, розробити та прийняти застережні заходи дає можливість розвитку публічного та адміністрування, розвитку суспільних відносин.

Проте, в контексті незалежного аудиту фінансової звітності, не доцільно в повній мірі асоціювати юридичні ризики тільки в контексті професійної діяльності, оскільки такі ризики присутні також на рівні публічного управління та адміністрування аудиторської діяльності та на рівні відносин суб'єктів господарської і аудиторської діяльності з користувачами фінансової звітності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання юридичних ризиків є досить актуальним в дослідженнях науковців, оскільки кожна діяльність в тій чи іншій мірі дотична до прав та обов'язків, що виникають в процесі її здійснення і підлягає регулюванню та адмініструванню з боку держави.

Дослідження категорії ризику можна розділити за галузями права. В галузі цивільного права категорії ризику присвячені роботи таких науковців, як Майданника Р.А., Красавчикова О.А., Фогельсона Ю.Б., Танаєва В.М., Волосенко І.В., Мерезіна Б.Н.,

Вітрянського В.В., Барвено С.М. та ін. В адміністративному праві проблематикою ризиків займались Беззубов Д.О., Закусило В.О., Дудник О.В., Тімашова Ю.П., Битяк Ю.П., Зуй Б.В., Коренева М.М. та ін. В кримінальному праві даною проблематику досліджували Бабій А.П., Бажанова М.І., Сташис В.В., Тацій В.Я., Мельник М.І., Хавронюк М.І. та ін.

Слід зазначити, що в науковій літературі присутні також дослідження юридичних ризиків притаманних певним видам діяльності, наприклад, Наливайко Л.Р. та Марценюк Л.В. досліджували юридичні ризики суб'єктів господарювання, Бачинський Т. розглядав ризики діяльності ІТ-компаній у м. Львові.

Також проблематикою дослідження сутності ризиків у правовій науці без належності до конкретної галузі права займались такі науковці як Новіков В.В., Боровікова В.С., Великанова В.В. та ін.

Не зважаючи на наявність значної кількості досліджень юридичних ризиків в науковій літературі, категорія ризику вимагає подальшого дослідження в контексті публічного управління та адміністрування незалежного аудиту фінансової звітності.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Дослідження проблематики юридичних ризиків, висвітлене у науковій літературі та публікаціях, присвячене визначенню правової природи таких ризиків в контексті галузі права чи загально-правової категорії та, на нашу думку, не достатньо уваги приділено з точки зору незалежного аудиту фінансової звітності та публічного управління і адміністрування цим процесом. Також потребують визначення ознаки, які характеризують правову природу юридичних ризиків в контексті аудиту фінансової звітності.

**Метою статті** є дослідження правової природи юридичних ризиків застосованих до незалежного аудиту фінансової звітності, формування визначення таких ризиків та визначення їх ознак в контексті аудиту фінансової звітності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В процесі незалежного аудиту фінансової звітності виникають події, які зачіпають інтереси таких учасників як держава, суб'єкти господарювання, суб'єкти аудиторської діяльності та користувачі фінансової звітності. Кожен із цих учасників наділений правами та обов'язками, що виникають на підставі нормативно-правових актів, прийнятих державою та реалізованих через державні інститути, або господарських договорів. Збільшення складності суб'єктів господарювання та господарських операцій, які ними здійснюються, глобалізація економічних процесів, неякісне

нормативно-правове поле, яке допускає неоднозначне трактування, підвищення складності фінансової звітності та розкриття до неї породжують ризики при незалежному аудиті фінансової звітності. Ризики, які пов'язані з дотриманням нормативно-правових актів в науковій літературі іменуються юридичними ризиками.

Розглянемо формулювання визначення юридичних ризиків більше детально.

В нормативно-правових актах України визначення юридичного ризику присутнє тільки у Постанові Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах» від 11.06.2018 № 64. Тут визначено юридичний ризик як імовірність виникнення збитків або додаткових втрат, або недоотримання запланованих доходів унаслідок неочікуваного застосування норм законодавства через можливість їх неоднозначного тлумачення або унаслідок визнання недійсними умов договору у зв'язку з їх невідповідністю вимогам законодавства України [1].

На думку Новікова В.В. та Боровікової В.С. ризик більш повно та точно можна визначити, як можливу небезпеку випадкового настання негативних наслідків. Ризик у цьому разі розуміється, як об'єктивна категорія, оскільки настання негативних наслідків не залежить від волі та свідомості людей [2, с. 30].

Також Новіков В.В. надає визначення правового ризику – це вірогідне настання подій, що пов'язані з прийняттям правового рішення, яке може потягнути за собою шкідливі наслідки в сфері правового регулювання суспільними відносинами. Особливістю правового ризику є те, що він може призвести до негативних наслідків не тільки суб'єктів правовідносин, але й в цілому для суспільства та держави [3, с. 38].

З наведеними вище визначеннями можна погодитись в частині настання наслідків, оскільки наслідки встановлюються державою в нормативно-правових актах та їх застосування дійсно не залежить від волі та свідомості людей, та масштабів наслідків. Проте, правові ризики присутні і в процесі прийняття економічних та інших рішень і обмеження визначення тільки правовими рішеннями, на нашу думку, значно звужує сферу дослідження юридичних ризиків.

Дубицька Т.Н., досліджуючи поняття ризику у приватному праві, надає наступне його визначення, – ризик – це виправдана необхідність, обґрунтована потребою у залученні шкідливих об'єктів у конкретній сфері діяльності [4, с. 200]. З цим визначенням можна

погодитись в частині того, що автор вказує на свідоме залучення певних об'єктів для задоволення певних потреб та що ризик завжди пов'язаний з необхідністю прийняття рішень.

Шемшур О. надає наступне визначення ризику – це можливість (ймовірність) настання певних наслідків (результатів), які суб'єкт цивільно-правових правовідносин міг передбачити (або повинен був передбачити) та вчинити (або не вчинити) дії, що направлені на зменшення негативного впливу цих наслідків або взагалі на уникнення їх шляхом дотримання правил обґрунтованого ризику (це правила, за яких позитивний результат від здійснення певної діяльності значно перевищує можливість (ймовірність) настання негативних наслідків) [5, с. 108].

На нашу думку, визначення ризику, надане Шемшуром О., є найбільш повним. Всі дослідники сходяться в думці про те, що ризик призводить до настання саме негативних наслідків, з чим ми повністю погоджуємось. В свою чергу ми вважаємо за доцільне сформулювати визначення юридичних ризиків в контексті аудиту фінансової звітності. Юридичні ризики – це результат прийняття рішення суб'єктом аудиторської діяльності, в процесі незалежного аудиту фінансової звітності, яке ґрунтується на отриманих знаннях про суб'єкта господарювання та його правове середовище, та призводить до настання (ймовірного настання) негативних наслідків, у зв'язку з порушенням (недотриманням) встановлених законодавчих (договірних) норм та звичаїв, прийнятих у суспільстві, як для суб'єкта аудиторської діяльності так і для держави та суспільства, за умови, що прийняті суб'єктом аудиторської діяльності застережні заходи не вплинули на ризики належним чином.

Юридичні ризики, як правова категорія має ознаки. Як слушно зазначає Великанова В.В., усі визначення поняття ризик, які автор досліджувала, містять вказівку на ймовірний, випадковий характер (природу) події (наслідків), що дозволяє розглядати ймовірність як специфічну ознаку ризику. Ймовірність покладена в основу поняття невизначеності, якою вважається ситуація, коли настання подій дуже ймовірне і може бути оцінено кількісно [6, с. 78].

Ми погоджуємось з тим, що невизначеність та ймовірнісний характер є належними ознаками будь-якого ризику і є прийнятними для юридичних ризиків, які виникають в процесі незалежного аудиту фінансової звітності.

В контексті публічного управління та адміністрування незалежного аудиту фінансової звітності, причини невизначеності можна поділити на наступні категорії:

– пов’язані з нормативно-правовими актами, що застосовуються суб’єктами господарювання, фінансова звітність яких перевіряється;

– пов’язані з відсутністю повної та доречної інформації;

– пов’язані з персоналом суб’єкта аудиторської діяльності, як то досвід, знання, компетенції та особисті якості.

Ризик не існує сам по собі, для його виникнення необхідна ситуація, яка в науковій літературі називається ризиковою ситуацією. Як зазначає Бондарчук В.В., ризиковою є ситуація, коли виникає необхідність вибору рішення з кількох варіантів, і коли результат обраного рішення є невідомим, може бути оцінений з тією чи іншою часткою вірогідності, є ризикованим [7, с. 313].

Також кожен ризик повинен мати межі, якими, в публічному управлінні, є закони та підзаконні нормативні акти, прийняті державою, а також звичаї та практика, яка склалася в суспільстві. Саме вони відіграють роль засобів обмеження ризиків.

Таким чином, на підставі викладеного вище можна констатувати, що правова природа юридичних ризиків, в контексті незалежного аудиту фінансової звітності, характеризується наступними ознаками:

– обмеження, виражені в законах та підзаконних нормативних актів, які стосуються:

- вимог до суб’єктів аудиторської діяльності;

- концептуальної основи фінансової звітності та вимог до звітування суб’єктів господарської діяльності;

- прав та обов’язків державних органів щодо здійснення нагляду за дотриманням законодавства суб’єктами аудиторської діяльності та суб’єктами господарювання;

– ризикова ситуація, джерелом якої може бути:

- безпосередньо суб’єкт аудиторської діяльності;

- персонал суб’єкта аудиторської діяльності;

- суб’єкт господарювання, фінансова звітність якого є об’єктом аудиту;

- державний орган, який уповноважений впливати на суб’єкта аудиторської діяльності або суб’єкта господарювання;

- невизначеність;

- ймовірнісний характер події (наслідків).

В правовій природі юридичних ризиків важливу роль відіграє публічне управління та адміністрування процесу аудиторської діяльності, що знаходить своє вираження у встановленні певних правилах гри на ринку професійних

аудиторських послуг через встановлення вимог до суб’єктів аудиторської діяльності, його персоналу, до звітування суб’єктами господарювання, форми та змісту незалежного аудиторського звіту, який надається за результатами незалежного аудиту фінансової звітності.

Аудит фінансової звітності концептуально пов’язаний з юридичними ризиками через вибірковий характер проведення аудиторських процедур. Державою, за допомогою Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» (далі Закон про аудит) визначено правила поведінки із ризиками, які серед інших включають і юридичні ризики та порядок інформування про них. Такі правила визначені як для ризиків пов’язаних із суб’єктом господарювання, фінансова звітність якого перевіряється, так і безпосередньо з суб’єктом аудиторської діяльності.

Що стосується ризиків, пов’язаних із суб’єктом господарювання, то незалежний аудиторський звіт, який надається за результатами обов’язкового аудиту фінансової звітності, повинен включати:

- опис та оцінку найбільш значущих ризиків суттєвого викривлення інформації у фінансовій звітності (консолідованій фінансовій звітності), що перевіряється, у тому числі внаслідок шахрайства;

- чітке посилання на відповідну статтю або інше розкриття інформації у фінансовій звітності (консолідованій фінансовій звітності) для кожного опису та оцінки найбільш значущих ризиків у звітності, що перевіряється;

- стислий опис заходів, вжитих аудитором для врегулювання таких ризиків;

- якщо це доречно, основні застереження щодо таких ризиків [8].

З аналізу положень Закону про аудит вбачається, що держава визнає важливість функції незалежного аудиту та виділяє частину ринку для забезпечення його функціонування, називаючи це обов’язковим аудитом. В свою чергу держава, як ініціатор цього процесу забезпечує і адміністрування, процесу та вимагає від суб’єкта аудиторської діяльності чіткого і прозорого опису процесу його роботи з ризиками.

Опис алгоритмів визначення, ідентифікації, оцінки та розробки дій у відповідь на оцінені ризики містяться в Міжнародних стандартах контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг (далі МСА), прийнятими Радою з міжнародних стандартів аудиту та надання впевненості. МСА є обов’язковими для застосування в процесі здійснення аудиторської діяльності, про що чітко зазначено в статті 1 Закону про аудит [8].

При цьому варто зазначити, що в Україні МСА прийняті без будь-яких умов, в той час, як ст. 13 Директиви 2006/43/ЄС Європейського Парламенту та Ради про обов'язковий аудит річної звітності та консолідованої звітності надано можливість вилучити частину МСА, для застосування в середині країни-учасниці, якщо ухвалені міжнародні стандарти аудиту містять процедури аудиту, виконання яких може призвести до виникнення юридичного конфлікту з національним правом з огляду на специфічні національні вимоги щодо обсягу обов'язкового аудиту [9].

Окрім ризиків, виявлених в процесі виконання завдання з обов'язкового аудиту, державним управлінням охоплено і ризики, які виникають в процесі провадження незалежної аудиторської діяльності. Законом про аудит в ст. 23 передбачено обов'язок суб'єкта аудиторської діяльності:

– запровадження системи внутрішнього контролю якості (системи управління якістю) застосування методики оцінки ризиків;

– запровадження організаційних та адміністративних механізмів для попередження, ідентифікації, усунення або управління і розкриття будь-яких ризиків та загроз своїй незалежності [8].

Системність державного адміністрування повною та адекватністю управління ризиками суб'єктом аудиторської діяльності забезпечується проведенням контролю (моніторингу) зі сторони державних органів. Така функція надана Державній установі «Орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю», яка, відповідно до п. 13 Статуту наділена наступними повноваженнями:

– контролем якості аудиторських послуг суб'єктів аудиторської діяльності, які здійснюють обов'язковий аудит фінансової звітності;

– дисциплінарним провадженням щодо аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, які здійснюють обов'язковий аудит фінансової звітності;

– застосуванням стягнень [10, с. 3].

**Висновки.** Процес незалежного аудиту фінансової звітності тісно пов'язаний з ризиками через вибірковий характер аудиторських процедур, які застосовуються аудитором. Публічне управління щодо ризиків, в процесі незалежного аудиту фінансової звітності, здійснюється як на рівні суб'єкта аудиторської діяльності, через запровадження вимог до системи управління якістю, так і на рівні виконання завдання, через вимоги до розкриття інформації в звіті незалежного аудитора. В цьому процесі велике значення мають юридичні ризики, визначення яким в контексті

незалежного аудиту фінансової звітності нами було запропоновано.

Ключовими ознаками таких юридичних ризиків є обмеження, визначенні законодавством, ризикова ситуація, невизначеність та ймовірнісний характер події (наслідків). Ці ознаки, для юридичних ризиків, можуть існувати тільки разом.

Подальші дослідження автори вбачають у проведенні класифікації юридичних ризиків, розробці матриці юридичних ризиків та методичних рекомендацій щодо побудови системи внутрішніх контролів у відповідь на юридичні ризики для суб'єктів аудиторської діяльності, які займаються незалежним аудитом фінансової звітності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Положення про організацію системи управління ризиками в банках України та банківських групах : Постанова Правління НБУ від 11.06.2018 № 64. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0064500-18#Text> (дата звернення: 22.12.2023).
2. Новіков В.В., Боровікова В.С. До питання щодо сутності ризиків у праві. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 28–36.
3. Новіков В.В. Теоретико-правові аспекти ризиків у праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 13. том 1. С. 36–39.
4. Дубицька Т.Н. Ризик та відповідальність у приватному праві. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 2. С. 197–201.
5. Шемшур О. Поняття та правова природа ризику у приватному праві. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. № 94. С. 105–108.
6. Великанова М.М. Поняття та структурні елементи ризику: цивільно-правовий аспект. *Університетські наукові записки*. 2017. № 63. С. 76–86.
7. Бондарчук В.В. ризик як правова категорія. *Часопис Київського університету права*. 2013 № 2. С. 312-315
8. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність в Україні: Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII станом на 01.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text> (дата звернення: 26.12.2023).
9. Директива 2006/43/ЄС Європейського Парламенту та Ради про обов'язковий аудит річної звітності та консолідованої звітності, що вносить зміни до Директив Ради 78/660/ЄЕС та 83/349/ЄЕС і припиняє дію Директиви Ради 84/253/ЄЕС від 17.05.2006. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_844#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_844#Text) (дата звернення: 26.12.2023).
10. Статут Державної установи «Орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю», затверджений наказом Міністерства фінансів України від 18 вересня 2018 року № 765. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/Statut-OSNAD.pdf> (дата звернення: 28.12.2023).

## ПРИЙНЯТТЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ ТА РИЗИКУ: ТЕХНОЛОГІЇ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ

## MAKING PUBLIC AND ADMINISTRATIVE DECISIONS IN CONDITIONS OF UNCERTAINTY AND RISK: EFFICIENCY IMPROVEMENT TECHNOLOGIES

У статті на основі комплексного аналізу теоретичних та організаційно-правових засад, сучасних підходів до прийняття публічно-управлінських рішень визначено особливості цього процесу в умовах невизначеності та ризику, що проявляються через наступне: 1) складність прийняття управлінських рішень публічними службовцями обумовлена тим, що об'єкт управління характеризується неясністю, необґрунтованістю, подекуди неадекватністю, невизначеністю, а це унеможливає для суб'єкта чітке розуміння та усвідомлення не тільки поточної ситуації, але й майбутніх перспектив. Керівники, які приймають публічно-управлінські рішення, опиняються в умовах невизначеності, причиною чого є, з одного боку, відсутність необхідної (достовірної, повної) інформації, а з іншого – неможливість спрогнозувати наслідки прийнятих рішень; 2) на процес прийняття публічно-управлінських рішень впливає низка факторів: ступінь ризику його прийняття; час, відведений для прийняття рішення; особливості структури органу влади; особисті якості керівника; 3) при прийнятті публічно-управлінських рішень в умовах невизначеності виникають значні ризики їх негативних наслідків, так як порушуються усталені комунікаційні зв'язки та інформаційні потоки, а нові обставини потребують актуальної за змістом, оперативності та обсягом інформації. Управлінська діяльність має забезпечувати стабільність через реалістичні публічно-управлінські рішення, які мають бути науково обґрунтованими.

Доведено, що в умовах невизначеності та ризику зовнішнього середовища найбільш адекватною технологією прийняття публічно-управлінських рішень є модель передбачуваного врядування, що дозволяє здійснити планування прийняття та реалізації рішення навіть в умовах невизначеності, враховуючи різні варіанти розвитку подій та готуючись до множини можливих майбутніх подій. Виходячи з цього, обґрунтовано доцільність запровадження сучасних технологій підвищення ефективності прийняття публічно-управлінських рішень в умовах невизначеності: інформаційно-аналітичне забезпечення процесу прийняття публічно-управлінських рішень; застосування сучасних методів прогнозування як науково-інформаційної основи для розроблення і прийняття ефективних публічно-управлінських рішень.

**Ключові слова:** публічно-управлінські рішення, невизначеність, ризик, прогнозу-

вання, інформаційно-аналітичне забезпечення, ефективність.

The article, based on a comprehensive analysis of theoretical and organizational-legal foundations, modern approaches to public-management decision-making, identifies the features of this process in conditions of uncertainty and risk, manifested by the following: 1) the difficulty of making management decisions by public officials is due to the fact that the object of the management decision is characterized by ambiguity, unreasonableness, sometimes inadequacy, vagueness, and this makes it impossible for the subject to have a clear understanding and awareness not only of the current situation, but also of future prospects. Leaders who make public management decisions find themselves in conditions of uncertainty, the reasons for which are, on the one hand, the lack of necessary (reliable, complete) information, and on the other hand, the impossibility of predicting the consequences of the decisions made; 2) a number of factors influence the process of public management decision-making: the degree of risk of its adoption; the time allotted for making a decision; peculiarities of the structure of the authority; personal qualities of the manager; 3) when public-management decisions are made in conditions of uncertainty, there are significant risks of their negative consequences, as established communication links and information flows are disrupted, and new circumstances require information that is relevant in terms of content, efficiency and volume. Management activity should ensure stability through realistic public management decisions, which should be scientifically based.

It has been proven that in conditions of uncertainty and risk of the external environment, the most adequate technology for making public-management decisions is the predictive governance model, which allows planning for decision-making and implementation even in conditions of uncertainty, taking into account various options for the development of events and preparing for a set of possible future events. Based on this, the expediency of introducing modern technologies to increase the efficiency of public-management decision-making in conditions of uncertainty is substantiated: information and analytical support for the process of making public-management decisions; application of modern methods of forecasting as a scientific and informational basis for the development and adoption of effective public management decisions.

**Key words:** public management decisions, uncertainty, risk, forecasting, information and analytical support, efficiency.

УДК 351/354:005.5  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.21>

**Назаренко О.А.**

к. фіз.-мат. наук, доцент,  
ректор  
Державний університет інтелектуальних технологій і зв'язку

**Безверхнюк Т.М.**

д. наук з держ. упр., професор,  
завідувач кафедри національної безпеки та управління суспільним розвитком  
Державний університет інтелектуальних технологій і зв'язку

**Вступ.** Особливістю системи публічного управління є масштабність, значимість та різноплановість рішень, які стосуються усіх сфер

суспільного життя. На сьогодні наша держава, як ніколи, потребує змін в публічно-управлінській діяльності, й зокрема в прийнятті управ-

лінських рішень. Прийняття управлінського рішення – один з найважливіших управлінських процесів, від ефективності якого повною мірою залежить успіх всієї сфери публічного управління. Запровадження сучасних технологій прийняття, ухвалення та реалізації управлінських рішень в органах публічної влади передбачає розробку нових напрямів діяльності і формування адекватних рішень для вирішення проблем в сучасних умовах невизначеності та ризику для забезпечення ефективності публічно-управлінської діяльності.

Запровадження воєнного стану внесло корективи в усі сфери життєдіяльності держави і суспільства, що пов'язано як з інституційно-правовими змінами, так із значними модифікаціями в структурі роботи органів публічного управління – більшість з них повністю змінили підходи та ключові напрямки діяльності. Нова реальність диктує нові підходи до процесу прийняття та реалізації публічно-управлінських рішень. В жорстких умовах воєнного стану, основними критеріями якості та ефективності управлінського рішення є показники економічності та своєчасності, що характеризує, насамперед, співвідношення часу виникнення проблеми і часу на прийняття відповідного рішення щодо її вирішення.

Враховуючи той факт, що на сьогодні процес розроблення, ухвалення та реалізації публічно-управлінських рішень відбувається в умовах невизначеності та ризику, дослідження сучасних підходів до забезпечення оперативності, адекватності та якості управлінських рішень, як основної складової ефективної публічно-управлінської діяльності, є актуальним напрямом наукових досліджень у сфері публічного управління.

Над визначенням та розробкою теоретико-методологічних засад прийняття та реалізації управлінських рішень в сфері публічного управління працює та працювало багато вітчизняних науковців: В. Бакуменко, В. Баштаник, М. Білинська, С. Бир, А. Дегтяр, О. Дейнеко, Н. Діденко, В. Долгальов, А. Ігнатєва, Ю. Кальниш, Н. Карданська, Ю. Ковбасюк, Ю. Комар, С. Кузьменко, Т. Лозинська, М. Максимцов, С. Марова, В. Мартиненко, Е. Смирнов, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Тимциник, В. Токарева, О. Черниш, А. Халецька, Д. Юдін та ін. Особливості прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності та ризику досліджено в наукових працях: Г. Дзяної та Р. Дзяного, Д. Кабаченко, Т. Кравченко, В. Решетило, І. Рішняк, С. Попова, Ю. Федотової, І. Шафоренко, А. Юдович та інших вітчизняних вчених.

Погоджуючись з безсумнівною цінністю наукових досліджень учених, слід зазначити, що на сучасному етапі розвитку нашої держави існує необхідність більш глибокого вивчення сучасних наукових підходів і технологій до удосконалення процесу прийняття публічно-управлінських рішень та підвищення ефективності їх реалізації в умовах невизначеності та ризику, оскільки від їх своєчасності та обґрунтованості залежить як якість діяльності органів публічної влади, так і реалізація державної політики. Актуальністю зазначеної проблеми й обумовлений вибір теми дослідження.

**Метою статті** є комплексний аналіз теоретичних та організаційно-правових засад, сучасних підходів до прийняття публічно-управлінських рішень та наукове обґрунтування технологій підвищення їх ефективності в умовах невизначеності та ризику.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Загальноновизнаним у науковому середовищі є розуміння того, що управлінське рішення в публічній сфері – це цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління, який заснований на аналізі достовірних даних та містить програму досягнення цілей публічного управління. Управлінські рішення є результатом аналізу проблемної ситуації, вибором методів та альтернатив її вирішення задля досягнення стратегічних цілей організації. Процес прийняття рішень слід розглядати як особливий вид діяльності у публічному управлінні, який спрямований на вибір кращої з альтернатив [2]. Прийняття управлінського рішення в публічній сфері – це усвідомлено зроблений публічним службовцем вибір цілеспрямованої дії, яка оформлюється в офіційній правовій формі [4].

Вагомою ознакою публічно-управлінського рішення є його прийняття лише в тому випадку, коли потрібно задіяти та включити весь активний механізм публічного управління для врахування особливостей публічно-управлінських відносин та дій: ієрархії та горизонтальних зв'язків; формальних правил і процедур; планів реалізації з урахуванням потреб цільових груп; технології прийняття рішень в структурі відповідного організаційного механізму публічного управління [18].

Наявність публічних чи національних інтересів є специфічною ознакою публічно-управлінських рішень [10]. Наслідки публічно-управлінських рішень впливають на економічну і політичну стабільність у суспільстві, так як в основі кожного управлінського рішення конституційні права і потреби громадян. Звідси, прийняття рішень в процесі публічного управ-



ління – це діяльність суб'єктів владних повноважень, яка спрямована на досягнення цілей з урахуванням наявних ресурсів для забезпечення виконання функцій органу публічної влади з дотриманням публічних інтересів.

Введення правового режиму воєнного стану на території держави означає для всіх організацій, у тому числі й органів влади, перехід на нові умови функціонування та необхідність вироблення нових підходів до прийняття управлінських рішень. Особливістю сучасних викликів та загроз в умовах воєнного стану в Україні, що зумовлюють невизначеність та хибність управлінських рішень, є недостовірність інформації, а подекуди і пряма дезінформація та незнання способів поведінки в ситуаціях, що склалися. На думку науковців [5], невизначеність практично руйнує налагоджені управлінські інформаційні потоки і в таких умовах вони не в змозі більше виконувати свої функції в повному обсязі. Важливим для прийняття публічно-управлінських рішень є не тільки обсяг інформації та інтенсивність обміну нею, а й якість цієї інформації. Отже, в умовах воєнного стану на всіх рівнях прийняття публічно-управлінських рішень існує підвищений рівень ризику прийняття не ефективних управлінських рішень в умовах недостатньої інформації та високого рівня невизначеності [9; 17].

В управлінській діяльності поняття ризику напряму пов'язане з поняттям невизначеності: невизначеність пов'язують з розробкою управлінського рішення, а ризик – з реалізацією управлінського рішення, тобто з результатами [15]. Повністю погоджуючись, що ці поняття є взаємопов'язаними, зазначимо, що є особливості, на які вказано в дослідженні І. Рішняк [16, с. 264]. Автор вважає, що ризик – це можливість недосягнення суб'єктом поставленої мети, що обумовлена необхідністю прийняття рішення в умовах невизначеності. При цьому під невизначеністю науковець розуміє стан неоднозначності розвитку певних подій у майбутньому та неможливості передбачення їх розвитку. Отже, ризик залежить від невизначеності, відповідно зменшення ризику можна досягти шляхом мінімізації невизначеності.

Управління невизначеністю, за своїм змістом, не є відокремленим видом управлінської діяльності. Адже, будь-яке управлінське рішення прямо чи опосередковано пов'язано з невизначеністю. В умовах невизначеності, керівник може використовувати дві основні можливості: отримати додаткову інформацію і ще раз проаналізувати проблему; діяти в точній відповідності з минулим досвідом, суджені ймовірність подій [5; 14].

Прийняття публічно-управлінських рішень в умовах невизначеності ґрунтується на тому, що ймовірність розвитку варіантів подій невідома. Таким чином, під час воєнного стану, керівники, які приймають публічно-управлінські рішення, опиняються в умовах невизначеності, причинами чого є, з одного боку, відсутність необхідної (достовірної, повної) інформації, а з іншого – неможливість спрогнозувати наслідки прийнятих рішень. Для прийняття ефективних публічно-управлінських рішень надзвичайно важливо розумітися з яким видом невизначеності зараз стикається керівник.

При вирішенні завдань публічного управління, вчені виділяють наступні типи невизначеності [14]: невизначеність вибору цілей; невизначеність впливу неконтрольованих факторів, що позначаються на процесах практичної діяльності; невизначеність природи зовнішнього середовища; невизначеність розвитку певних подій у майбутньому; невизначеність конфліктів; інформаційна невизначеність; невизначеність структури системи, що досліджується; невизначеність статистичних даних; комбінаторна невизначеність, пов'язана з неможливістю знання про всі можливі варіанти.

При прийнятті публічно-управлінських рішень в умовах невизначеності виникають значні ризики їх негативних наслідків, так як порушуються усталені комунікаційні зв'язки та інформаційні потоки, а нові обставини потребують актуальної за змістом, оперативністю та обсягом інформації. Нестабільність зовнішнього середовища та складність прогнозування його змін в умовах війни, що детермінує кризові соціально-економічні, безпекові та політичні явища, потребує від посадових осіб органів публічної влади швидкої адаптації до ситуації та оперативного прийняття й реалізації ними ефективних публічно-управлінських рішень. Аналітичне забезпечення процесу прийняття зважених управлінських рішень та застосування сучасних методів прогнозування відіграє першочергове значення в умовах невизначеності та ризику [13].

Виходячи з вищезазначених умов, що впливають на процес прийняття публічно-управлінських рішень, обґрунтуємо доцільність запровадження сучасних технологій та механізмів підвищення їх ефективності.

1. Інформаційно-аналітичне забезпечення процесу прийняття публічно-управлінських рішень.

Будь-яка управлінська діяльність – це процес перероблення інформації про стан об'єкта управління та вироблення рішень про його розвиток у часі та просторі в умовах різноманітних обмежень. На думку С. Палія [12] підвищенню ефективності управлінських рішень сприятиме

систематизована, комплексна інформація, яка поєднує в собі різноманітні види та відомості, які надходять у чітко визначеному порядку і послідовності, що дозволяє суб'єкту управління постійно переглядати стан об'єкту та коригувати його функціонування і розвиток, відповідно до кожної конкретної ситуації.

Функції інформаційно-аналітичного забезпечення управлінської діяльності органів публічної влади умовно можна поділити на дві групи: зовнішню та внутрішню, які передбачають інформаційно-аналітичний супровід прийняття управлінських рішень безпосередньо органом влади та інформаційно-аналітичне забезпечення управлінської діяльності органів влади зі зв'язків із громадськістю відповідно [19].

Інформаційно-аналітичні служби в органах публічної влади постійно перебувають у протиріччі між кількістю та якістю інформації. З одного боку, наявний постійний надлишок інформації, який неможливо якісно проаналізувати, а з іншого – інформації, необхідної та достатньої для прогнозу та обґрунтування варіантів публічно-управлінського рішення завжди не вистачає. Відповідно до сучасних умов проведення аналітичних досліджень на етапі розроблення публічно-управлінського рішення, інформаційні джерела повинні відповідати таким вимогам та критеріям якості: повнота, актуальність, вірогідність, доступність інформації. Як вірно зазначає В. Котковський [8], моделювання розвитку проблемної ситуації та оцінка альтернативних варіантів на основі повноцінних даних про зовнішнє середовище має стати інструментом забезпечення ефективності етапу розроблення публічно-управлінського рішення.

Отже, запровадження в діяльність органів публічної влади інформаційно-аналітичної системи, призначеної для збору, систематизації, подальшої обробки та аналізу інформації є важливим напрямом удосконалення технології прийняття публічно-управлінських рішень та підвищення ефективності їх реалізації. Основними завданнями інформаційно-аналітичної системи є: оцінка фактичного стану, динаміки та прогнозованого рівня розвитку окремо взятих процесів та соціально-економічного розвитку в цілому; рейтингова оцінка результативності діяльності органів публічної влади [1]. Інформаційно-аналітична система, як інтегруючий механізм процесу прийняття публічно-управлінських рішень має забезпечувати здійснення логічних, аналітичних, інформаційно-пошукових, обчислювальних та інших операцій, у тому числі вертикальну та горизонтальну комунікації між органами влади в моделі багаторівневого врядування.

Ще одним важливим напрямом використання інформаційно-аналітичних систем є реалізація сучасної концепції управління – «електронна демократія», яка за допомогою інформаційно-комунікативних технологій здатна забезпечити ефективність публічного управління. Ефективність прийняття публічно-управлінських рішень в режимі електронної демократії полягає в тому, що використання інформаційно-аналітичних систем та комунікативних технологій розширює можливості органів публічної влади оперативно доводити власні управлінські рішення до широких верств населення, отримувати якісний зворотний зв'язок від громадян, а громадяни мають можливість брати участь у політичному процесі [6].

Таким чином, інформаційно-аналітичні технології прийняття публічно-управлінських рішень – це високотехнологічний інструмент управлінської діяльності, що дозволяє повною мірою і оперативно надавати інформацію про проблемну ситуацію, прогнозувати можливі сценарії її розвитку, пропонувати можливі альтернативні варіанти управлінських рішень та оцінювати їх наслідки, забезпечувати принципи демократії.

2. Застосування сучасних методів прогнозування як науково-інформаційної основи для розроблення і прийняття ефективних публічно-управлінських рішень.

Під час наукового обґрунтування прийняття публічно-управлінських рішень важливу роль відіграє використання методів прогнозування, адже від здатності органу публічної влади передбачати майбутній стан середовища, потенційні можливості та загрози, залежить ефективність управлінської діяльності. Надумку науковців [11], саме прогнози різного рівня та ступеня деталізації формують необхідну науково-інформаційну основу для визначення ключових напрямів розвитку об'єкту управління та управлінських процесів органу влади.

Прогнозування, як метод і процес розробки прогнозів з приводу майбутніх умов розвитку середовища, використовується на різних рівнях управління та служить основою для аналізу і прийняття ефективних управлінських рішень, застосовується в процесі визначення цілей і завдань, дозволяє визначити реальність досягнення поставлених цілей.

Застосування сучасних методів прогнозування є надзвичайно важливим, тому що внаслідок невизначеності майбутнього невідомо, які наслідки очікувати від прийнятих публічно-управлінських рішень. Точне передбачення майбутнього підвищує ефективність процесу прийняття рішення.

Найчастіше, прогнозування визначають як елемент або етап стратегічного планування. Якщо планування – це інформаційне поле для аналізу і складання можливих сценаріїв зміни зовнішнього середовища в майбутньому, то прогнозування – це окремий етап, який передуює формуванню стратегії розвитку органу публічної влади. Складання прогнозів є складовою частиною планування адже визначає можливі напрямки майбутнього розвитку об'єкту управління. Зрозуміло, що прогнозування та планування – це два взаємопов'язаних методи управління. Важливо наголосити, якщо результати прогнозу служать основою для прийняття публічно-управлінських рішень, які виконуються у вигляді планових директивних рішень, то прогнозування стає самостійним і незалежним етапом їх розроблення. Результати прогнозування потрібні для прийняття ефективних управлінських рішень на різних рівнях ієрархії, що обумовлює необхідність багаторівневого прогнозування.

В умовах невизначеності – збільшення кількості некерованих чинників та безлічі факторів, вплив яких на процес невідомий – виникає гостра необхідність у прогнозуванні, як методі передбачення ситуації в майбутньому з урахуванням прийнятих припущень та на основі використання наявної інформації про об'єкт прогнозування, його оточення і зв'язки. В процесі прогнозування вирішуються наступні завдання, які необхідні для прийняття ефективних публічно-управлінських рішень [3]:

- визначення показників зовнішнього середовища в майбутньому, класифікація факторів, що визначають його розвиток;
  - визначення кількості ресурсів, необхідних для реалізації управлінського рішення та передбачення варіантів розподілу ресурсів за різними напрямками;
  - виявлення найбільш ймовірних значень прогнозних показників результату управлінського рішення;
  - моделювання різних сценаріїв розвитку об'єкта управління в майбутньому з урахуванням різних припущень і обмежень, виявлення проблем майбутнього;
  - виявлення причинно-наслідкових зв'язків між факторами, прогноз стану та розвитку зовнішнього середовища;
  - забезпечення необхідної науково-інформаційної основи для прийняття публічно-управлінських рішень;
  - визначення здійсненності та доцільності прийнятого публічно-управлінського рішення.
- Практична реалізація окреслених вище завдань практично відбувається через такі функції прогнозування, як: науковий аналіз;

встановлення причинно-наслідкових зв'язків для визначення тенденцій розвитку проблемної ситуації; оцінка об'єкту прогнозування; виявлення альтернативних сценаріїв розвитку ситуації; формування інформаційного базису для обґрунтування управлінських рішень [7].

За умов практичного застосування органом публічної влади технології прогнозування для обґрунтування публічно-управлінських рішень, необхідно враховувати, що побудовані прогнози характеризуються певним рівнем ймовірності їх реалізації. Рівень достовірності прогнозу залежить від багатьох чинників, зокрема: наскільки посадова особа – суб'єкт прийняття управлінського рішення розуміє сутність прогнозованого явища та сукупність чинників, що його визначають; наявність достатнього масиву релевантних даних про стан та динаміку прогнозованого явища; можливість впливу побудованих прогнозів на розвиток і стан об'єкту прогнозування; дотримання науково обґрунтованих принципів прогнозування; використання сукупності якісних, кількісних методів прогнозування та методів причинно-наслідкового аналізу [11].

Основа будь-якої системи прогнозування складає статистична інформаційна база про об'єкт прогнозування. За наявності повної та достовірної інформаційної бази можна говорити про можливість формування прогнозних моделей досліджуваного об'єкта. Результати прогнозування можуть використовуватися для аналізу та прийняття публічно-управлінських рішень, що мають різну спрямованість. Таким чином, інформаційно-аналітичне забезпечення та прогнозування є актуальними технологіями, що у поєднанні забезпечують ефективність прийняття публічно-управлінських рішень в умовах невизначеності та ризику.

**Висновки.** На основі комплексного аналізу теоретичних та організаційно-правових засад, сучасних підходів до прийняття публічно-управлінських рішень визначено особливості цього процесу в умовах невизначеності та ризику. Обґрунтовано доцільність запровадження сучасних технологій підвищення ефективності прийняття публічно-управлінських рішень в умовах невизначеності: інформаційно-аналітичне забезпечення процесу прийняття публічно-управлінських рішень; застосування сучасних методів прогнозування як науково-інформаційної основи для розроблення і прийняття ефективних публічно-управлінських рішень.

Перспективами подальших наукових досліджень за цим напрямом є обґрунтування механізмів посилення потенціалу громадської участі в процесах прийняття та реалізації публічно-управлінських рішень.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Богач Ю. А., Кривокульська Н. М., Скочилиас С. М. Інформаційно-аналітичне забезпечення як організаційний ресурс для прийняття управлінських рішень. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2071> (дата звернення: 25.10.2023).
2. Брюшкова Н. О., Ніколюк О. В., Удовиця О. Ф. Особливості прийняття управлінських рішень у сфері публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1605> (дата звернення: 17.10.2023).
3. Бурцева О. Є., Педфтієва Ю. Є. Планування та прогнозування як основа прийняття управлінських рішень: зміст, класифікація та порівняння. *БізнесІнформ*. 2016. № 11. С. 392-397.
4. Ваганова Л. В., Юричина І. А., Карпанасюк О. С. Управлінське рішення як форма реалізації організаційної функції державного управління. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2022. № 1. С. 94–98.
5. Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Публічно-управлінська діяльність в умовах сучасної невизначеності: інформаційно-комунікаційний аспект. *Демократичне врядування*. 2023. Вип. 1 (31). С. 37–51.
6. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб. Частина 3: Електронна демократія: основи та стратегії реалізації / за заг.ред. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко, І. Б. Жиляєв. К. : ФОП Москаленко О. М., 2017. 84 с.
7. Іванова Т. В. Особливості прогнозування макроекономічних показників країни з позицій забезпечення сталого розвитку. *Економічний вісник НТУУ «КПІ»*. 2015. № 12. С. 42–45.
8. Котковський В. Р. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4 (51). URL: <https://duikt.edu.ua/ua/lib/1/category/532/view/21> (дата звернення: 09.11.2023).
9. Левіна-Костюк М. О., Мельничук О. І., Телічко Н. О. Методи прийняття управлінських рішень в умовах недостатньої інформації. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 43. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1726> (дата звернення: 28.10.2023).
10. Ліпич Л. Г., Кушнір М. А., Рубльов В. В. Прийняття управлінських рішень у публічному менеджменті. *Академічні Візії*. 2022. № 8–9. С. 100–108.
11. Мельник Т. Ю. Прогнозування соціально-економічних явищ як інструмент обґрунтування управлінських рішень. «Вісник ЖДТУ»: *Економіка, управління та адміністрування*, 2018. № 2 (84). С. 90–95.
12. Палій С. Сучасні тенденції розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення у контексті прийняття ефективних управлінських рішень: (на прикладі органів державної влади України). *Український журнал з бібліотекознавства та інформаційних наук*. 2022. № 10. С. 166–174. URL: <https://doi.org/10.31866/2616-7654.10.2022.269493> (дата звернення: 03.11.2023).
13. Петровський П. М. Актуальність наукового обґрунтування публічно-управлінської діяльності в умовах війни. *Демократичне врядування*. 2022. Вип. 2 (30). URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2023/jan/29787/verstka30-3-15.pdf> (дата звернення: 13.10.2023).
14. Половцев О. В. Підхід до врахування невизначеності при розв'язанні задач державного управління. *Економіка та держава*. 2009. № 9. С. 92–93.
15. Решетило В. П., Федотова Ю. В. Невизначеність та ризик: співвідношення понять та специфіка прийняття рішень. *Економіка та управління підприємствами*. 2020. № 3 (77). С. 149–154.
16. Рішняк І. В. Системний аналіз категорії ризику та невизначеності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2013. № 489. С. 263–275.
17. Шафоренко І.Ю. Моделювання процесів прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 4 (10). С. 56–69.
18. Яремко І. І. Особливості прийняття та реалізації управлінських рішень в системі публічного управління. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. 2021. № 7. С. 57–61.
19. Karim A. J. The Significance of Management Information Systems for Enhancing Strategic and Tactical Planning. *Journal of Information Systems and Technology Management*. 2011. Vol. 8. No. 2. P. 459–470.

## КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ СПОРТУ: СМИСЛОВІ КОНТЕКСТИ ТА ІДЕЙНІ ПОЗИЦІЇ

### CONCEPTS OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE SPHERE OF SPORTS: MEANINGFUL CONTEXTS AND IDEOLOGICAL POSITIONS

Статтю присвячено дослідженню спортивної активності як інтегральної площини, в якій збігаються інтереси підвищення рівня охорони здоров'я, інституційної спроможності місцевої громади, рівня реалізації демократичних реформ тощо. Виявлено, що в умовах повномасштабного вторгнення росії до України великого значення набуває спортивна підготовка громадян, забезпечення їх знань та здатності протистояти психологічним та фізичним викликам та загрозам військових дій. Враховано, що в контексті концепції сталого розвитку демократичного суспільства залученість родини, громади та держави до розвитку спорту є ознакою належності України до нової цивілізаційної ідентичності та соціокультурного ціннісного простору. Звернено увагу на дослідження концептуальних елементів значення публічного врядування у спорті та цивільній фізичній підготовці, тлумачення його впливу на громадське здоров'я, соціальну згуртованість та ефективне використання ресурсів. Вивчаються ефективність управління в сфері спорту, що передбачає співпрацю між урядовими установами, спортивними організаціями та місцевими громадами. Метою статті є встановлення особливостей концептуального обґрунтування модернізації сучасного публічного управління спортом. Використано методологічні засоби, які апробовані в сучасних науках державного управління. Зокрема, йдеться про нормативний, структурний та системний аналіз. В результаті дослідження встановлено, що публічне врядування в контексті цивільної фізичної підготовки виходить за рамки формальних спортивних структур і включає такі ініціативи, як фітнес-програми, громадські спортивні заходи та громадські місця для фізичної активності. З'ясовано, що профільним структурам з управління спортом здебільшого доручають розробити політику, яка сприятиме спорту та цивільній фізичній підготовці. Акцентовано увагу на успішне публічне врядування передбачає залучення громад до процесу прийняття рішень. Визначено, що в концептуально-ідейному смислі, який закладається в заходи спортивної політики, ключовим завданням є забезпечення інклюзивності програм спорту та фізичної підготовки. Зроблено висновок, що «наглядові» функції публічного управління сферою спорту в умовах демократизації втрачають свою актуальність.

**Ключові слова:** теорія, концепція, публічне управління, управління спортом, спортивна

громадськість, спортивна активність, спортивний громадський рух.

The article is devoted to the study of sports activity as an integral plane in which the interests of improving the level of health care, the institutional capacity of the local community, the level of implementation of democratic reforms, etc. coincide. It was revealed that in the conditions of a full-scale invasion of Russia into Ukraine, the sports training of citizens, ensuring their knowledge and ability to resist psychological and physical challenges and threats of military operations is of great importance. It is taken into account that in the context of the concept of sustainable development of a democratic society, the involvement of the family, community and state in the development of sports is a sign of Ukraine's belonging to a new civilizational identity and socio-cultural value space. Attention is paid to the study of conceptual elements of the importance of public governance in sports and civilian physical training, the interpretation of its impact on public health, social cohesion and effective use of resources. The effectiveness of management in the field of sports, which involves cooperation between government institutions, sports organizations and local communities, is studied. The purpose of the article is to establish the features of the conceptual justification for the modernization of modern public sports management. Methodological tools that have been tested in modern sciences of public administration are used. In particular, it is about normative, structural and systemic analysis. The research found that public governance in the context of civic fitness goes beyond formal sports structures and includes initiatives such as fitness programs, community sports events, and public spaces for physical activity. It has been found that specialized sports management structures are mostly tasked with developing policies that will promote sports and civilian physical training. Emphasized attention to successful public governance involves the involvement of communities in the decision-making process. It was determined that in the conceptual and ideological sense, which is included in sports policy measures, the key task is to ensure the inclusiveness of sports and physical training programs. It was concluded that the "supervisory" functions of public management of the sphere of sports in the conditions of democratization are losing their relevance.

**Key words:** theory, concept, public management, sports management, sports public, sports activity, sports social movement.

УДК 35.02  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.22>

**Осипов О.І.**

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

**Вступ.** В умовах демократизації українського суспільства набуває важливого значення модернізація середовища управління різними сферами його життєдіяльності. Спортивна активність є інтегральною площиною, в якій збігаються інтереси підвищення

рівня охорони здоров'я, інституційної спроможності місцевої громади, рівня реалізації демократичних реформ тощо. В умовах повномасштабного вторгнення росії до України великого значення набуває спортивна підготовка громадян, забезпечення їх знань та здат-

ності протистояти психологічним та фізичним викликам та загрозам військових дій. Також на часі оптимізація підходів до підвищення ефективності управління сферою спорту. Вона є актуальною в контексті інтеграції України до євроатлантичних структур. В контексті концепції сталого розвитку демократичного суспільства залученість родини, громади та держави до розвитку спорту є ознакою належності України до нової цивілізаційної ідентичності та соціокультурного ціннісного простору.

**Аналіз публікацій.** У сучасних наукових розвідках досліджуються різні виміри стратегій публічного врядування у сфері громадських спортивних програм. Робота Брауна зосереджена на стратегіях публічного врядування для вдосконалення громадських спортивних програм [6], Девіс і Томпсон зробили свій внесок у дискурс із сприяння фізичній активності через публічні спортивні заходи: перспектива управління [7], Гарсія та Родрігес досліджують роль державного фінансування у формуванні місцевих спортивних ініціатив [8], стаття Ернандеса та Міллера містить порівняльний аналіз державно-приватних партнерств в управлінні спортивними спорудами, пропонуючи цінну інформацію про підходи до співпраці [9], робота Сміта та Джонсона представляє аналіз прикладів інклюзивної політики в публічному спорті, підкреслюючи важливість різноманітності та доступності в спортивних програмах [10], Тернер і Колінз досліджують динаміку залучення громади до громадських спортивних споруд [11], стаття Ванга та Тернера оцінює вплив державної політики на участь молоді у спорті, надаючи цінну інформацію про роль молоді. політики у формуванні залучення молоді до спорту [12]. Водночас наведені доробки не пропонують вичерпного огляду стратегій публічного врядування в контексті громадських спортивних програм. Існує потреба у розгляді перспектив управління, динаміки фінансування, державно-приватної співпраці, інклюзивності, залучення громади та вплив на політику.

**Метою статті** є встановлення особливостей концептуального обґрунтування модернізації сучасного публічного управління спортом. Завданням статті є з'ясування основних теоретико-концептуальних позицій, спрямованих на осмислення публічного врядування сферою спорту.

**Виклад основного матеріалу.** Публічне врядування відіграє вирішальну роль у формуванні та управлінні ініціативами, пов'язаними зі спортом і цивільною фізичною підготовкою. Перетин публічного врядування та цих сфер сприяє загальному здоров'ю та добробуту

суспільства. Необхідно звернути увагу на дослідження концептуальних елементів значення публічного врядування у спорті та цивільній фізичній підготовці, тлумачення його впливу на громадське здоров'я, соціальну згуртованість та ефективне використання ресурсів. Український фахівець С. Романенко вірно зауважує, що державне регулювання у сфері спортивно-оздоровчої діяльності відбувається шляхом формування державної політики, створення державних органів та відповідного функціонального забезпечення її розвитку [5, с. 93].

Спорт, як очевидне суспільне благо (public goods), має потенціал для покращення фізичного, психічного та соціального благополуччя окремих людей і громад. У концептуальному плані публічне врядування в сфері спорту передбачає планування, реалізацію та оцінку політики та програм, спрямованих на сприяння активному способу життя, сприяння розвитку талантів і забезпечення справедливого доступу до спортивних споруд (на це, зокрема, вказує С. Нікітенко [3]). Ефективне управління в цій сфері передбачає співпрацю між урядовими установами, спортивними організаціями та місцевими громадами. С. Романенко слушно вважає залучення інклюзивного суспільства до параолімпійського і дефлімпійського руху одним із основних національних пріоритетів розвитку суспільства нашої держави. Досягнення цієї мети потребує удосконалення організаційно-економічних засад розвитку спортивно-оздоровчої сфери, зокрема вітчизняної нормативно-правової бази, матеріально-технічного та наукового забезпечення [5, с. 94].

Громадська фізична культура охоплює більш широкий спектр заходів, спрямованих на формування фізичної культури та здорового способу життя серед населення. Публічне врядування в контексті цивільної фізичної підготовки виходить за рамки формальних спортивних структур і включає такі ініціативи, як фітнес-програми, громадські спортивні заходи та громадські місця для фізичної активності. Роль публічного врядування тут полягає в тому, щоб сприяти і регулювати ці програми, забезпечуючи інклюзивність і доступність для різноманітних демографічних груп (див.: [1]). С. Романенко вірно наголошує, що Україна у формуванні інклюзивного суспільства здійснила значні кроки. Створення безбар'єрного середовища, формування інклюзивної освіти – все це соціалізує людей з інвалідністю. Зазначено, що за останні роки українські паралімпійські спортсмени завоювали значну кількість нагород та входять в п'ятірку найсильніших команд [5, с. 95].

Профільним структурам з управління спортом як правило доручають розробити політику, яка сприятиме спорту та цивільній фізичній підготовці. Це включає розробку керівних принципів для спортивних організацій, виділення ресурсів для інфраструктури та розробку програм, які заохочують фізичну активність громадян. Ґрунтуючись на зарубіжному досвіді, І. Лисенко ідентифікує суб'єктів, відповідальних «за спорт» у різних країнах. Вона (відповідальність) стає тотожною відповідальності «за результат» і покладається на спеціалізоване Міністерство спорту і всю державну інфраструктуру, передбачену для реалізації медальних планів. Така модель управління сформувалася у Франції, Великій Британії, Іспанії, Греції, Португалії, Фінляндії, Нігерії та інших країнах. Схема державно-приватного партнерства дозволяє використовувати різні варіанти фінансування спортивних проєктів, витримуючи умови невтручання держави у діяльність громадських організацій, якими є всі національні олімпійські комітети та національні спортивні федерації [4, с. 45].

Ефективний розподіл ресурсів в управлінні спортом має вирішальне значення для максимізації впливу спортивних і фізичних ініціатив. Інститути публічного врядування повинні визначити пріоритетність інвестицій у спортивні споруди, обладнання та освітні програми, щоб забезпечити широкий доступ та участь. І. Лисенко негативною рисою системи прямого публічного врядування спортом в Україні називає пріоритет «медального плану» на шкоду створенню і розвитку спортивних ринків всередині країни, а також його реалізація на найбільших міжнародних змаганнях через державний Центр спортивної підготовки і структури, фінансовані ним. Усі ресурси в такому випадку спрямовуються на досягнення результату за будь-яку ціну [4, с.45].

Концепція успішного публічного врядування передбачає активне залучення громад до процесу прийняття рішень. Цього можна досягти за допомогою громадських консультацій, механізмів зворотного зв'язку та співпраці з місцевими організаціями для вирішення конкретних потреб громади. І. Лисенко обґрунтовано вважає, що вимоги високих результатів на міжнародній арені практично знищують всеукраїнські спортивні ринки. «Зірки» спорту гастролують по міжнародних стартах, а вітчизняні вболівальники стежать за результатами по телевізору. Діяльність спортивних федерацій з розвитку власних видів спорту дублюється держструктурами і мало піддається регулюванню з боку громадських організацій [4, с. 45].

У концептуально-ідейному смислі, який закладається в заходи спортивної політики, ключовим завданням є забезпечення інклюзивності програм спорту та фізичної підготовки. Вони повинні бути доступними для всіх членів суспільства. Це включає усунення бар'єрів для участі, забезпечення адаптивного обладнання та створення середовища, яке обслуговує різноманітні потреби. Вказане вимагає спеціального нормативного статусу структур спортивного врядування. І. Лисенко наводить приклад Національної ради з питань спорту Бразилії, яка є державно-громадською структурою, наділеною донедавна одночасно окремими повноваженнями нормотворчої, виконавчої та судової влади у спортивній сфері. У цій конфігурації держава займається об'єктами інфраструктури і покладає фінансування спортивних заходів та організацій на спонсорство в рахунок сплати частини податків. Національна рада з питань спорту буде політикуфінансування спортивних організацій на системі податкових послаблень для спонсорів [2, с. 47].

Публічне врядування в сфері спорту включає освітні кампанії для підвищення обізнаності про переваги спорту та фізичної активності. Інформування громадськості про доступні програми, переваги для здоров'я та можливості залучення має важливе значення для просування культури добробуту та здорового способу життя. Натомість аналізуючи ситуацію в сучасній Україні, В. Приходько, О. Томенко, С. Матросов, С. Чернігівська вивчили «Постанову про затвердження Державної цільової програми розвитку фізичної культури і спорту». На їх думку, документ свідчить, що уряд не спрямовує місцеві органи влади на те, щоб пропорційне до збільшення обсягів місцевих бюджетів, зростали кошти на розвиток спорту; збільшення фінансування будівництва спортивних об'єктів, наприклад, виділення у 2019 р. на 200 млн грн відбувається радше як місць для відпочинку населення, без урахування потреби створення умов для розвитку обраних в областях України пріоритетних олімпійських видів спорту; – центральні органи влади вкрай слабо впливають специфічними інструментами на розвиток спорту вищих досягнень в олімпійських видах [4, с. 77].

У концептуальному плані заняття спортом і фізичні тренування мають численні переваги для здоров'я, включаючи зниження ризику хронічних захворювань, покращення психічного здоров'я та покращення загального самопочуття. Ефективне публічне врядування забезпечує громадянам доступ до закладів і програм, які підтримують здоровий спосіб

життя. В. Приходько, О. Томенко, С. Матросов, С. Чернігівська слушно вважають, що «децентралізація влади створює більш потужні організаційні та фінансові передумови для реформи сфери фізичного виховання і спорту за європейською моделлю. У випадку забезпечення потрібного, вищого рівня публічного врядування, є шанс створити новореальність сучасної сфери спорту. Ця модель дозволила б об'єднати ресурси і можливості держави, органів місцевої влади та всіх причетних громадських організацій» [4, с. 79].

Неможливо оминути увагою концептуальне значення соціальної згуртованості. Спорт має силу об'єднувати спільноти, тому належним чином організовані спортивні програми сприяють соціальній згуртованості, усувають бар'єри та сприяють командній роботі та товариству між різними групами. Належне управління спортивними програмами сприяє виявленню та розвитку талантів. Це особливо важливо для виховання майбутніх спортсменів і сприяння досконалості в спорті на місцевому, національному та міжнародному рівнях. Громадські ініціативи щодо фізичної підготовки сприяють покращенню якості життя, заохочуючи регулярну фізичну активність. Це, у свою чергу, зменшує стрес, підвищує продуктивність і сприяє здоровішому та активнішому громадянству. Публічне управління спортом і цивільною фізичною підготовкою є невід'ємною частиною створення суспільства, яке цінує та надає пріоритет здоров'ю та добробуту. Завдяки ефективній політиці, розподілу ресурсів, залученню громади та освіти державні адміністратори можуть формувати середовище, яке сприятиме активному способу життя та сприяє здоровішому, більш зв'язаному та енергійному суспільству. Вплив цих зусиль виходить за межі індивідуального добробуту й охоплює ширші суспільні переваги, роблячи ефективне управління спортом і цивільною фізичною підготовкою наріжним каменем ініціатив у сфері охорони здоров'я.

**Висновки.** Отже, основними теоретико-концептуальними традиціями, які осмислюють управління спортом, є активістсько-виховна, інституційно-наглядова та технологічно-стимуляційна. Ними розкрито вектори активізації спортивної діяльності на основі на рівні суспільства і держави. Для сучасного перетворення сфери публічного управління спортом вона є актуальною, оскільки акцентує увагу на публічно-управлінських зусиллях у відтворенні масового спорту та підтримки розвитку громадського руху.

Одночасно в умовах цифровізації суспільства ця концепція потребує лише вибіркової

рецепції. Наглядові функції публічного управління сферою спорту в умовах демократизації втрачають свою актуальність. Водночас потрібно звертати увагу на необхідність моніторингу порушень в спортивній діяльності.

Інституалізація селективного управління сферою спорту продовжує отримувати значення на подальшу перспективу. Технологічна візія управління спортом набуває значення в контексті стандартизації управлінських компетенцій та участі громадян у процесах управління. В цій же царині стимулювання політичної діяльності з управлінням спортом та спортивною активності громадян має значне майбутнє на рівні сучасних територіальних громад України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Дорофєєва Т. І. Застосування стандартів державними і громадськими організаціями в умовах публічного управління розвитком фізичної культури і спорту. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 15: Науково-педагогічні проблеми фізичної культури (фізична культура і спорт)*. 2021. Вип. 2. С. 54–59.
2. Лисенко І. Теоретичний аналіз сучасних моделей державної участі в управлінні спортом *Теорія і методика фізичного виховання і спорту*. 2023. № 1. С. 44–47.
3. Нікітенко С. В. Фізична культура і спорт в Україні як самостійна галузь народногосподарського комплексу в системі публічного врядування. *Держава та регіони. Серія : Публічне врядування*. 2017. № 2. С. 85–88.
4. Приходько В. О. Томенко, С. Матросов, С. Чернігівська. Стратегічні проблеми публічного врядування розвитком сфери спорту в Україні. *Спортивна наука та здоров'я людини*. 2021. № 1. С. 73–83.
5. Романенко С. С. Управління спортивно-оздоровчою діяльністю: структура та державне регулювання *Актуальні проблеми інноваційної економіки*. 2021. № 2. С. 91–96.
6. Brown A. M. Public Administration Strategies for Enhancing Community Sports Programs. *Journal of Sport Management*. 2018. 32(5). 438–452.
7. Davis P. N., Thompson, E. L. Promoting Physical Activity through Public Sport Events: A Governance Perspective." *Sport Management Review*. 2016. 19(1). 78–91.
8. Garcia S. C., Rodriguez M. A. The Role of Public Funding in Shaping Local Sports Initiatives. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2020. 30(4). 614–630.
9. Hernandez M. A., Miller, G. L. Public-Private Partnerships in Sports Facility Management: A Comparative Analysis. 2018. *Public Administration Review*. 42(6). 529–545.
10. Smith J. R., Johnson, L. P. Inclusive Policies in Public Sport: A Case Study Analysis. *Sport Policy and Politics*. 2019. 12(3). 265–281.
11. Turner R. H., Collins, K. M. Community Engagement in Public Sports Facilities: A Comparative Analysis. *Journal of Urban Affairs*. 2017. 39(2). 187–203.
12. Wang, L., Turner, B. A. Evaluating the Impact of Public Policy on Youth Sports Participation. *International Journal of Sport Policy and Politics*. 2019. 11(2). 235–251.



## МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО БРЕНДИНГУ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

### MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF TERRITORIAL BRANDING IN THE PROCESS OF LOCAL IDENTITY FORMATION

*У статті піднімаються питання формування територіального брендингу з урахуванням проблематики української ідентичності. Здійснення державної політики в питаннях ідентичності потребує комплексного врегулювання на законодавчому рівні, а саме визначення особливостей формування та реалізації, гарантій участі громадян України та інститутів громадянського суспільства у її реалізації, визначення та розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері.*

*За роки незалежності України питання української національної та громадянської ідентичності фрагментарно висвітлювалося у законодавстві, що врегулює відносини у різних сферах суспільного життя, що потребує комплексного та системного врегулювання зазначених питань, актуальність яких актуалізувалася після 2013 року.*

*З початком повномасштабного вторгнення росії на територію України, окремі населені пункти України стали символами героїчного спротиву українського народу, деякі перетворилися на політичні бренди з сакральним змістом, деяким територіальний брендинг є необхідним для визначення свого подальшого відновлення в складі Незалежної України, що сприятиме економічному розвитку регіонів і зростанню рівня суспільної підтримки політичного курсу України, зміцненню її іміджу в спільноті цивілізованих держав світу.*

*В умовах децентралізації локальна ідентичність територіальної громади стає первинним, базовим рівнем територіально-просторової ідентичності вона є своєрідним індикатором згуртованості громади, її активності, а значить і спроможності». Тому формування локальної ідентичності стає пріоритетом у стратегічному плануванні соціально-економічного розвитку територіальної громади, реалізації культурних, освітніх, соціальних, спортивних проєктів.*  
**Ключові слова:** локальна ідентичність, територіальний брендинг, політичні бренди.

*The article raises the issues of the establishment of Ukrainian national and civic identity, national-*

*patriotic education, military-patriotic education and civic education, which are only partially outlined by the legislation of Ukraine. As a result, the implementation of state policy in the specified area requires comprehensive regulation at the legislative level, namely the definition of its purpose, tasks, principles and directions, features of formation and implementation, guarantees of participation of citizens of Ukraine, Ukrainians abroad, public associations and other institutions of civil society in its implementation, definition and delimitation of powers of state authorities and local self-government bodies in this area.*

*In view of the above, during the years of Ukraine's independence, the issue of the establishment of Ukrainian national and civic identity was covered only sporadically and fragmentarily in the legislation regulating relations in various spheres of public life. However, the need for a comprehensive and systematic settlement of these issues became significantly more relevant after 2013, when several regions of Ukraine were subjected to military aggression and were occupied by the Russian Federation, and the ineffectiveness of the current legislative settlement of these issues became obvious.*

*With the beginning of the full-scale invasion of Russia on the territory of Ukraine, certain settlements of Ukraine became symbols of the heroic resistance of the Ukrainian people, some turned into political brands with a sacred meaning, for some territorial branding is necessary to determine their further restoration as part of Independent Ukraine, which will contribute to the economic development of the regions and increase the level of public support for the political course of Ukraine, strengthening its image in the community of civilized states of the world.*

*In the conditions of decentralization, the local identity of the territorial community becomes the primary, basic level of territorial-spatial identity, it is a kind of indicator of the community's cohesion, its activity, and therefore its capacity." Therefore, the formation of local identity becomes a priority in the strategic planning of the socio-economic development of the territorial community.*

**Key words:** local identity, territorial branding, political brands.

УДК 35.085  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.23>

**Солодкий О.А.**

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Навчально-наукового інституту неперервної освіти Національного авіаційного університету

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В умовах війни питання формування територіального брендингу набуває особливої актуальності і нагальності, при цьому потребує застосування нових підходів і оцінок ситуації розробки. З початком повномасштабного вторгнення росії на територію України, окремі населені пункти України стали символами героїчного спротиву українського народу, деякі перетворилися на політичні бренди з сакральним змістом, деяким територіальний брендинг є необхідним для визначення свого подальшого відновлення в складі Незалежної України. що сприятиме економічному розвит-

кові регіонів і зростанню рівня суспільної підтримки політичного курсу України, зміцненню її іміджу в спільноті цивілізованих держав світу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз філософських, політологічних поглядів щодо формування української громадянсько-політичної ідентичності окреслює важливість дослідження історії формування та розвитку громадянсько-політичної ідентичності в Україні. Окремі аспекти цієї наукової проблеми висвітлені у дослідженнях О. Антонюка, В. Євтуха, О. Картунова, І. Оніщенко, В. Ребало, С. Римаренко, Ю. Римаренко, Ю. Саєнко, Л. Шкляра та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** В результаті проведеного аналізу наукових робіт до оцінки понять «локальна ідентичність» та «територіальний брендинг», було визначено, що локальна ідентичність – це початковий рівень територіально-просторової ідентичності, системна сукупність культурних, історичних, економічних, соціальних відносин, яка формується на основі місця проживання та є фактором самоотождення людини, яке проживає на території. Сформована локальна ідентичність створює ефективний шлях розвитку громади та покращення якості життя населення через систему соціально-економічних показників, та стає змістом стратегії розвитку територіальної громади.

Дослідники виділяють кілька типів ідентичності: національну, державну, етнічну, регіональну і локальну. Національна та державна ідентичності визначають усвідомлення приналежності індивіда до певної держави. Етнічна ідентичність пов'язана з культурними процесами, що відбуваються в суспільстві.

Разом з цим, питання територіального брендингу, реалізація принципів для більшості регіонів України, в тому числі тимчасово окупованих територій набуває особливого значення в контексті оцінки через призму питань ідентичності та практично не розглядається в наукових дослідженнях.

**Мета статті** полягає у визначенні специфіки процесу формування територіального брендингу з урахуванням локальної ідентичності в умовах російсько-української війни.

**Викладення основного матеріалу.** Розвиток держави передбачає усвідомлення громадянами своєї громадянської ідентичності, що відбувається через мову, традиції, цінності. Сукупність усіх індивідів, які пройшли таке самовизначення є необхідним фундаментом для формування потужного громадянського суспільства.

Особливого значення це питання набуває у сфері національної безпеки та оборони, оскільки визнання національної та громадянської належності громадян України є однією з визначальних засад держави, що значно підвищує її здатність захищатися від внутрішніх і зовнішніх загроз безпеці. Проте поки що проблема визнання громадянства в різних сферах суспільного життя та на різних рівнях соціальних інститутів не привертає достатньої уваги. Багато в чому така ситуація склалася через відсутність належної нормативно-правової бази. Тому нагальна необхідність належного врегулювання відносин щодо встановлення української національності та громадянства не може бути забезпечена без прийняття спеціального закону.

Цей закон має визначити законодавчі засади державної політики у сфері становлення української нації та громадянства, здійснення національно-патріотичного виховання та громадянського виховання та закласти основу для єдиної та скоординованої діяльності всіх суб'єктів у цьому процесі. У процесі децентралізації та створення територіальних громад утворюються нові територіальні громади. Відбувається процес ідентифікації особистості, відчуття приналежності до місцевої громади, а децентралізація дає владу, ресурси та можливості впливати на розвиток і добробут населення. Децентралізація – це інструмент підвищення конкурентоспроможності громади. Регіональні громади, оскільки це дозволяє місцевим громадам планувати власний розвиток.

Місцева ідентичність – це ідентифікація з суспільством, що живе на певній території. Локальна ідентичність є первинним і базовим рівнем регіональної просторової ідентичності, систематичною сукупністю культурних, історичних, економічних і соціальних зв'язків, сформованих на основі місця проживання, фактором самоідентифікації індивідів як членів місцевої громади. Розвиток регіональної громади залежить від розвитку місцевої громади, ідентичності місцевих індивідів та їхньої самоідентичності з іншими членами громади; по-друге, згуртована місцева громада має створити локальний регіональний простір, у якому існують місцеві мешканці, і підкоряються певним керуються традиціями та цінностями, формують відповідну комунікацію в процесі взаємовідносин та планують власне майбутнє, по-третє, за сучасних умов територіальна громада є первинним осередком життєдіяльності суспільства та характеризується розвитком основних соціо-політичних та економічних відносини [2, стор. 14]. 33].

Функціями місцевої ідентичності є: сприяння самодостатності членів місцевої громади через розвиток єдності, солідарності, довіри, поваги та взаєморозуміння; зміцнення поведінкової діяльності місцевої громади; зміцнення суспільної ідентичності та зміцнення статусу членів місцевої громади в громаді. Також можна виділити два типи локальної ідентичності. Перший – номінальний – людина або група людей відокремлюється від суспільства та починає ідентифікуватися з певною спільнотою, що проживає на території відповідної спільноти. Друга – реальна – індивід діє добровільно в інтересах місцевої громади відповідно до ключових інтересів і цінностей, прийнятих місцевою громадою. У формуванні локальної ідентичності регіональної спільноти можна виділити чотири

основні компоненти: 1) локальний (регіональний) менталітет – особливості мешканців певної території, їх унікальні цінності та системи оцінки тощо; 2) сприйняття житлової зони розуміння характеристик і властивостей; 3) територіальні інтереси – загальні для членів відповідної територіальної спільноти уявлення про стан, цілі і шляхи розвитку території; 4) локальна (просторова) самоідентифікація як усвідомлення приналежності до тієї території, територіальної спільноти.

Досліджувати локальні ідентичності можна за допомогою соціологічних методів таких як опитування, анкетування, вивчення матеріальних артефактів, символічних індикаторів: історичні пам'ятки, місцева топоніміка, архітектура, а також за допомогою обробки статистичної інформації.

Ідентичність можна вивчати за допомогою соціологічних методів, таких як опитування, анкетування, дослідження матеріальних артефактів, символічних індикаторів: історичних пам'яток, місцевих топонімів, архітектури, обробки статистичної інформації. Локальна ідентичність спроможної територіальної громади може формуватися в локальному територіальному просторі, де проживають місцеві жителі, керуючись певними традиціями та цінностями, зі своїми символами, ознаками, уявленнями, що відрізняють її від інших. Стратегічне планування розвитку територіальної громади має бути не лише інструментом підвищення економічної та соціальної ефективності та покращення життя громади, а й частиною формування політики місцевої ідентичності, що базується на демократичних засадах та повному врахуванні прав громадян [5].

Незважаючи на те, що в процесі об'єднання місцеві громади отримують переважно економічну вигоду, процес реалізації реформи створює низку потенційних ризиків і загроз у сфері соціокультурної політики та розвитку справді ефективного політичного плюралізму в громаді. У стратегічному плані розвитку ТГ керівництву варто зосередити увагу на ресурсах, які зосередитися на ресурсах, які формують ідентичність громади.

Такі ресурси можна поділити на дві категорії: особисті: значущі особи (батьки, близькі родичі, друзі, колеги, співвітчизники тощо); та географічні: сукупність ресурсів, що формують ідентичність громади. Географічні: сукупність знань про устрій та природні особливості території (кліматичні умови, рельєф, рослинний і тваринний світ); етнічні: самоідентифікація з етнічними групами, що проживають на даній території; культурні: сукупність уявлень про матеріальні та духовні цінності, створені

людьми в конкретній ТГ; історичні: асоціативні уявлення про історичне минуле громади; асоціативні уявлення про процес історичного становлення громади. асоціативні уявлення про процес історичного розвитку громади.

Національна ідентичність є ширшим поняттям, оскільки одна держава може включати більше однієї етнічної групи. Етнічна ідентичність формує параметри відмінності громадян однієї держави від громадян іншої, дозволяючи при цьому людям однієї етнічної спільноти визначати себе як громадян різних держав і як членів різних державних утворень [5].

Регіональна ідентичність являє собою зв'язок між людиною та регіоном, в якому вона проживає. У нестабільних суспільствах регіональна ідентичність, як і національна, може бути важливою підтримкою віри людини у власну позицію в системі соціального простору та основою для трансформаційних дій [8].

Регіональна ідентичність становить значний інтересу контексті побудови та реалізації стратегій регіонального розвитку. Як невід'ємна частина соціокультурного простору, регіональна ідентичність може бути як стимулюючим, так і стримуючим фактором економічного та соціального розвитку. Тому питання регіональної ідентичності є частиною ширшого аналітичного контексту, пов'язаного з визначенням взаємозв'язку між культурою та економікою. Системоутворюючою функцією регіональної ідентичності є функція соціальної інтеграції, тобто об'єднання людей на основі самоідентифікації [1].

Особливе місце в системі ідентифікаційних практик людини посідають локальна ідентичність (ідентифікація з певним містом, селом чи регіоном) та регіональна ідентичність (ідентифікація з певною локальною спільнотою). Локальна ідентичність індивіда стосується його прив'язаності до певного місця проживання. У цьому контексті територія є основним градієнтом і чинником соціалізації та політичної мобілізації індивідів. Локальна ідентичність – це різновид регіональної ідентичності, почуття ототожнення себе з місцевою громадою, відчуття причетності до подій, що відбуваються на території (місто, район, село чи субрегіон), на якій людина безпосередньо проживає [7].

У міжнародній літературі використовуються різні визначення, близькі або ідентичні за значенням терміну територіальна ідентичність: локальна ідентичність, регіональна ідентичність, екологічна ідентичність, міська ідентичність («міська» ідентичність, ідентичність, пов'язана з містом, соціальна міська ідентичність), ідентичність поселення та регіональна ідентичність. Локальну ідентичність можна

розглядати як ідентифікацію людини з місцевою громадою, тобто відчуття причетності до подій, що відбуваються в місці її безпосереднього проживання (конкретній місцевій громаді). Це можна зробити за допомогою наступних ідентифікаційних факторів: 1. Емоцій на прив'язаність до міста, в якому вони знаходяться (наприклад, гордість за місцевість або місцевий патріотизм); 2. «менталітет». Це поняття не має наукового визначення, але зазвичай означає певний спосіб мислення, ставлення до чогось, розуміння культурних норм тощо. Формується переважно в дитинстві, як результат тривалого життя в даній місцевості. 3. Знання регіону, його історії та культурних особливостей. 5. «Місцева культура» як сукупність специфічних традицій і моделей поведінки. 6. Почуття відповідальності перед місцевою громадою. Це проявляється як результат відчуття себе частиною місцевої та/або регіональної спільноти (наприклад, певного простору, інфраструктури тощо) і призводить до різних видів громадянської дії [7].

«Регіоналізм і локальний соціалізм, здається, мають згуртованість, яка значною мірою позбавлена гендерних відмінностей» [6]. Це лежить в основі формування систем цінностей цієї просторово-територіальної реальності, які часто ґрунтуються не лише на чітких об'єктивних умовах, але й на суб'єктивних умовах їх формування. Численні дослідження показують, що колективна ідентичність регіону має значний вплив на регіональний розвиток і є основою для самоорганізації місцевих громад. «Об'єднуюча» цінність колективної ідентичності створює мережу довіри та посилює спроможність місцевої громади. На формування іміджу громади впливає низка факторів, починаючи від ідеологічного нарративу, який домінує в суспільстві, і закінчуючи рівнем освіти та громадянської активності кожного члена громади.

Наразі важливим є не лише формування привабливого іміджу регіональної громади, але й використання інструментів формування, розбудови та підтримки регіональної ідентичності (регіональний маркетинг, соціальна політика, символічна політика, формування та підтримка регіонального патріотизму).

Таким чином, регіональна ідентичність, безперечно, є ресурсом, який необхідно ідентифікувати, враховувати та застосовувати в процесі формування стратегій об'єднаних регіональних громад. Соціальні явища, які прийнято називати культурою, забезпечують членів суспільства спільним набором загальноприйнятих понять і цінностей. Вони, в свою чергу, визначають роль особистості та форму-

ють поведінку, що відповідає цій ролі та ширшим соціальним рамкам.

Система колективних уявлень може передаватися як формальними каналами, такими як загальні збори, збори, статuti громади та стратегічні плани розвитку, так і неформальними каналами, наприклад, від одного мешканця громади до іншого наприклад, під час розмов про те, «як ми робимо справи». Однак ядром локальної культури місцевої громади є набір цінностей. Цінності-це все, що людина або група вважає важливим для себе. З точки зору аксіології (теорії цінностей), цінності-це характеристики соціального об'єкта, які задовольняють певні потреби індивіда чи групи. У цьому випадку цінності виконують функцію стимулів і є необхідною умовою для всіх видів взаємодії. Під цінностями розуміють узагальнені уявлення (ціннісні уявлення), які функціонують як соціальні ідеали, стереотипи суспільної та індивідуальної свідомості, ідеальні критерії оцінки та орієнтації індивідів і суспільства. Цінісні уявлення- це відносно стійке і соціально обумовлене сприйняття людиною матеріальних соціальних і духовних благ, а також сукупність стандартів або критеріїв, яких вона дотримується. Тому визнання спільних цінностей, які дозволяють конкретній місцевій громаді не лише визнати себе «свою», але й сформувати міцний фундамент, є важливою передумовою організації політичного життя на засадах демократії, громадянської участі, впливу на прийняття рішень щодо розвитку місцевої громади і, зрештою, формування місцевої ідентичності, є важливою передумовою для формування місцевої ідентичності.

Найуспішнішими місцевими громадами є ті, які побудовані на принципах організації повного спектру і відображають позитивні характеристики всіх рівнів організаційної свідомості. Першою потребою місцевих громад є фінансова стійкість. Якщо вразливим групам населення виділяється більше коштів з державного бюджету, то сильні зміцнюються фінансово, а якість соціальних послуг зберігається, відповідно до програмно-цільового підходу. Кожна територіальна громада зробила фінансову стійкість своїм пріоритетом.

**Висновок.** Мешканці кожної громади мають усвідомлювати, що процес формування об'єднаної громади та намагання розвивати громаду може призвести до створення нових робочих місць, сприятливих умов для розвитку підприємництва залучення інвестицій у громаду-вони мають орієнтуватися на відкриту комунікацію та фокусуватися на відкритій комунікації. Ключовим на цьому рівні є ство-

рення почуття лояльності та приналежності серед мешканців громади, а також почуття турботи та зв'язку між громадою в цілому та її членами. Передумовами формування почуття приналежності є відкрите спілкування, взаємоповага, повага до героїв, дружелюбність, чуйність і чесність.

Традиції та звичаї формують основу цих відносин. Вони зосереджені на ефективності, результатах, якості, перевазі та визнаних способах ведення справ, і набули рівня усвідомлення «самоповаги». Вони зосереджені на зниженні рівня бюрократії, ієрархії, закритості, влади та амбіцій, непослідовності, самовпевненості та зарозумілості в самоврядних структурах місцевої громади- це рівень усвідомлення «трансформації», з акцентом на адаптивність, інновації та участь місцевого населення у прийнятті рішень. Ключовим питанням на цьому рівні усвідомлення є те, як стимулювати інновації, щоб нові продукти та послуги могли розробляти у відповідь на ринкові можливості в громаді.

Ключовим питанням на цьому рівні є усвідомлення формування спільного бачення майбутнього та спільної системи цінностей. Ключем до успіху є створення сильної, позитивної та єдиної місцевої ідентичності, яка відрізняє громаду від інших. Вони віддані принципам соціальної відповідальності, етики та сталого розвитку, їм притаманні емпатія, смиренність і доброта, беручи до уваги довгострокову перспективу та вплив на майбутні покоління. Важливим завданням є розвиток глибокого почуття соціальної відповідальності в громаді. На цьому рівні усвідомлення громади дбають про соціальну справедливість і права людини. Вивчення місцевої ідентичності є особливо важливим для визначення її ролі у розвитку місцевих громад.

Ідентичність розглядається як самоусвідомлювана категорія соціальних суб'єктів, що свідомо виражає приналежність до певної соціальної єдності (спільноти, групи, громади, суспільства). Локальна ідентичність виражається у відносно узгодженому наборі уявлень, оцінок та поведінкових норм. У цій якості локальна ідентичність характеризується функціональністю, тобто стабільністю, соці-

альною значущістю, емпіричною фіксованістю та впливом на життя її носіїв. Локальна ідентичність, визначаючи самосприйняття людей, має певний вплив на прийняття рішень як на рівні місцевої громади, так і на рівні індивідів, яких вона представляє.

Вся вищезазначена проблематика питань має стати невід'ємною частиною формування територіального брендингу регіонів України, особливо гостро постають в контексті тимчасово окупованих територій в майбутньому.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Arpan, L.M., Roskos-Ewoldsen, D.R. Stealing thunder: An analysis of the effects of proactive disclosure of crisis information. *Public Relations Review* № 31(3). С. 425–433.
2. Зернецька О. Трансформація типів новинних передач в політичній комунікації. *Нова політика*. 2009. № 1. С. 194–198.
3. Бебик В. М. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка паблік рилейшнз : монографія. Київ, 2014. 437, с.
4. Байназаров А., Логвинова М., Серіда К. Наукові підходи до визначення сутності поняття «приміська зона». *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 9. С. 15–22.
5. Овчиннікова Л. Місце та локальна спільнота як чинники формування локальної ідентичності. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*. 2012. № 999. С. 137–142.
6. Зорич О. Міська ідентичність крізь призму політики пам'яті (на прикладі міста Полтава). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2013. № 6. С. 177–187.
7. Коржов Г. Територіальні ідентичності: концептуальні інтерпретації в сучасній зарубіжній соціологічній думці. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. 2010. № 1. С. 107–124.
8. Лола В. Локальна ідентичність та «соціальне включення» в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. Т. 8. № 1. 2020. С. 129–137.
9. Міняйло М. П. Особливості процесу децентралізації у Миколаївській області. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2019. Вип. 1. С. 31–38.
10. Стратегічний план розвитку Баштанської міської ради Миколаївської області на 2018–2025 роки (Баштанської об'єднаної територіальної громади). URL: <https://cutt.ly/fnff7S1> (дата звернення 12.05.2021).

## ЛІДЕРСТВО ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОСТІ ВИРОБЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

### LEADERSHIP AS A FACTOR IN THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION DECISION-MAKING

У статті розглянуто особливості дослідження феномену лідерства в публічному управлінні. Здійснено аналіз останніх досліджень і публікацій визначень понять «лідер», «лідерство».

Окреслено ключові компетентності публічних управлінців та лідерські якості. Детальне вивчення процесу вироблення управлінських рішень є надзвичайно актуальним в умовах швидких світових змін, тенденцій та запитів. Стаття розкриває ключові аспекти ефективного лідерства, включаючи стратегічне бачення, здатність мотивувати та впливати на інших, а також уміння адаптуватися до змін. Підкреслено важливість лідерства, яке відіграє вирішальну роль у визначенні ефективності управлінських рішень, їхньої прийнятності для громади та реалізації в умовах складних суспільних та політичних викликів. Стаття також звертає увагу на необхідність постійного розвитку лідерських навичок, адаптації до сучасних викликів та ефективного застосування лідерських стратегій у публічному управлінні.

Також зосереджено увагу на спільних, відмінних аспектах лідера та менеджера в новому контексті публічного управління. Визначено основні компоненти професійної підготовки публічних службовців, які спрямовані на формування лідерських якостей.

Проаналізовано ряд ризиків, які можуть бути пов'язані з виробленням публічно-управлінських рішень лідером від помилковості інтерпретації вихідних даних до можливих політичних ризиків.

Узагальнено найактуальніші світові інноваційні практичні рекомендації наукової та бізнес спільноти лідерам публічного-управління щодо вироблення публічно-управлінських рішень, таких, як: глибокий аналіз ситуації та збір релевантної інформації, врахування різних точок зору та інтересів усіх зацікавлених сторін, підсилення співпраці та взаємодії в команді (забезпечення відкритості та конструктивного діалогу, що сприяє колективному вирішенню проблем), створення та підтримка психологічної безпеки та комфорту в команді та, навіть, розвиток критичного мислення.

**Ключові слова:** публічне управління, лідерство, ефективність публічної політики,

управлінські рішення, вироблення рішень, оцінка ризиків, професійна освіта.

The article considers the peculiarities of studying the phenomenon of leadership in public administration. An analysis of recent studies and publications of definitions of the concepts of "leader" and "leadership" is carried out.

The key competences of public managers and leadership qualities are outlined. A detailed study of the process of making managerial decisions is extremely relevant in the context of rapid global changes, trends and demands. The article reveals the key aspects of effective leadership, including strategic vision, the ability to motivate and influence others, and the ability to adapt to change. The article emphasises the importance of leadership, which plays a crucial role in determining the effectiveness of management decisions, their acceptability to the community and their implementation in the face of complex social and political challenges. The article also draws attention to the need for continuous development of leadership skills, adaptation to modern challenges and effective application of leadership strategies in public administration.

It also focuses on the common and distinctive aspects of a leader and a manager in the new context of public administration. The main components of professional training of public servants aimed at developing leadership skills are identified.

The author analyses a number of risks that may be associated with the development of public administration decisions by a leader, from the erroneous interpretation of the initial data to possible political risks.

The author summarizes the most relevant global innovative practical recommendations of the scientific and business community to public administration leaders on the development of public administration decisions, such as: in-depth analysis of the situation and collection of relevant information, taking into account different points of view and interests of all stakeholders, strengthening cooperation and interaction in the team (ensuring openness and constructive dialogue that promotes collective problem solving), creating and maintaining psychological safety and comfort in the team, and even developing critical thinking skills.

**Key words:** public administration, leadership, public policy effectiveness, management decisions, decision-making, risk assessment, professional education.

УДК 35.081

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.24>

**Суржик М.В.**

аспірантка

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Формування навичок вироблення публічно-управлінських рішень є важливим чинником, що впливає на ефективність публічної політики загалом. Ефективне публічне управління в значній мірі залежить від здатності управлінців адекватно реагувати на складні соціальні, економічні та політичні виклики. Це вимагає не лише глибокого розуміння теоретичних основ управління, а й розвитку практичних навичок та компетенцій. До таких

ключових компетенцій відносять і стратегічне планування, критичне мислення, високий рівень емоційного інтелекту, здатність до аналітичної обґрунтованості вироблених рішень, вміння вирішувати конфлікти мирним шляхом, так звана медіація, а також лідерські якості.

Лідерські якості та навички вирішення конфліктів дозволяють управлінцям мобілізувати ресурси та координувати діяльність команди для досягнення поставлених цілей.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Дослідження теми лідерства сьогодні є надзвичайно актуальним через динамічні зміни в суспільстві та бізнес-середовищі. Лідерство важливе для адаптації до швидких змін, інновацій, керування кризами та вирішення складних завдань. Сучасний світ вимагає від лідерів гнучкості, відкритості до нових ідей, здатності до встановлення довгострокової стратегії та залучення команди до її реалізації. Також, важливість розуміння впливу технологій та глобалізації на лідерські підходи робить цю тему особливо актуальною для вивчення саме в публічному управлінні.

Дослідження лідерства допомагає розробляти стратегії та методики, які забезпечують ефективне керівництво в цих умовах, а також виховувати нове покоління лідерів, здатних впоратися з сучасними викликами.

**Метою дослідження** в даній статті є надати характеристику основним поняттям «лідер» та «лідерство» в публічному управлінні, визначити ключові якості лідера та основні компоненти професійної підготовки публічних управлінців, які спрямовані на формування лідерських якостей, використання інструментів коучингу як інноваційних підходів навчання лідерству.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тематика вивчення та дослідження питання лідерства, в тому числі, в публічному управлінні розглядалася у власних працях вітчизняних і зарубіжних вчених, а саме:

Л. Андерсена, Д. Келліса, Л. Колеснік, Д. Оразі, Л. Таммерса, П. Хаїтова, Дж. Шварца, Р. Паттен, Р. Каттель, Г. Стайс, Т. Підлісної, Н. Ларіної, І. Сурай та іншими.

Значна частина наукових досліджень поняття «лідерство» лежить в площині менеджменту. В Україні науковцями в галузі «Публічне управління» лідерство дослідження феномену лідерства приділяється значна увага. Основні наукові узагальнення українських науковців спираються на практичні дослідження наукової світової спільноти.

Одним із перших науковців, хто в 1948 році окреслив поняття «лідер», був провідний світовий фахівець в галузі досліджень лідерства Р. Стогділл. Слово лідер, за визначенням науковця, означає «той, хто веде за собою, очолює». Лідер (англ. leader) – провідник, той, хто веде, керівник, командир.

За визначенням словника з державного управління, «лідерство – це здатність керувати і заохочувати членів тих чи інших соціальних груп діяти для досягнення цілей» [4, с. 372].

П. Друкер дає визначення лідера в ключі: «лідер – це той, хто має послідовників» [8].

На думку К. Девіса, «Лідерство – це процес заохочення та допомоги іншим підвищувати мотивацію щодо досягнення цілей» [5, с. 85–95].

Ван Фліт вбачає в лідерстві «процес впливу, який спрямований на формування поведінки інших» [8].

Вчений В. Бенніс аналізує лідерство в більш широкому розумінні та зазначає, що «лідерство – це функція пізнання себе, наявність бачення, яке добре передано, зміцнення довіри серед колег і вжиття ефективних дій для реалізації власного лідерського потенціалу» [8].

Підсумовуючи, основні підходи до визначення терміну «лідер» та «лідерство», вважаємо, що найвлучніше охарактеризував вищезазначені поняття Б. Басс, який є співзасновником теорії трансформайного лідерства. Науковець стверджував, що існує майже стільки різних визначень лідерства, скільки авторів намагалося писати на цю тему. Б. Басс також є відомим науковцем, який розробив багатофакторний опитувальник лідерства, який дозволяє оцінити рівень організаторських компетентностей управлінця, притаманний стиль керівництва, ступінь відповідальності.

Виходячи з вищеозначеного, можна зробити висновок, що в сучасній онтології лідерства маємо досить різноманітну картину.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективно публічне лідерство має вирішальне значення для розробки та реалізації управлінських рішень. Лідери у публічному секторі повинні враховувати різноманітні інтереси, балансувати між потребами суспільства, політичними цілями та ресурсними обмеженнями. Вони повинні бути відкритими для нових ідей, здатними працювати у складних умовах та ефективно спілкуватися з громадськістю.

Часто поняття «лідер» та «менеджер» отожднюють. За дослідженнями директора ФБР Дж. Комі, лідерство окрім менеджменту має важливий елемент – це не лише супровід людей, а саме розуміння людей сенсу їхньої роботи, мотивація, в той час, коли менеджмент – це керування роботою, ресурсами [3, с. 17–40].

Оскільки лідерство в публічному управлінні пройшло процес адаптації від менеджменту, вважаємо за доцільне розглянути спільні та відмінні ознаки. Обидва напрями включають в себе організацію роботи та вплив на людей для досягнення поставлених цілей. Можна бути лідером, не будучи менеджером; Знову ж таки, ніхто не може бути менеджером, не будучи лідером. Однак, якщо менеджмент здебільшого зосереджується на плануванні,

організації, контролі та координації роботи, то лідерство більше спрямоване на мотивацію та розвиток потенціалу працівників. У державному управлінні лідерство також включає в себе роботу з широким спектром зацікавлених сторін, у той час як менеджмент може бути більш внутрішньо орієнтованим на конкретні процеси та процедури.

Також спільними аспектами лідерства в менеджменті та публічному управлінні є вміння впливати на команду та керувати нею для досягнення спільних цілей організації. Це включає стимулювання співробітників, розвиток та реалізацію стратегій, а також ухвалення рішень у складних умовах. Ефективне лідерство також вимагає поєднання комунікативних навичок, стратегічного мислення, емоційного інтелекту, а також здатності надихати та мотивувати команду. Лідери повинні також бути гнучкими, оскільки вони часто стикаються з швидкими змінами. Важливо зауважити: справжній лідер керує не людьми, а процесами.

Нами зазначено, що лідерство – це процес впливу на людей для досягнення спільної мети. Лідери надихають та мотивують, вони орієнтовані на розвиток відносин та створення візії, а протидіагу публічного управління – менеджмент зосереджується на структурі, процедурах та реалізації планів. Лідери «вказують шлях», тоді як менеджери «йдуть цим шляхом». Хоча обидва відіграють важливу роль у управлінні, ключова відмінність полягає у їх підходах та фокусі.

Як взірць, ефективне керівництво включає в себе як лідерські, так і менеджерські якості, оскільки обидва аспекти важливі для успішного управління організації.

Нами досліджені освітні, тренінгові програми навчання публічних управлінців країн світу: мало не кожна бізнес-школа та університет включають в свої місії меседжі «розвиток» або «виховання» лідерів. Тобто, сьогодні, – це надзвичайно актуальний вектор підготовки управлінців.

У різних країнах Європи підходи до розвитку публічного лідерства відрізняються залежно від культурних, історичних та політичних особливостей. Наприклад, у скандинавських країнах великий акцент робиться на колективізм та рівності, що відображається у спільному прийнятті рішень. У Франції та Німеччині більше уваги приділяється формальній ієрархії та авторитету. Такі відмінності впливають на стилі лідерства та процеси прийняття рішень у публічному секторі цих країн.

Новий контекст публічного управління змінив сутність лідерства. Контекст став набагато

складнішим. Цінності змістилися. І те, що було поза увагою, тепер потребує фокусу та дій сучасних лідерів. В сучасному менеджменті визначено основні лідерські якості управлінців, які забезпечують високий рівень професіоналізму, якість управлінських рішень, – це так званий G8 «Велика вісімка лідерських якостей».

Серед таких ключових якостей лідера, за переконанням вченої Р. Паттен, є наступні якості: здатність до особистої адаптації, стратегічну спритність, самооновлення, впевненість у власному характері, контекстуальну комунікацію, натхненну співпрацю та розвиток інших лідерів. Ці якості акцентують на важливості гнучкості, стратегічного мислення, самовдосконалення та вміння співпрацювати та надихати інших [9].

Інноваційні підходи до розвитку лідерства в публічному управлінні або органах публічної влади включають застосування передових методів навчання та розвитку, таких як коучинг, менторство, та використання цифрових технологій для підвищення ефективності лідерських навичок. Це також може включати підтримку ініціатив, спрямованих на залучення співробітників до процесу прийняття рішень, розвиток культури інновацій та відкритості, а також акцент на соціальній відповідальності та етиці в лідерстві [6, с. 158–164].

Відповідно, основними компонентами професійної підготовки публічних службовців, які спрямовані на формування лідерських якостей може бути запропоновано:

1. Розвиток комунікативних навичок. Навчання вмінню чітко та ефективно передавати інформацію, розуміння невербальних сигналів, активне слухання, а також здатність адаптуватися до різних аудиторій, навички ведення переговорів, управління конфліктами та вирішення проблем, а також вміння ефективно спілкуватися в різних ситуаціях, включаючи кризові моменти. Важливою є також здатність залучати та мотивувати інших, будуючи міцні взаємовідносини всередині та поза організацією. Навчання ефективного спілкуванню, публічним виступам, і переговорам.

2. Стратегія вироблення та прийняття публічно-управлінських рішень. Включає розуміння основ прийняття рішень, аналізу проблем, оцінки альтернатив та їх наслідків. Вироблення навичок критичного мислення та здатність оцінювати різні сценарії та прогнозувати потенційні результати. Особлива увага приділяється етичним аспектам прийняття рішень, а також розробці стратегій для вирішення складних та багатограних проблем у сфері публічного управління.



3. Управління змінами та конфліктами. Навчання медіації для лідерів публічного управління зосереджується на розвитку навичок вирішення конфліктів, посередництва та спілкування. Це включає здатність розуміти різні точки зору, ефективно спілкуватися та вести переговори, а також застосовувати стратегії для досягнення консенсусу та вирішення конфліктів. Навчальні програми можуть охоплювати практичні вправи, симуляції, роботу в групах та інтерактивні семінари для розвитку цих важливих навичок.

4. Етика та соціальна відповідальність. Етика та соціальна відповідальність є ключовими аспектами для лідерів у публічному управлінні. Це включає зобов'язання діяти прозоро, справедливо та в інтересах суспільства. Лідери повинні дотримуватися високих моральних стандартів, забезпечувати рівність та справедливість у своїх рішеннях та діях. Також важливим є підтримка сталого розвитку, врахування соціальних та екологічних наслідків своїх рішень, а також відповідальне ставлення до ресурсів. Лідери у публічному управлінні повинні бути прикладом для інших та сприяти культурі відповідальності та доброчесності.

5. Лідерство та мотивація. Мотивація лідерів у публічному управлінні залежить від ряду факторів, включаючи особисті цілі, бажання сприяти суспільному благу, визнання та повага від колег та громадськості. Лідери, які прагнуть до позитивних змін, часто мотивовані викликами сучасності та можливістю впливати на формування політики та рішень, які визначають майбутнє суспільства. Важливою мотивацією також є можливість розвитку особистих лідерських навичок та професійного зростання.

6. Практичний досвід для лідерів у публічному управлінні є надзвичайно актуальним та важливим, оскільки він забезпечує реальне розуміння викликів і складнощів, з якими стикається суспільство. Він дозволяє застосовувати теоретичні знання на практиці, розвивати навички прийняття рішень у складних умовах, покращувати комунікативні здібності та навички ведення переговорів. Практичний досвід також сприяє підвищенню адаптивності та гнучкості лідерів, що є ключовими в динамічному та швидкозмінному світі. На даному етапі важливе стажування, участь у міжнародних проєктах.

Виокремлені основні компоненти сприяють формуванню комплексного підходу до розвитку лідерства в публічному управлінні [9, с. 69–76].

Крім того, важливий аспект розвитку адаптивності та гнучкості дозволяє лідерам ефективно реагувати на зміни в зовнішньому серед-

овищі. Формування цих навичок можливе через навчальні програми, тренінги, майстер-класи та практичний досвід. Використання інструментів коучингу є особливо корисним для розвитку навичок на основі реальних ситуацій.

У підсумку, формування навичок швидкого та ефективного вироблення управлінських рішень включає розвиток здібностей до критичного мислення, аналізу даних та оцінки альтернатив. Важливо навчитися розуміти ключові аспекти проблеми, визначати пріоритети та стратегічно планувати. Також слід зосередитися на розвитку комунікативних навичок для чіткого та переконливого представлення рішень. Практичні сценарії та рольові ігри можуть допомогти відпрацювати ці навички в контрольованому середовищі.

Варто зазначити, що вироблення публічно-управлінських рішень може нести ряд ризиків:

- неправильний аналіз або інтерпретація даних;
- рішення, які не враховують потреби всіх зацікавлених сторін, можуть викликати опір та невдоволення;
- політичні наслідки: рішення можуть бути сприйняті як політично заангажовані, що впливає на їх прийняття та впровадження;
- економічні ризики;
- ризик непередбачених наслідків: навіть добре сплановані рішення можуть мати непередбачені наслідки.

Ефективне управління цими ризиками вимагає ретельного планування, включення зворотного зв'язку від різних груп та гнучкості для адаптації до змінних обставин [1, с. 28–30].

Сьогодні світова наукова спільнота та бізнес розробили ряд інноваційних практичних рекомендацій лідерам публічного-управління щодо вироблення публічно-управлінських рішень.

Нами узагальнено найкращий, на нашу думку, досвід світових експертів наступним чином: глибокий аналіз ситуації та збір релевантної інформації, врахування різних точок зору та інтересів усіх зацікавлених сторін; залучення команди до процесу (використовувати різні точки зору та досвід команди для створення більш інноваційних та ефективних рішень); підсилення співпраці та взаємодії в команді (забезпечення відкритості та конструктивного діалогу, що сприяє колективному вирішенню проблем); створення та підтримка психологічної безпеки та комфорту в команді; розвиток стратегічного бачення та визначення чітких цілей; використання критичного мислення для оцінки альтернативних варіантів; підтримка прозорості та відкритості в процесі прийняття рішень, адаптивність

до змін та гнучкість у плануванні; відповідальне ставлення до наслідків прийнятих рішень. Такі підходи до підсилення ефективності процесу вироблення публічно-управлінських рішень лідерами інтегрують внесок різних членів команди, що збільшує шанси на успіх та зменшує ризики помилок.

**Висновки.** Отже, лідерство в публічному управлінні є надважливим фактором у виробленні та впровадженні ефективних управлінських рішень. Вміння лідерів гнучко адаптуватися до змінних умов, ефективно спілкуватися з ключовими зацікавленими сторонами, інтегрувати різноманітні точки зору та вести за собою інших є ключовими для успіху в публічному секторі. Водночас, специфічні підходи до лідерства у різних країнах Європи демонструють, що немає універсальної формули лідерства; важливо враховувати культурні та контекстуальні особливості. В цілому, ефективне лідерство та стратегічний менеджмент є надважливими для розробки та впровадження ефективних публічних управлінських рішень, особливо в умовах інтенсивних реформ в Україні на шляху інтеграції з Європейським Союзом.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бідюк П., Тимошук О., Коваленко А. Системи і методи підтримки прийняття рішень. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського. 2022. 610 с.
2. Вступ до розуміння феномену лідерства. URL: <https://transform-wise.com/portal/article-introduction-to-understanding-the-phenomenon-of-leadership/>
3. Дж. Комі «Вища вірність. Правда, брехня і лідерство». Київ: Лабораторія. 2023. 365 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / За редакцією Ю. Ковбасюка, В. Трощинського. Київ. 2010. 820 с.
5. Кожушко Л. Лідерство як передумова ефективної системи менеджменту організації. *Вісник НУВГП*. 2020. Випуск 4(92) С. 85–95.
6. Підлісна Т. Сучасні підходи до розвитку лідерства в органах публічної влади. *Право та державне управління*. 2021. № 2. С. 158–164.
7. Шляхтіна Г. Досвід зарубіжних країн у формуванні лідерських компетентностей в органах публічної влади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. 2021. Том 32 (71). № 3. С. 69–76
8. Definitions of Leadership by Different Authors URL: <https://expertpreviews.com/definitions-of-leadership-by-different-authors-17-definitions-of-leadership/>
9. Patten R. Intentional Leadership: The Big 8 Capabilities Setting Leaders Apart. Kindle Edition. 2023. 412 с.
10. 7 Strategies for Better Group Decision-Making. URL: <http://surl.li/qaizg>

## ДОСЛІДЖЕННЯ РЕЛЕВАНТНОСТІ МІЖНАРОДНОЇ СПІВПРАЦІ У ВІДНОВЛЕННІ ВОДОПОСТАЧАЛЬНОЇ ГАЛУЗІ

### RESEARCH ON THE RELEVANCE OF INTERNATIONAL COOPERATION IN RESTORATION OF THE WATER SUPPLY INDUSTRY

У статті досліджено діяльність ключових міжнародних організацій у відновленні водопостачальної галузі в Україні. Для визначення релевантності міжнародного співробітництва в рамках реалізації державних та регіональних програм розвитку водопровідно-каналізаційного господарства розглянуто заходи фінансово-кредитної та гуманітарно-технічної підтримки суб'єктів господарювання, які надають послуги централізованого водопостачання та водовідведення.

До початку повномасштабного вторгнення росії в Україну у сфері централізованого водопостачання та водовідведення накопичилася низка проблем, які потребували комплексного врегулювання. Обмеженість фінансування водопостачальної галузі на державному та регіональному рівнях частково компенсувалось за рахунок стійких відносин із міжнародними фінансовими організаціями.

Під час воєнного стану в країні соціально-економічний ефект від фінансової та технічної допомоги міжнародних партнерів у забезпеченні питним водопостачанням потребує детального вивчення, у тому числі при реалізації існуючих спільних проєктів з Міжнародним банком реконструкції та розвитку та Європейським Інвестиційним Банком. Паралельно з фінансовою до України надходить гуманітарна допомога від Міжнародного Комітету Червоного Хреста, ЮНІСЕФ, Міжнародної організації з міграції, які мають на меті запобігти виникненню дефіциту питної води.

В умовах сьогодення крім державної влади та органів місцевого самоврядування разом з європейськими партнерами працюють і вітчизняні громадські організації. Асоціація «Укрводоканалекологія» починає завдяки гранту від Словацької Агенції з міжнародного розвитку (Slovak Aid) реалізацію проєкту «Вода для майбутнього: сучасні стандарти відновлення водної інфраструктури» з метою створення галузевого плану післявоєнної відбудови України.

Отже, актуальність даної статті полягає в тому, що необхідно створити ефективну систему контролю за використанням міжнародної фінансової та гуманітарної підтримки при відновленні та повоєнному розвитку водопостачальної галузі, передбачивши: проведення оцінки корупційних ризиків; використання прозорих інструментів та механізмів вибору «бенефіціарів» проєктів або отримувачів допомоги; забезпечення незалежного контролю за освоєнням коштів або використанням матеріалів, обладнання, дотримання вимог підзвітності, у тому числі перед громадськістю.

**Ключові слова:** водопостачальна галузь, міжнародні організації, джерела фінансу-

вання, технічна підтримка, гуманітарна допомога, релевантність.

The article examines the activities of key international organizations in the restoration of the water supply industry in Ukraine. To determine the relevance of international cooperation within the framework of the implementation of state and regional programs for the development of water supply and sewerage services, measures of financial, credit, humanitarian and technical support for business entities providing centralized water supply and sanitation services were considered.

Before the start of the full-scale invasion of Russia into Ukraine, a number of problems had accumulated in the field of centralized water supply and drainage, which required complex settlement. The limited financing of the water supply industry at the state and regional levels was partially compensated by stable relations with international financial organizations.

During the martial law in the country, the socio-economic effect of the financial and technical assistance of international partners in the provision of drinking water needs detailed study, including the implementation of existing joint projects with the International Bank for Reconstruction and Development and the European Investment Bank. In parallel with financial assistance, Ukraine receives humanitarian aid from the International Committee of the Red Cross, UNICEF, and the International Organization for Migration, aimed at preventing the occurrence of drinking water shortages.

In today's conditions, in addition to state power and local self-government bodies, domestic public organizations work together with European partners. Thanks to a grant from the Slovak Agency for International Development (Slovak Aid), the association "Ukrvodokanalekologia" is starting the implementation of the project "Water for the future: modern standards for the restoration of water infrastructure" with the aim of creating a sectoral plan for the post-war reconstruction of Ukraine.

Therefore, the relevance of this article is that it is necessary to create an effective system of control over the use of international financial and humanitarian support during the restoration and post-war development of the water supply industry, providing for: an assessment of corruption risks; the use of transparent tools and mechanisms for selecting project "beneficiaries" or recipients of assistance; ensuring independent control over the development of funds or the use of materials, equipment, compliance with accountability requirements, including to the public.

**Key words:** water supply industry, international organizations, funding sources, technical support, humanitarian aid, relevance.

УДК 351.778.3:644.6:341.232  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.25>

**Фролова Г.О.**

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сьогодні за рівнем стратегічної важливості для національної безпеки безпере-

бійне централізоване питне водопостачання відіграє не меншу роль, ніж продовольчий, енергетичний чи фінансовий баланс в країні.

До початку повномасштабного вторгнення росії в Україну у сфері централізованого водопостачання та водовідведення накопичилася низка проблем, які потребували комплексного врегулювання, а саме:

- лише 69% населення країни мали доступ до централізованого водопостачання і 47,8% до водовідведення; вода подавалась за графіком; привізну воду використовували — майже 270 тис. осіб у 9 областях України;

- в аварійному стані знаходились 35% водопровідних мереж та 38% каналізації, майже 30% насосних агрегатів на насосних станціях потребували заміни; рівень втрат питної води складав в середньому 36% по Україні.

Погіршує ситуацію і те, що системи централізованого водопостачання та водовідведення мають високу енергоємність; існуюча система очищення питної води не відповідає встановленим вимогам; в системах централізованого водовідведення та очищення стічних вод застосуються застарілі технології та обладнання [1].

Слід зазначити, що джерелами фінансування вирішення цих проблем є: кошти державного бюджету, державних фондів розвитку водного господарства та регіонального розвитку, місцевих бюджетів, власні кошти суб'єктів господарювання та кредити (позики). Обмеженість фінансування водопостачальної галузі на державному та регіональному рівнях частково компенсується за рахунок стійких відносин із міжнародними фінансовими організаціями. Також технічну допомогу надають міжнародні гуманітарні організації: Міжнародний Комітет Червоного Хреста, ЮНІСЕФ, Міжнародна організація з міграції та інші. Тому актуальності в умовах воєнного стану в країні набирає дослідження релевантності (англ. *relevance* – ступень відповідності отриманого результату бажаному), й ефективності співпраці міжнародних організацій у напрямі забезпечення територій і громад України централізованим питним водопостачанням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням прямого впливу повномасштабної війни на різні сфери економіки України та функціонування держави в цілому привертається увага в публікаціях вітчизняних аналітиків. Мороз Н.В. та Косик В.М. виокремлюють важливість фінансової допомоги від міжнародних партнерів для відновлення економіки. Удосконаленню інформаційно-аналітичної інфраструктури фінансового ринку країни у частині підвищення його прозорості присвячено наукову працю Макаренко І., Брінь П., Венлунь Я., які запропонували релевантну систему звітування про сталий розвиток України за сценаріями воєнного стану,

післявоєнного відновлення та сталого розвитку економіки. Дугінець Г., Ніжейко К. надають пріоритет не лише фінансовій та гуманітарній допомозі в боротьбі з безпосередніми наслідками техногенної катастрофи в Україні, а зосереджуються насамперед на освоєнні технологій та інновацій, які передані у рамках міжнародної технічної допомоги.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Питання фінансової, технічної та гуманітарної допомоги міжнародних партнерів та її соціально-економічний ефект під час воєнного стану в країні потребує детального вивчення, оскільки має багато аспектів, які важливо продовжувати досліджувати як з теоретичного, так і з практичного боку.

**Метою статті** є дослідження діяльності держави, міжнародних організацій та суб'єктів господарювання у забезпеченні відновлення водопостачальної галузі та оцінка релевантності їх взаємодії у досягненні поставленої мети.

**Виклад основного матеріалу.** Питання підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів, що підтримуються за рахунок фінансових ресурсів міжнародних організацій, які залучаються як позика чи кредит державою або під державні гарантії, регулюються відповідним Порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 № 70 [2]. За концепцією «Відкриті дані» Міністерством фінансів України ведеться Реєстр проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями [3]. З метою розвитку добросовісної конкуренції та запобігання проявам корупції уряд впроваджує програмні проєкти з дотриманням вимог Закону України «Про публічні закупівлі» [4].

Військове вторгнення 24 лютого 2022 року російської федерації на територію України та подальше розгортання бойових дій завдали серйозного удару національній економіці, в результаті уряд ухвалив ряд рішень щодо скорочення видатків і кредитування державного бюджету та їх спрямування на потреби Збройних Сил України, у тому числі за Загальнодержавною цільовою соціальною програмою «Питна вода України» на 2022–2026 роки [5; 6]. Отже, розроблена до початку воєнного стану в країні Програма втратила свою актуальність і потребує тотального перегляду в частині завдань та заходів. Також мова буде йти про інші обсяги та шляхи фінансування.

Аудитори Рахункової палати прозвітували, що через активні бойові дії та часткову окупацію фактично втрачені понад 725 млн. грн, які використали у 2019–2022 роках на реалізацію інвестиційних проєктів із центра-

лізованого водопостачання та водовідведення у Донецькій, Запорізькій, Луганській, Харківській та Херсонській областях [7]. Також аудит засвідчив, що на досягнення цілі 6 «Забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією» Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року у 2019–2022 роках використали кошти 9 бюджетних програм із 13 запланованих на загальну суму 4,3 млрд. грн, з яких понад 65% – кошти позик міжнародних фінансових організацій та іноземних кредиторів та майже 35% – кошти держбюджету, державного фонду розвитку водного господарства (ДФРВГ) і державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). При використанні коштів ДФРР фахівці Рахункової палати виявили порушень і фактів неефективного управління майже на 152 млн. гривень.

Слід зазначити, що разом зі Світовим банком, Європейською комісією, ООН та іншими міжнародними партнерами розпочалась робота над Третьою Швидкою оцінкою завданої шкоди та потреб на відновлення України (RDNA3), яка покаже сукупний рівень збитків станом на 1 січня 2024 року, вартість відновлення за принципом build-back-better, узгоджені пріоритетні напрямки відновлення у 2024 році та на середньострокову перспективу до 2027 року [8].

Докінця 2023 року Європейським інвестиційним банком планувалось затвердити 2 проекти відновлення на загальну суму 450 млн. євро: у межах проекту Ukraine Water Recovery FL – 200 млн. євро інвестицій у критично важливу водну інфраструктуру в районах, які безпосередньо постраждали від війни, у тому числі включаючи заходи, спрямовані на подолання наслідків руйнування Каховської дамби [9].

З метою системної модернізації водопостачальної галузі Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінрегіон) спільно з міжнародними фінансовими організаціями реалізує 3 проекти, які розпочаті до введення воєнного стану в країні:

з Міжнародним банком реконструкції та розвитку (МБРР) «Другий проект розвитку міської інфраструктури». В рамках ініціативи триває відновлення та заміна пошкоджених систем централізованого водопостачання та водовідведення. Також проводиться робота з поліпшення екологічної ситуації територій за рахунок очищення стоків. Сума позики складає 326,6 млн. дол. США (277,1 млн. дол. США – МБРР, 49,5 млн. дол. США – Фонд чистих технологій). Освоєно 205,8 млн. дол. США або 63% від загальної суми позики [10];

з Європейським Інвестиційним Банком «Розвиток системи водопостачання та водовідведення в місті Миколаїв», метою якого є реконструкція міської системи централізованого водопостачання, водовідведення та очистки стічних вод. Вартість проекту 31,08 млн. євро, з них 15,54 млн. євро кредитні кошти ЄІБ, 15,54 млн. євро – кошти бюджету територіальної громади. Освоєно 5,3 млн. євро або 34,78% [11].

з Європейським Інвестиційним Банком «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України», в рамках якого реалізуються проекти у сфері централізованого водопостачання та водовідведення в містах Луцьк та Рівне. Унеможливила реалізацію проекту у м. Маріуполь його тимчасова окупація. Сума позики складає 400 млн. євро [12].

Для швидкої комунікації між підприємствами житлово-комунального господарства, органами влади і донорами у Мінрегіоні було створено інформаційно-аналітичну платформу Юнідс («Uneeds») [13].

Крім державної влади та органів місцевого самоврядування разом з європейськими партнерами в умовах сьогодення працюють і громадські організації. Асоціація «Укрводоканалекологія» починає завдяки гранту від Словацької Агенції з міжнародного розвитку (Slovak Aid) реалізацію проекту «Вода для майбутнього: сучасні стандарти відновлення водної інфраструктури» з метою створення галузевого плану післявоєнної відбудови України. Він стане основою для відновлення водопостачальної інфраструктури та створення умов для заходження світового капіталу в комплексні проекти розвитку [14].

Паралельно з фінансовою до України надходить гуманітарна допомога. Наприклад, Міжнародним Комітетом Червоного Хреста (МКЧХ) в рамках проекту «Доступ до безпечної води» для населення, що постраждало через знищення Каховської ГЕС, здійснено доставку в Херсонську область 13000 л бутильованої води, облаштовано пункти видачі питної води ємностями для її зберігання, встановлено станції очистки води з свердловин та інше [15–17].

З початку повномасштабних бойових дій ЮНІСЕФ зміг забезпечити доступ до безпечної води для майже 4,7 млн. людей, серед яких майже 1 мільйон – діти. Заходи із підтримки включають надання генераторів, забезпечення реагентами для обробки води, а також відновлення пошкодженої інфраструктури [18]. У свою чергу Міжнародна організація з міграції (МОМ) переорієнтувала свої програми та проекти та з лютого 2022 року охопила близько

З мільйонів людей гуманітарною підтримкою, яка включає також заходи у сфері водопостачання, санітарії та гігієни, наприклад, фінансує закупівлю будівельних матеріалів для відновлення пошкоджених мереж водопровідно-каналізаційного господарства [19].

Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках Проекту «Економічна підтримка України», крім технічної допомоги, ініційовано надання підтримки в будівельно-експертному нагляді при реалізації великобюджетного експериментального проекту, який об'єднує будівництво магістральних водогонів Карачунівське водосховище – Кривий Ріг – Південне водосховище, Марганець – Нікополь, Хортиця (ДВС2) – Томаківка [20].

Ураховуючи наміри України стати повноправним членом Європейського союзу, необхідно насамперед рівнятися на європейський досвід та створити ефективну систему контролю за використанням міжнародної фінансової та гуманітарної підтримки при відновленні та повоєнному розвитку водопостачальної галузі, передбачивши: проведення оцінки корупційних ризиків; використання прозорих інструментів та механізмів вибору «бенефіціарів» проектів або отримувачів допомоги; забезпечення незалежного контролю за освоєнням коштів або використанням матеріалів, обладнання, дотримання вимог підзвітності, у тому числі перед громадськістю.

Також вагомим аспектом при співробітництві зі зарубіжними партнерами є залучення незалежного експертного нагляду, у тому числі на стадії будівництва та реконструкції мереж централізованого водопостачання та водовідведення, з метою підвищення оцінки релевантності інфраструктурних проектів та спроможності держави ефективного управління ними.

**Висновки.** Отже, співпраця з міжнародними кредитно-фінансовими установами на підставі чітко визначених потреб у відновленні дозволять Уряду координувати фінансову допомогу Україні. У свою чергу підсилення гуманітарної координації призведе до високоякісних результатів, які будуть інклюзивними та справедливими для людей, які найбільш постраждали від військових дій та надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Хорєв М., Руденко І., Хоцянівська Н., Бабій О. Точка відліку: постанова «діагнозу» та бачення держави. «Час води»: журнал. С. 4–7. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/669/ChasVody.pdf> (дата звернення 31.01.2024).

2. Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтри-

муються міжнародними фінансовими організаціями: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2016 року № 70. Дата оновлення: 22.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 31.01.2024).

3. Портал реєстру проектів МФО (IFIs projects) URL: <https://proifi.gov.ua/projects?page=1> (дата звернення 31.01.2024).

4. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення 31.01.2024).

5. Про загальнодержавну цільову соціальну програму «Питна вода України» на 2022–2026 роки: проект Закону України від 02.07.2021 № 5723. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/CardByRn?regNum=5723&conv=9> (дата звернення 31.01.2024).

6. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету: постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2022 року № 245. Дата оновлення: 19.03.2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 31.01.2024).

7. Звіт про результати аудиту ефективності виконання заходів, спрямованих на досягнення цілі 6 «Забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією» Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року: Рахункова палата. URL: <http://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=1561> (дата звернення 31.01.2024).

8. Україна почала роботу над оцінкою завданої шкоди та потреб на відновлення: *УКРІНФОРМ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3783600-ukraina-pocala-robotu-nad-ocinkou-zavdanoi-skodita-potreb-na-vidnovlenna.html> (дата звернення 31.01.2024).

9. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: *новини*. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34863.html?fbclid=IwAR1NBvYU2dMg6opZsNlm85nomAZQ00DIToGV5pSO5e62fWkKjwY3aB5IU-0> (дата звернення 31.01.2024).

10. Другий проект розвитку міської інфраструктури (МБПП): портал реєстру проектів МФО (IFIs projects). URL: <https://proifi.gov.ua/projects/227407999> (дата звернення 31.01.2024).

11. Розвиток системи водопостачання та водовідведення в місті Миколаїв: *портал реєстру проектів МФО (IFIs projects)*. URL: <https://proifi.gov.ua/projects/229034492> (дата звернення 31.01.2024).

12. Програма розвитку муніципальної інфраструктури України *портал реєстру проектів МФО (IFIs projects)*. URL: <https://proifi.gov.ua/projects/233832129> (дата звернення 31.01.2024).

13. Інформаційно-аналітична платформа критичної інфраструктури в Україні «Uneeds». URL: <https://unneeds.minregion.gov.ua/enterprise/> (дата звернення 31.01.2024).

14. Представники водоканалів України та Асоціації відвідали Словаччину: *без рубрики. Українська асоціація підприємств водопровідно-каналізаційного господарства «Укрводоканалекологія»*. URL: <https://ukrvodokanal.in.ua/predstavnyky-vodokanaliv-ukrayiny-ta-asotsiatsiyi-vidvidaly-slovachchynu/> (дата звернення 31.01.2024).

15. Український Червоний Хрест доставив на Херсонщину питну воду, надану компанією Coca-Cola HBC Careers: *новини. Товариство Червоного Хреста України*. URL: <https://redcross.org.ua/news/2023/06/50054/> (дата звернення 31.01.2024).

16. 100 ємностей для зберігання води за підтримки ТОВ «ТоталЕнерджіс Маркетинг Україна» передано людям, які постраждали від підризу Каховської ГЕС: *новини. Товариство Червоного Хреста України*. URL: <https://redcross.org.ua/news/2023/07/52058/> (дата звернення 31.01.2024).

17. Першу станцію очистки води для громади Дніпропетровщини передав Український Червоний Хрест : *новини. Товариство Червоного Хреста України*. URL: <https://redcross.org.ua/news/2023/08/52762/> (дата звернення 31.01.2024).

18. ЮНІСЕФ допомагає відновлювати систему водопостачання в Україні: *історії реальних людей. UNICEF для кожної дитини*. URL: <https://www.unicef.org/ukraine/stories/unicef-helps-repair-water-supply-system> (дата звернення 31.01.2024).

19. IOM Ukraine (МОМ Україна): *tender*. URL: <https://ukraine.iom.int/uk/zapyt-propozytsiy-shchodopostachannya-trub-dlya-vodopostachannya-i-kanalizatsiyi-ua1-2023-6834-tender-pereoholoshenochastkovo> (дата звернення 31.01.2024).

20. Проєкт USAID допоможе з відновленням та розвитком інфраструктури України: *УКРІНФОРМ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3740285-proekt-usaid-dopomoze-z-vidnovlennamta-rozvitkom-infrastrukturi-ukraini.html> (дата звернення 31.01.2024).

## ОСОБЛИВОСТІ ВІДНОСИН У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В УКРАЇНІ: ЇХ ЗМІСТ, СУБ'ЄКТНИЙ, ОБ'ЄКТНИЙ СКЛАД

## PECULIARITIES OF RELATIONS IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN UKRAINE: THEIR CONTENT, SUBJECT, OBJECT COMPOSITION

Стаття присвячена специфіці відносин у сфері фізичної культури та спорту в Україні, їх суб'єктному і об'єктному складу. У контексті змін у законодавстві та особливостей міжнародного спортивного права, авторами розглянуто ключові елементи цих відносин, включаючи організаційно-правове регулювання та вплив глобальних та локальних процесів. У статті проаналізовано правові норми, які формують фундамент державно-правового регулювання відносин у цій сфері, а також розглянуто різні типи спортивних правовідносин.

У статті також наголошено на важливості ролі держави у забезпеченні розвитку фізичної культури та спорту, зокрема через створення правових механізмів для підтримки спортивних організацій та атлетів. Проаналізовано ефективність існуючих законодавчих ініціатив і внесено пропозиції щодо їх удосконалення для досягнення більш високих стандартів в спорті.

Крім того, у статті наголошено на особливому значенні питання забезпечення прав і свобод атлетів, включаючи їх право на участь у змаганнях, захист від дискримінації та належне представництво у спортивних організаціях. Обґрунтовано вплив міжнародного спортивного законодавства на норми вітчизняного законодавства та на формування ustalених практик в Україні.

Також в статті виокремлено виклики, що стоять на шляху до гармонійного розвитку сфери та запропоновано можливі шляхи їх подолання через правові та організаційні ініціативи. Актуалізовано вплив спорту на соціальну інтеграцію та його роль у формуванні здорового способу життя. Запропоновано огляд можливостей для подальшого розвитку спорту в Україні.

У підсумку зроблено висновок щодо необхідності комплексного підходу до розвитку спортивної галузі на національному рівні.

**Ключові слова:** фізична культура, спорт, публічне управління, громадський контроль, суб'єктний склад, об'єктний склад, міжнародна співпраця, спортивні інфраструктури, спортивне право.

The article is devoted to the specificity of relations in the field of physical culture and sports in Ukraine, their subject and object composition. In the context of changes in legislation and features of international sports law, the authors considered the key elements of these relations, including organizational and legal regulation and the influence of global and local processes. The article analyzes the legal norms that form the foundation of state-legal regulation of relations in this area, and also considers various types of sports legal relations.

The article also emphasizes the importance of the state's role in ensuring the development of physical culture and sports, in particular through the creation of legal mechanisms to support sports organizations and athletes. The effectiveness of existing legislative initiatives was analyzed and proposals were made for their improvement in order to achieve higher standards in sports.

In addition, the article emphasizes the special importance of ensuring the rights and freedoms of athletes, including their right to participate in competitions, protection from discrimination and proper representation in sports organizations. The influence of international sports legislation on the norms of domestic legislation and on the formation of established practices in Ukraine is substantiated.

The article also singles out the challenges that stand in the way of harmonious development of the sphere and suggests possible ways to overcome them through legal and organizational initiatives. The impact of sport on social integration and its role in shaping a healthy lifestyle is updated. An overview of the possibilities for the further development of sports in Ukraine is offered.

As a result, a conclusion was made regarding the need for an integrated approach to the development of the sports industry at the national level.

**Key words:** physical culture, sport, public administration, public control, subject composition, object composition, international cooperation, sports infrastructures, sports law.

УДК 351.85; 796  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.26>

**Чокля О.І.**

аспірант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції  
Інститут публічної служби та управління  
Національного університету  
«Одеська політехніка»

**Фальковський А.О.**

к. юр. наук, доцент,  
доцент кафедри державознавства,  
права та європейської інтеграції  
Інститут публічної служби та управління  
Національного університету  
«Одеська політехніка»

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Фізична культура і спорт – це одна із загальноновизнаних галузей людської діяльності, яка потребує специфічного правового осмислення і регулювання. Фізична культура і спорт являє собою надзвичайно складну і специфічну соціально-економічну систему, різноманітні і різнохарактерні суспільні відносини потребують забезпечення належного публічного регулювання.

Відносини у сфері фізичної культури і спорту перебувають під істотним впливом глобальних і локальних процесів (явищ), що

існують в суспільстві, зазнають постійних змін та характеризуються динамікою, постійним та активним розвитком.

Стаття зосереджується на проблематиці відносин у сфері фізичної культури і спорту, аналізі складної та динамічної системи таких відносин в Україні. Особлива увага приділяється правовим аспектам цих відносин, зокрема, визначенню суб'єктного та об'єктного складу спортивних правовідносин, їх регулюванню на національному та міжнародному рівнях. Акцент робиться на необхідності адаптації українського законодавства



до сучасних вимог і тенденцій у світі спорту, а також на вирішенні етичних та соціальних викликів у цій галузі, що обумовлює актуальність даного дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Особливості становлення, організації нормативно-правового забезпечення та управління в сфері фізичної культури і спорту був предметом вивчення таких науковців як А. Апаров, Р. Бабій, В. Базенко, С. Балабан, А. Батюк, Г. Бордюгова, С. Вавренюк, М. Василенко, В. Вербицький, І. Гасюк, А. Глашев, Г. Грибан, С. Домбровська, З. Дубінська, М. Дутчак, М. Журба, С. Забара, О. Завальнюк, Л. Заїченко, С. Згура, Л. Захарова, В. Зуєв, М. Козіна, О. Кузьменко, І. Куроченко, І. Наставний, Дж. Нафзігер, А. Палюх, В. Приходько, І. Процик, Л. Романенко, О. Романишин, А. Сердюкова, В. Сокурєнко, М. Тіхонова, М. Ткалич, О. Шевчук, Ю. Шкрєбтій, О. Ющик, Л. Явич, Н. Ярова та інші. У сучасній науці одним з найбільш дискусійних питань є доцільність виділення законодавчих норм у певних сферах правового регулювання в окремі комплексні галузі законодавства України. Відсутність у науковців єдиного підходу до методів управління та регулювання сфери, в питанні доцільності виокремлення спортивного права як самостійної галузі у національній правовій системі зумовлює проведення нових наукових досліджень з цих питань.

**Мета цієї статті** полягає у всебічному розгляді структури та особливостей правових відносин у сфері фізичної культури та спорту в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Відносини у сфері фізичної культури і спорту мають свою специфіку, що відмінна від інших сфер суспільних відносин. Визначення суб'єктного і об'єктного складу таких правовідносин є ключовим для забезпечення прав і обов'язків учасників спортивних процесів, організації та проведення спортивних змагань, а також для вирішення спорів, що можуть виникати в цій сфері.

Враховуючи динаміку розвитку спортивного руху в Україні, постійні зміни в законодавстві, а також специфіку міжнародного спортивного права, визначення особливостей відносин у даній сфері є надзвичайно актуальним і важливим для науковців, спеціалістів у галузі спорту, управлінців, юристів, спортсменів та всіх, хто безпосередньо або опосередковано стикається із спортивною діяльністю в Україні.

Організаційно-правове регулювання відносин у сфері фізичної культури і спорту в Україні є одним з ключових факторів у формуванні і розвитку спортивного життя країни. Це регулювання базується на нормативно-правовій

базі, що визначає основні принципи і напрямки державної політики у цій сфері.

Відсутність єдиного кодифікованого акта у сфері фізичної культури і спорту певним чином ускладнює як виокремлення, та як наслідок, і регулювання спортивних відносин. Тобто відсутність чіткого предмета спортивних відносин, який витікає з чинного законодавства, обумовлює складнощі в формуванні об'єкту таких відносин. Частково це є наслідком відсутності чіткої галузевої приналежності норм, що регулюють фізичну культуру і спорт [1, с. 72].

Насамперед актуальним є розкриття правової основи, складових елементів відносин у сфері фізичної культури і спорту, їх змісту.

Правовою основою державно-правового регулювання спортивних відносин є Конституція України, Закон України «Про фізичну культуру і спорт», Закону України «Про антидопінгову діяльність у спорті», Закон України «Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні», Закон України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», окремі положення Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Кодексу законів про працю України, Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідних міжнародних договорів України та інші нормативно-правові акти [2, с. 47].

Від забезпечення ефективності організаційно-правового регулювання відносин у фізкультурно-спортивній сфері залежить розвиток спорту на національному рівні, здоров'я нації та міжнародне визнання України у світовій спортивній спільноті.

Закон України «Про фізичну культуру і спорт», як слідує з преамбули, визначає загальні правові, організаційні, соціальні та економічні основи діяльності у сфері фізичної культури і спорту та регулює суспільні відносини у створенні умов для розвитку фізичної культури і спорту [3].

Правовідносинами називають врегульовані нормами права і забезпечувані державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між суб'єктами – правомочними (носіями суб'єктивних прав) і зобов'язаними (носіями обов'язків). Норма права і правовідносини взаємопов'язані. Відомо, що право може діяти лише тоді, коли визначеним подіям або діям надається характер юридично значущих фактів (актів), що ставлять людей у становище сторін правовідносин, які мають взаємозалежні суб'єктивні права і юридичні обов'язки [4].

Сфера фізичної культури і спорту регулюється спеціальними правовими нормами, а тому відносини в цій сфері також є правовідносинами.

Визначення поняття спортивних відносин не розкривається в чинному законодавстві України, однак, проаналізувавши складові, зміст цих відносин, можна запропонувати таке визначення. Спортивні правовідносини – це вид суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються в сфері фізичної культури і спорту, що регулюються спеціальними нормами права цієї сфери та спрямовані на задоволення матеріальних і нематеріальних потреб та інтересів їх учасників.

Характерною рисою правовідносин є те, що вони виникають (змінюються, припиняються) на основі норм права – у разі настання передбачених нормою юридичних фактів.

Відтак, юридична конструкція спортивних правовідносин може бути побудована наступним чином: суб'єкт, об'єкт, зміст та юридичний факт. Зупинимось на аналізі окремих складових елементів правовідносин сфери.

Л. Заїченко виділяє декілька типів спортивних правовідносин, зокрема: 1) правовідносини щодо створення і функціонування спортивних та фізкультурних організацій; 2) правовідносини, пов'язані з розробленням, запровадженням та застосуванням внутрішніх спортивних регламентів, правил та процедур; 3) правовідносини щодо здійснення державного контролю за дотриманням установлених нормативних приписів у сфері спорту та застосування передбачених санкцій; 4) відносини реалізації фізкультури і спортивної діяльності на громадських та господарсько-правових засадах; 5) відносини, пов'язані із участю спортсменів у спортивних заходах та спортивних організаціях; 6) відносини, пов'язані з державним фінансуванням спортивної та фізкультурної діяльності з огляду на їх суттєве публічне значення [5, с. 120].

Така класифікація цілком доречна, її можливо також доповнити відносинами, що пов'язані з юридичною відповідальністю у сфері спорту, відносини у сфері професійного спорту тощо.

Центральне місце серед суб'єктів спортивних правовідносин займають спортсмени, тренери, клуби та спортивні громадські організації та об'єднання, органи державної влади та місцевого самоврядування, фізичні особи, які займаються фізичною культурою і спортом, юридичні особи спортивного профілю.

Серед науковців дискусійним є питання приналежності вболівальників та глядачів до суб'єктів сфери фізичної культури і спорту.

Деякі дослідники говорять, що вони належать до суб'єктів сфери, деякі ні.

На наш погляд, вболівальники та глядачі не наділені можливістю безпосередньо своїми активними діями прямо впливати на процеси та явища, що відбуваються у сфері фізичної культури і спорту, що саме вирізняє та характеризує суб'єктів сфери й узгоджується із закладеним законодавцем баченням цього питання. Проте, є слушною думка, що глядачі, вболівальники, спостерігаючи за явищами та процесами у сфері, здійснюють непрямий вплив на них. По-перше, активність та зацікавленість цих учасників у певному спортивному заході, є рушійною силою розвитку професійного спорту. Саме на цих учасників спортивних відносин орієнтуються організатори спортивних заходів, які намагаються для них влаштувати видовище, те привабливе шоу, яке вони очікують, витрачаючи величезні кошти на розкрутку та рекламу спортивних заходів. В траєкторії спортивних відносин вболівальники та глядачі відіграють надважливу роль, оскільки самі собою створюють попит, задоволення якого є метою організації спортивних явищ, а бажаним кінцевим результатом – надати якісну послугу (продати товар) за найдорожчою ціною. По-друге, придбання цією категорією учасників квитків, прав на перегляд відеотрансляцій спортивних заходів впливає на фінансову результативність самого заходу, а як довготривалий ефект – може підвищувати навіть фінансову привабливість певного виду спорту. Врешті, отримані від заходу кошти спрямовуються у спортивну інфраструктуру та на розвиток галузі, яка безпосередньо від цього залежить.

Останні тенденції з популяризації («розкрутки») спортивних явищ, як то на прикладі боксу, баскетболу, футболу, американського футболу, професійних гонок, великого тенісу тощо, тільки підтверджує те, що глядачі своєю активністю впливають на привабливість видів спорту, та їх подальший розвиток. Вказане додає значення маркетингу та промоутерству у професійному спорті, їх нерозривності зі спортом, а також з позитивним результатом під час організації спортивних заходів. Дедалі ці тенденції на погляд автора будуть тільки збільшуватись.

Зважаючи на наведене вище, можна зробити висновок, що глядачів, вболівальників можна віднести до категорії суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, оскільки ця сфера залежить від них та їхнього інтересу до певних процесів та явищ, а самі вони одночасно виступають споживачами послуг (товарів) у вигляді спортивного заходу та опосередковано впли-

вають на сферу. Водночас, ця категорія учасників є суб'єктами цивільних та господарських правовідносин, оскільки на них розповсюджуються не тільки спеціальні норми галузі фізичної культури і спорту, а норми цивільного, господарського та інших галузей права.

З огляду на викладене можна погодитись з твердженням, що вболівальники належать до суб'єктів спортивних правовідносин.

Наступним елементом правовідносин у сфері фізичної культури і спорту є об'єкт, тобто те, з приводу чого виникають, змінюються або припиняються спортивні правовідносини.

Об'єктний склад представляє собою комплекс різноманітних аспектів та елементів, які у взаємодії з суб'єктами формують спортивне життя країни. Об'єкти спортивних відносин відображає різноманітність сфер і напрямків спортивної діяльності в Україні, починаючи від інфраструктурних об'єктів та закінчуючи правами та обов'язками спортсменів.

Правильне регулювання цих об'єктів забезпечує ефективний розвиток спорту, сприяє стабільності спортивного руху, захисту інтересів учасників, популяризації здорового способу життя, міжнародну конкурентоспроможність спортивних команд і спортсменів України.

М. Кельман під об'єктом правовідносин розглядає матеріальні, духовні та інші соціальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у правовідносини і здійснюють свої суб'єктивні права та юридичні обов'язки. До видів об'єктів правовідносин він відносить: матеріальні цінності, а саме: речі, предмети, цінності характерні в основному для цивільних, майнових правовідносин – купівля-продаж, дарування, позика, обмін, зберігання, заповіт, нематеріальні особисті речі – життя, честь, здоров'я, гідність, свобода, безпека, право на ім'я, недоторканність особи, поведінка, дії або бездіяльність суб'єктів, різні послуги, їх результати [6, с. 399-400].

Відтак, об'єкти спортивних правовідносин – матеріальні і нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у відносини у сфері фізичної культури і спорту, здійснюють свої суб'єктивні права і виконують юридичні обов'язки.

Наразі, немає єдиного критерію виокремлення об'єктів спортивних правовідносин за чіткою градацією. Залежно від характеру і видів спортивних правовідносин їх об'єкти можуть бути різноманітними. Можна виділити певні узагальнюючі риси, притаманні таким об'єктам з поділом на наступні групи.

1. Матеріальні блага, які беруть участь в спортивному обороті, зокрема фізкультур-

но-оздоровчі та спортивні товари (послуги), фізкультурно-оздоровчі, спортивні та спортивно-технічні споруди.

2. Нематеріальні блага, пов'язані з фізичною культурою і спортом, наприклад ділова репутація спортсмена або спортивної організації, фірмові найменування спортивної організації, товарні знаки і знаки обслуговування, телевізійні права на спортивні заходи тощо.

3. Дії суб'єктів спортивного права в різних сферах, (фізичного виховання, професійної та аматорської спорту), а також різного роду спортивні роботи і послуги, їх результати. Об'єктами спортивних правовідносин є дії як фізичні (робота спортсмена-професіонала за договором зі спортивним клубом), так і юридичні (укладення трудового контракту між професійним спортсменом і спортивним клубом).

4. Продукти інтелектуальної діяльності, на які поширюється сфера фізичної культури і спорту, в тому числі виключні права на них, наприклад, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, раціоналізаторські пропозиції в цій сфері.

5. Спортивна інформація, що включає, наприклад, статистичні дані про виступ спортсменів на спортивних змаганнях.

6. Здібності й імідж спортсмена (спортивної команди, організації), наприклад, трансфертні операції і переходи професійних спортсменів з одного клубу в інший.

7. Спортивна промисловість, яка являє собою сукупність організацій, що здійснюють виробництво продукції спортивного призначення [7, с. 37].

До спеціальних об'єктів необхідно віднести фізичну культуру і фізичне виховання, професійний і любительський спорт, імідж спортивної організації, здатності і авторитет людини, спортивну промисловість і фізкультурно-оздоровчі та спортивні споруди [8].

Крім того, можна запропонувати градацію об'єктів за спрямованістю діяльності:

1. Спортивні споруди та об'єкти, в які входять стадіони та спортивні майданчики (місця проведення спортивних змагань, тренувань та інших заходів; спортивні зали, басейни (об'єкти для занять різними видами спорту в закритому приміщенні); фітнес-центри та тренажерні зали – спеціалізовані місця для занять фізичною підготовкою.

2. Спортивне обладнання та атрибутика – усі види споруд, обладнання, форми, аксесуарів, які використовуються під час змагань або тренувань.

3. Організація та проведення спортивних змагань, складовими якої є всі аспекти організації, підготовки та проведення спортивних

змагань на різних рівнях – від місцевих до міжнародних.

4. Спортивна підготовка, в яку входять процеси та програми навчання і підготовки спортсменів, які включають тренування, медичне обслуговування, психологічну підтримку та інші компоненти.

5. Права та обов'язки спортсменів, що передбачає забезпечення дотримання правил чесної гри, захисту прав спортсменів, регулювання контрактних відносин між спортсменами, клубами та спонсорами.

6. Спортивна медицина, що включає усі аспекти медичного забезпечення спортсменів, в тому числі профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію спортивних травм.

Доцільно звернути увагу на значимість у правовідносинах фізкультурно-спортивної сфери такого рушійного і динамічного елементу як «інтерес», який може виступати самостійною категорією сфери та каталізатором її розвитку. Інтерес виступає стимулом та поштовхом для закладення певного явища або започаткування процесів в сфері фізичної культури та спорту. З іншого боку, в парадигмі спортивних правовідносин «інтерес» також може виступати як їх об'єкт, який обумовлює виникнення, зміну та припинення правовідносин у цій сфері.

Змістом цих відносин виступають реалізація суб'єктами своїх прав та обов'язків щодо певних об'єктів цих відносин, з приводу задоволення своїх матеріальних і духовних потреб та інтересів, та настання передбаченої законом відповідальності у разі порушення. Відповідальність у сфері фізичної культури і спорту є специфічною та передбачена переважно нормами інших галузей права, але є така, що прямо передбачена в профільних законах.

Виходячи з наведеного, зміст правовідносин у сфері фізичної культури і спорту можна охарактеризувати як спосіб взаємного зв'язку між суб'єктами права у сфері фізичної культури і спорту, який розкривається реалізацією суб'єктивних прав та виконанням суб'єктивних обов'язків, а також настанням, у передбачених законом випадках, відповідальності.

Проаналізувавши ключові категорії у сфері фізичної культури і спорту України, можна зробити висновок, що правовідносин у сфері фізичної культури і спорту мають свої відмінності від інших галузей, які полягають у специфічному суб'єкті, об'єкті та змісті таких правовідносин. Розгляд та аналіз ключових визначень, що наведені в Законі України «Про фізичну культуру і спорт», дає можливість зрозуміти логіку побудови правовідносин, які в цій сфері виникають. Варто відмітити успіхи та пози-

тивні зрушення у державно-правовому регулюванні сфери. Про це свідчать постійні зміни до профільного закону, запровадження нових понять на законодавчому рівні, нових напрямів та механізмів реалізації, що в цілому свідчить про курс держави на оптимізацію законодавства. Вдалою є побудова законотворцем узагальнюючої норми, що описує суб'єктів сфери, зокрема: «фізичні та юридичні особи, що здійснюють свою діяльність з метою розвитку фізичної культури і спорту». Така конструкція підкреслює специфічність сфери, виокремлює тільки їй властивих суб'єктів та містить норму-ціль: «здійснюють свою діяльність з метою розвитку фізичної культури і спорту». Що стосується державного регулювання відносин у сфері фізичної культури і спорту, вкрай важливим є обрання оптимального балансу між імперативними та диспозитивними методами, аби не перенаситити правову основу нормами рамки моделі можливої поведінки та вчасним виявленням і подальшим усуненням прогалин, колізій, морально застарілих норм, які заважають розвитку всієї сфери.

Отже, правильне організаційно-правове регулювання у сфері фізичної культури і спорту є запорукою успіху національного спорту на міжнародній арені, забезпечення здоров'я нації та формування гармонійно розвиненої особистості. У світлі цього, подальше вдосконалення правової бази, її адаптація до сучасних реалій та викликів стає ключовим завданням для усіх учасників спортивного процесу в Україні. Необхідною складовою публічно-правового регулювання є вдосконалення форм та методів публічного регулювання сфери фізичної культури і спорту.

**Висновки.** Отже, змістовне наповнення організаційно-правового регулювання базується на визначенні основних норм, принципів та методів, за допомогою яких держава формує, регулює та контролює сферу фізичної культури і спорту. Суб'єктний склад регулювання включає в себе державні органи влади, спеціалізовані спортивні організації, публічні об'єднання та інших учасників, які відіграють ключову роль у формуванні та реалізації спортивної політики. Об'єктний склад представляє собою сукупність правовідносин, які виникають у процесі організації, проведення та розвитку фізичної культури і спорту. Суб'єкти регулювання мають забезпечити не тільки реалізацію державної політики в сфері фізичної культури і спорту, але й бути відкритими для діалогу з громадськістю, спортивними організаціями, тренерами та спортсменами. Це сприятиме підвищенню довіри до системи та збільшенню її ефективності.

Об'єктний склад відображає реалії взаємодії учасників спортивного руху, їх права та обов'язки. Це передбачає не тільки формування правил гри на спортивних майданчиках, але й забезпечення дотримання прав і свобод спортсменів, недопущення дискримінації, а також захист інтересів дітей та молоді. З іншої сторони, це передбачає недопущення протиправних вчинків учасниками спортивного руху.

Перспективи подальших досліджень цієї теми можуть включати глибше вивчення впливу міжнародного спортивного права на українське законодавство, аналіз інноваційних підходів до управління спортивними організаціями, та дослідження соціального та економічного впливу спорту на розвиток регіонів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Чокля О. І. Особливості відносин у сфері фізичної культури і спорту, структурні елементи та зміст. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2022. № 27. С. 71–78.

2. Чокля О. І. Публічне управління у сфері фізичної культури і спорту в Україні: понятійно-категоріальний апарат. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. Том 3, № 84. С. 46–50.

3. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3808-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12#n317>

4. Скаун О.Ф. Теорія права і держави – 1. Поняття і ознаки правовідносин. Взаємозв'язок норм права і правовідносин. URL: <https://westudents.com.ua/glavu/70130-1-ponyattyaoznaki-pravovdnosin-vzamozyvazok-norm-prava-pravovdnosin.html>.

5. Заїченко Л.І. Комерціалізація спортивних відносин: завдання господарсько-правового забезпечення. *Вісник НУ «ЮА ім. Я. Мудрого»*. 2013. № 3 (14). С. 120–126.

6. Кельман М., Мурашин О., Хома Н. Загальна теорія держави і права : підручник. 3-є вид. стереот. Львів : Новий світ. 2013. 586 с.

7. Палюх А.Я. Юридична конструкція спортивних правовідносин. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2019. № 2 (111). С. 34–40.

8. Спортивні правовідносини. Суб'єкти і об'єкти спортивних правовідносин. URL: <http://um.co.ua/14/14-1/14-10473.html>.

## СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «ГРОМАДА» ТА «МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ»

### CONCEPTUAL BASIS OF DEFINING THE CONCEPTS OF «COMMUNITY» AND «MUNICIPAL ADMINISTRATION»

Серед ключових завдань сучасної України – побудова ефективної моделі місцевого самоврядування та входження до ЄС, де муніципальне управління є сталою практикою та базовою цінністю демократії. Конгрес Рад Європи серед рекомендацій зазначає, що одним з питань, які потребують вирішення, є прийняття Муніципального кодексу та розвиток місцевої демократії. Специфікою України є зміна з часів отримання незалежності декількох моделей та відсутність єдиної послідовної лінії реформ. Аналіз концептуальних засад у визначенні понять «група» та «муніципальне управління» дозволить виявити ключові проблеми, які зараз є у фокусі національної наукової думки та слугуватиме у подальшому підґрунтям для побудови національної моделі муніципальної системи. Метою статті є виявлення та систематизація концептів «група» та «муніципальне управління», які використовуються в їх теоретичному обґрунтуванні та практично реалізуються у законотвірній практиці з метою виділення сутнісних рис муніципального управління. Термін «група» є у тій чи іншій варіації є властивим багатьом мовам, зокрема слов'янським та романо-германським. Але закладені концепти, які є відмінними, у значній мірі детермінують практичне та законодавче застосування понять, їх тлумачення та самоврядні традиції. Європейський Союз, країни якого характеризуються відмінними моделями муніципального управління, спирається на систему LAU, наступницю класифікації NUTS, яка дозволяє розглядати муніципалітет як базову одиницю місцевого самоврядування, яка пов'язана з певною територією та чисельністю населення. Українська традиція характеризується різноманітністю підходів, зокрема концептуалізацією понять «муніципалітет», «муніципальне управління», «муніципальний менеджмент» та «муніципальне право». В залежності від методологічного підходу авторів, муніципальне управління розглядається як функція муніципального менеджменту або як самостійна підсистема у сфері публічного управління.

**Ключові слова:** група, муніципалітет, муніципальне управління, муніципальний менеджмент, муніципальне право.

Among the key tasks of modern Ukraine is the construction of an effective model of local self-government and accession to the EU, where municipal administration is a sustainable practice and a basic value of democracy. Among the recommendations, the Congress of the Council of Europe notes that one of the issues that need to be resolved is the adoption of the Municipal Code and the development of local democracy. The specificity of Ukraine is the change since the independence of several models and the absence of a single consistent line of reforms. The analysis of the conceptual foundations in defining the concepts of «community» and «municipal administration» will reveal the key problems that are currently in the focus of national scientific thought and will serve as a basis for building a national model of the municipal system in the future. The purpose of the article is to identify and systematize the concepts of «community» and «municipal administration», which are used in their theoretical justification and are practically implemented in law-making practice in order to highlight the essential features of municipal management. The term «community» exists in one or another variation and is characteristic of many languages, in particular Slavic and Romano-Germanic. But the established concepts, which are different, largely determine the practical and legislative application of the concepts, their interpretation and self-governing traditions. The European Union, whose countries are characterized by different models of municipal administration, relies on the LAU system, a successor to the NUTS classification, which allows considering a municipality as a basic unit of local self-government, which is associated with a certain territory and population. The Ukrainian tradition is characterized by a variety of approaches, in particular the conceptualization of the concepts of «municipality», «municipal administration», «municipal management» and «municipal law».

**Key words:** community, municipality, municipal administration, municipal management, municipal law.

УДК 352.07:342.922(477:4)  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.27>

**Акула К.Ю.**

аспірантка кафедри філософії,  
публічного управління та соціальної  
роботи  
Запорізький національний університет

**Постановка проблеми.** Серед пріоритетних завдань України на сьогоднішній час є побудова ефективної моделі місцевого самоврядування та інтеграція до Європейського

Союзу, де муніципальне управління розглядається як фундаментальний інститут у демократичній системі. Участь громади в муніципальному управлінні дозволяє, по-перше,

реалізувати принципи децентралізації та особистої участі в управлінні справами громади, по-друге – забезпечує швидке та ефективне вирішення нетипових, унікальних проблем місцевого значення.

В Україні з початку 90х років ХХ століття у законотворчій практиці можна прослідкувати динаміку переходу від радянської моделі до державницької та громадівської. Тривала концептуальна дискусія щодо переваг та недоліків двох теорій так і не дозволила виробити єдину лінію реформ, а початок повномасштабного вторгнення в Україну уповільнив даний процес. Серед рекомендацій Конгресу Ради Європи, наданих Україні протягом останніх двох десятиліть (зокрема Рекомендація № 102 щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні (2001) та Рекомендація № 348 щодо розвитку місцевої і регіональної демократії (самоврядування) в Україні (2013)) обидві містять положення щодо прийняття Муніципального Кодексу та реформування системи місцевого самоврядування у напрямі її максимальної відповідності та стандартів та практик ЄС.

Дослідження концептуальних засад до визначення понять «громада» та «муніципальне управління» дозволяє виявити концепти, якими оперують дослідники, виявити суттєві характерні риси, що відрізняють українську практику від засад, прийнятих у країнах Європейського Союзу, що в майбутньому слугуватиме підґрунтям для побудови національної моделі муніципальної системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження з даної тематики представлені двома напрямками робіт: теоретико-методологічною та прикладний. Теоретико-методологічний пов'язаний з аналізом змісту концептів та пошуком універсального визначення, прикладний – з формулюванням визначень та принципів, які закладаються в нормативні акти. Теоретичний напрям представлений роботами, орієнтованими на визначення етимологічного змісту та сутнісних характеристик громади та муніципального управління (М. Пиртко, Є. Кулакова, А. Браєчко, С. Бибик); аналіз практик, моделей, принципів та механізмів муніципального управління (Т. Куценко, І. Пінтелей, В. Малиновський, В. Бабаєв, Л. Михайлішин, В. Воронкова, О. Євтушенко, С. Пінчук, І. Чикаренко, Т. Маматова).

Прикладний напрям пов'язаний передусім з міжнародними та національними нормативно-правовими актами, такими як Європейська Хартія місцевого самоврядування, I, II та III Європейські Хартії міст, Лаекенська Декларація, Лейпцизька хартія сталих євро-

пейських міст, Валенсійська декларація, Конституція України, Закон України Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про органи самоорганізації населення», Закон України «Про звернення громадян» тощо

**Мета статті** – є виявлення та систематизація концептів «громада» та «муніципальне управління», які використовуються в їх теоретичному обґрунтуванні та практично реалізуються у законотворчій практиці з метою виділення сутнісних рис муніципального управління.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «громада» широко вживається у науковій літературі. Якщо йти від його етимології та значень, які закладались у зміст протягом різних історичних періодів, то Великий тлумачний словник сучасної української мови надає такі значення: 1) громада як група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів; 2) громада як об'єднання людей, що ставлять перед собою певні спільні завдання; організація; 3) в історії України – поземельне селянське об'єднання, а також збори членів цього об'єднання [1, с. 262]. В першому значення слово «громада» наближається до групи або спільноти як реального об'єднання людей, що мають спільні інтереси, справи; у другому – як об'єднання, орієнтовані на сумісну діяльність, досягнення певної мети; у третьому – як територіальна група та орган її самоорганізації – збори. Всі ці три концепти відображають відмінність у значеннях громади та проявах форм організації людей, які і позначаються як «громада».

Німецьке слово «gemeinschaft» має одночасно значення групи людей, які відчувають зв'язок один з іншим та організацію, створену для певних цілей [2]. Значення, використовуване у німецькій мові, включає у себе суб'єктивне, внутрішнє відчуття взаємозалежності, яке відсутнє в інших мовах.

Якщо порівнювати зміст поняття «громада», закладений в романських мовах, то можна звернути увагу на додаткові значення, закладені в нього: англійське слово «community» має два поширених значення: як група людей, яка проживає в одному місці та має специфічні спільні характеристики, і друге – ті, хто поділяє спільні відношення та інтереси [3, с. 230–231]. Англійська мова не фіксує поняття громади як інструменту самоорганізації, проте наголошує на двох інших аспектах – спільній території проживання та споріднених інтересах. Але закладені концепти у значній мірі детермінують у подальшому практичне та законодавче застосування понять, їх тлумачення та самоврядні традиції.

У статті 1 чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надано визначення територіальної громади як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [4].

М. Пиртко за результатами аналізу законодавства України робить висновок щодо п'яти сутнісних ознак територіальної громади та її автономії у зазначених сферах: 1) територіальна, як проживання на певній території в межах адміністративно-територіальної одиниці; 2) інтегративна, підґрунтям для чого виступає можливість об'єднання бюджетів, об'єктів комунальної власності, виконання спільних проєктів, утворення колаборацій; 3) інтелектуальна як право самостійно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевої громади; 4) майнова, яка реалізується як право володіння, користування та розпорядження майном 5) фіскальна, яка проявляється крізь сплату місцевих податків та зборів [5, с. 72].

Визначаючи статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні, Є. Кулакова та А. Бречко серед її базових характеристик (політичні, правові, майнові, професійні) зазначають також соціально-культурні зв'язки [6, с. 47], що відображає традиції її розгляду за аналогією з корпорацією, яка будується не тільки на формальних ознаках, але й включає тісні внутрішні зв'язки та ідентифікацію жителів певної території себе з нею та її майбутнім.

Система місцевого (такого, що відноситься до певної території) самоуправління часто визначається через термін «муніципальний», що етимологічно походить від латинського *municipium*, що в Римській Імперії використовувалось у значенні «місто з правом самоуправління» або «вільне місто». В сучасній практиці слово «муніципалітет» використовується у декількох значеннях: 1) як орган місцевого самоврядування у декотрих країнах світу; 2) як будівля, у якій розташований даний орган; 3) як адміністративно-територіальні одиниці, які є охоплені єдиною системою управління [7, с. 382].

Прикладом практичної реалізації даного підходу є система адміністративно-територіальних одиниць (NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics), розроблена Європейським Союзом, яка почала діяти у 2001 році. Система NUTS включала регіональний та місцевий рівні, де рівень муніципалітетів визначається як NUTS 5, а для кожного з рівнів був розроблений перелік рекоменда-

цій щодо кількості населення, повноважень та інших аспектів діяльності [8, с. 13].

Пізніше система була трансформована в напрямку більшої диверсифікації: залишилися перші три рівні NUTS (національний, макрорегіони та середній національний рівень), а до класифікації додана місцева адміністративна одиниця (LAU – Local Administrative Units), яка спочатку включала вищий і нижчий рівні, де нижчий відповідав колишній позиції NUTS 5 і включав муніципалітети або їх еквіваленти в інших країнах Європейського Союзу. А з 2017 року було прийнято рішення залишити лише один рівень місцевої адміністративної одиниці [9].

Такий поділ дозволяє розглядати муніципалітет як базову одиницю місцевого самоврядування, яка пов'язана з певною територією та чисельністю населення. Часті зауваження щодо лінгвістичного еквівалента муніципалітету пов'язані з мовними особливостями та традиціями найменування органів місцевого самоврядування у країнах Європейського Союзу: «муніципалітет», «комуна», «община», «громада» та ін.

У розділі 3 І Європейської Хартії міст зазначено, що «місто чи муніципалітет завжди були ідеальним місцем для зборів, місцем, де можливе громадське та соціальне життя, без якого, за словами Томаса Гоббса, життя є «огидним, бідним, самотнім, жорстоким і коротким» [10]. Хартія апелює до історії виникнення міст та розгляду їх розвитку як процесу, який поєднує простір, будівлі, людей та їх цілі, що їх об'єднують. Муніципалітет в даному випадку розглядається як автономний орган, який складається з жителів громади, організованої забудови, громадських служб та процесу адміністрування. Так визначення муніципалітету одночасно «прив'язує» його лише до одного населеного пункту, але й включає інші складові: громаду, окреслений простір та процеси, які в ньому відбуваються і потребують регулювання.

За визначенням В. Бабаєва, діяльність муніципалітетів в європейській практиці заснована на концептах дозволу держави, довіри населення та наявності інструментів та засобів реалізації цієї довіри, де держава встановлює юридичну відповідальність муніципалітетів за їх діяльність та підтримання певного рівня добробуту населення [11, с. 157–158]. Така практика передбачає взаємодію держави як регулятора з одного боку, та можливість гнучкого підходу із врахуванням локальних особливостей та потреб з іншого. Громада як суб'єкт виявляє свою довіру до муніципалітету в ході виборів посадових осіб місцевого самоврядування.



Загальна закономірність, яку відмічають фахівці щодо кількості муніципалітетів в Європі протягом останніх десятиліть, полягає у зменшенні їх кількості – задля оптимізації управлінських процесів відбувається ліквідація самостійних, але невеликих одиниць, та відбувається їх об'єднання в одну громаду, більшу і за територією, і за чисельністю населення. Відповідні тенденції спостерігались у Данії, Великій Британії, Італії, Франції, Нідерландах та низці інших країн. В залежності від особливостей кожної країни, зазначені зміни могли супроводжуватись змінами адміністративно-територіального устрою, а могли і не включати їх.

Незважаючи на відмінності, пов'язані з організаційною структурою муніципалітетів, особливостями законодавчого регулювання їх діяльності, переліку повноважень, можна констатувати, що їх діяльність будується на низці світоглядних принципів, які поділяються як державою, так і суспільством:

1) визначення місцевого рівня як базового та найбільш ефективного для вирішення питань, що мають локальне значення, а також забезпечення відкритості та прозорості, що проявляється у висвітленні їх діяльності на інформаційних платформах та в соціальних медіа;

2) відповідальність та підзвітність, які реалізуються як через систему формального контролю діяльності муніципалітетів (наприклад, у Швеції держава встановлює деякі нормативні показники, відповідність яким має забезпечити місцева влада), так і через процедури громадського нагляду;

3) тісний взаємозв'язок між громадою та муніципалітетом, який реалізується не тільки через систему виборів, але й через взаємодію з лідерами думок, об'єднаннями членів громади, громадськими організаціями тощо.

Л. Михайлишин на прикладі кейсів країн (Великобританія, США, Франція, Італія, Польща та ФРН) показує подібності та відмінності у функціонуванні низового рівня функціонування органів місцевого самоуправління, якими виступають муніципалітети, комуни та общини. Згідно зроблених ним висновків, практика свідчить щодо поділу муніципальних органів на обов'язкові та необов'язкові, де перші відносяться до питань, яким держава надає першорядне значення [12]. Окремі ж аспекти діяльності муніципалітетів відносяться до історичних традицій або специфіки економічного життя території (наприклад, не всі муніципалітети можуть опікуватись діяльністю комунальних служб, транспортом, промисловими підприємствами, охороною здоров'я, громадського порядку тощо).

Однак поруч із цим, відбулось виділення спільних функціональних обов'язків муніципалітетів, що дозволяє окреслити сферу повноважень, які їм делегуються і перестали розглядатись як питання центральної влади: це підтримка доріг на території муніципалітету, забезпечення належного санітарного контролю, утримання навчальних закладів низової ланки, деякі питання соціального забезпечення.

В українському законодавчому полі чітке визначення термінів «муніципалітет» та «муніципальний» є відсутнім, хоча практика його вживання як у фаховій діяльності, так і у науковій літературі є досить поширеною. У країні термін набув поширення завдяки європеїзації теорії та практики публічного управління та у періодичних виданнях зустрічається у словосполученнях «муніципальна влада», «муніципальне управління», «муніципальний транспорт» та ін. Також в Україні паралельно з поняттям «муніципальний» вживається термін «комунальний» («комунальне господарство», «комунальна власність»), що є характерним французькій традиції місцевого самоврядування, але не завжди ці терміни є взаємозамінними і значення як правило залежить від того, яке значення вкладає в нього автор.

Як зазначає О. Роговенко – термін «муніципальний» також поширений як синонім до «місцевого», і часто пов'язується з процесом муніципалізації – набуттям органом місцевого самоврядування права власності на об'єкти державної або приватної власності та набуттям відповідальності за їх розпорядження на користь мешканців територіальної громади [13, с. 41]. Відсутність чіткого нормативного визначення ускладнює виокремлення предметного поля феномену муніципального управління, оскільки запропоновані визначення містять достатньо широке коло явищ, які включають до його обсягу.

Т. Куценко та І. Пінтелей розглядають муніципалітет через тотожність з сільськими, селищними та міськими радами як орган місцевого самоуправління населення. Однак в той же час наводять чинники розмежування між поняттями «територіальна громада», «муніципалітет» та «муніципальне утворення». Територіальну громаду авторки розглядають як спільноту, яка проживає на одній території, а її члени мають спільні інтереси, муніципалітет – як орган місцевого самоврядування та власне громада, наділена правом юридичної особи, а муніципальне утворення включає всю сукупність характеристик: територію з населенням та виборними органами і громаду, яка здійснює діяльність на певній території

[14, с. 89]. Подібне розмежування на наголошення на таких складових муніципального управління, як утворення юридичної особи та комплексна характеристика, надають можливість уникнути перехрещення предметного поля понять.

Л. Чернова реалізацію муніципальної влади пов'язує з її функціями, що дозволяють відмежувати її від влади центральної та підкреслюють публічний характер першої. Серед зазначених авторкою функцій в якості специфічних можна виділити реалізацію влади на території муніципального утворення; регуляцію діяльності на основі національного та муніципального законодавства; самостійність в межах своєї компетенції [15, с. 84]. Таким чином муніципальна влада виступає самостійною гілкою влади в структурі владних відносин в державі, яка реалізується на чітко окресленій території та має право застосовувати інструменти примусу для реалізації своїх рішень.

Як окремий аспект теоретичної роботи можна виділити обґрунтування муніципального права як окремої галузі юридичної науки, яке включає регулювання питань, віднесених до компетенцій органів муніципального управління. А. Зимовець розглядає муніципальне право як «практику реалізації муніципально-правових норм і інститутів» [16, с. 35], які розкривають закономірності функціонування даної сфери та надають можливість розробки рекомендації щодо удосконалення окремих положень та їх практичного використання. Муніципальне право автор пов'язує з політичною функцією, яка реалізується у сфері публічного управління та є її невід'ємною складовою. Але слід зазначити, що хоча політична функція і є складовою системи владних відносин, але муніципальне управління керується ще й іншими ціннісними засадами, де політика є одним із важливих напрямків діяльності, а не її провідною формою.

В. Бабаєв визначає, що муніципальне управління виступає індикатором розвитку сучасного суспільства внаслідок максимального наближення до потреб його членів та здатності забезпечити їх якісними послугами. Під муніципальним управлінням автор пропонує розуміти діяльність органів місцевого самоврядування, які призначені задовольняти суспільні інтереси, та має бути здійснена встановлених законом формах за допомогою муніципального господарства [11, с. 134, 282].

Дане визначення потребує певного уточнення, адже в ньому не зазначена кінцева цільова аудиторія об'єктів муніципального управління, а лише акцентовано увагу на його здатності задовольнити її суспільні інтереси.

Визначення може бути доповнене уточненнями, які як об'єкт визначають місцеву громаду або мешканців, які проживають певний час на території, підкреслюючи їх обізнаність в певному колі питань та зацікавленість в їх вирішенні – це може бути особа зі статусом громадянина, іноземець, особа без громадянства (якщо це дозволяє чинне законодавство).

Г. Монастриський розглядає муніципальне управління як синонім муніципального менеджменту та як одну з його функцій. У визначенні автора муніципальне управління є системою управлінських важелів, які використовуються органами місцевого самоврядування задля ефективного керування економічним та соціальним розвитком муніципальних одиниць через реалізацію їх конкурентних переваг, забезпечення якості життя населення та надання комплексу послуг територіальній громаді [17, с. 16–17]. Визначення будується на розгляді муніципального управління як функції управління в цілому та включає функціонування муніципальних утворень одночасно як базових ланок місцевого самоврядування та як одиниць, орієнтованих на ринкову діяльність з метою отримання переваг. В ньому представлений розвиток територій як комплексний процес, який базується на ефективності та корпоративності громади.

Власне ідея розвитку громади як корпоративного утворення за аналогією з корпораціями англо-саксонської моделі, є властивою для української наукової думки, однак становлення громади як корпорації має тривалу історію, яка у деяких країнах налічує декілька століть і базується за сталих міжпоколінневих зв'язках, що з урахуванням сучасної історії України та внутрішніх міграцій населення не є досяжним в короткостроковій перспективі.

І. Чикаренко та Т. Маматова розглядають поняття «муніципальний менеджмент» в контексті керування та розвитку муніципального утворення. Підґрунтям для виділення окремого поняття авторки вважають специфічні особливості суб'єкт-об'єктних відносин управління в муніципальному утворенні. Додатково розглядаються управлінські функції, які будуються на умовах ринкової економіки, раціональності та демократичності. Метою застосування інструментів муніципального менеджменту авторки розглядають надання якісних послуг громаді та розвиток її добробуту [18, с. 45-49]. Але водночас вони користуються терміном «муніципальне управління», під яким розуміють процес реалізації суб'єктно-об'єктних відносин, які реалізуються через створення органу управління, в якості якого виступає сільська (селищна, міська) рада. В межах даного під-

ходу авторки розділяють поняття менеджменту та управління, де менеджмент характеризує стратегічне управління територією, а муніципальне управління зводиться лише до діяльності міських, селищних та сільських рад. На нашу думку, муніципальне управління має розглядатись як універсальна функція, яка реалізується на всіх рівнях діяльності громади та включає у себе вирішення як стратегічних, оперативних та тактичних завдань.

При наданні визначенню муніципального управління О. Євтушенко, В. Ємельянов та В. Андріяш спираються на досвід інших країн та відзначають, що в залежності від традицій поняття «муніципальний» розповсюджується або на міські громади (США, Великобританія), або на всі виборні органи місцевої влади. В Україні на місці терміну «муніципальне управління» в нормативно-правових актах знаходиться «міське самоврядування» і воно реалізується через діяльність муніципальних органів (органів місцевого самоврядування), локалізується в межах місцевого співтовариства, тобто поширюється на населення, яке проживає на території певного муніципального утворення (у місті, селі, селищі) [19, с. 13]. Як ключові функції муніципального управління зазначені господарська як прояв розподілу ресурсів та пошук шляхів їх ефективного використання та політична як засіб реалізації інтересів мешканців певної території.

Участь в муніципальному управлінні розглядається у вітчизняній науковій літературі крізь призму трьох аспектів: як право участі громадян в місцевому управлінні; як участь органів місцевого управління в процесах, які відносяться до їх компетенції; як участь громадян у муніципальному управлінні за допомогою інструментів, визначених законодавством.

**Висновки.** Розгляд місцевої спільноти як фундаментальної основи провадження демократичних процедур є властивим сучасному науковому пошуку та практикам публічного управління. Термін «громада» є у тій чи іншій варіації є властивим багатьом мовам, зокрема слов'янським та романо-германським. Громада виступає як форма надіндивідуального об'єднання та визначається як група людей, які мешкають на певній території, та здатні шляхом самоорганізації виступати в якості суб'єкта соціальних перетворень. Формування громади базується не тільки на факті проживання на певній території, але й на усвідомленні себе членом певної спільноти (самоідентифікація), готовності та здатності виступати активним началом для покращення життя її членів заради досягнення спільного блага (суб'єктність та відповідальність).

Хоча моделі муніципального управління у країнах світу є відмінними, можна відмітити єдиний підхід до визначення сутності муніципалітету як органу місцевого самоврядування, який здійснює функції у межах своїх повноважень задля вирішення питань, які стосуються життя членів громади та не віднесені до компетенції центральних органів управління.

Підходи до визначення муніципального управління в сучасній науковій думці характеризуються різноманітністю та включають дослідження муніципального управління, муніципального менеджменту, муніципального права. Муніципальне управління є процесом прийняття рішень та їх реалізації відповідними органами, яке здійснюється за допомогою механізмів участі громади, визначених законодавчим полем країни.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
2. Шевченко Л., Дергача Д. Німецько-український, українсько-німецький словник. 100 000 слів і словосполучень. Київ: Арії, 2016. 544 с.
3. The advanced learner's dictionary of current English / Hornby A.S., Gatenby A.V., Wakefield H. London : Oxford Univ. Press, 1952. 1568 p.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.11.2023).
5. Пиртко М. С. Етимологія та визначеність розвитку територіальних громад в Україні. *Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова*. 2018. Т. 23. Вип. 8 (73). С. 70–75.
6. Кулакова Є. В., Бречко А. С. Щодо поняття та сутності територіальних громад. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. 2014. Вип. 25. С. 44–48.
7. Бибик С. П., Сюта Г. М. Муніципалітет. *Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання* / За ред. С. Я. Єрмоленко; Худож.-оформлювач Б. П. Бублик. Харків : Фоліо, 2006. 623 с.
8. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.
9. Local Administrative Units (LAU). URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (mode access: 01.11.2023).
10. European Urban Charter. URL: <https://rm.coe.int/ref/CHARTE/URBAINE> (mode access: 01.11.2023).
11. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія / В. М. Бабаєв; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків : ХНАМГ, 2010. 307 с.
12. Михайлишин Л. Р. Територіальна організація місцевого управління в контексті забезпечення регіонального економічного розвитку: аналіз зарубіжного досвіду. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL:

[http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2009\\_1\\_58](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2009_1_58) (дата звернення: 01.11.2023).

13. Роговенко О. В. Муніципальна влада або влада органу місцевого самоврядування: до питання про визначення понятійного апарату. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 39–44.

14. Куценко Т. Ф., Пінтелей І. В. Ключові термінологічні засади управління соціально-економічним розвитком муніципалітетів в Україні. *Економіка та держава*. 2021. № 2. С. 84–92.

15. Чернова Л.С. Публічне адміністрування та муніципальна публічна влада. *Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія* / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрукайтене. Запоріджжя: РВВ ЗДІА,

2016. 608 с. URL: [https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/monodrupradmin\\_84.pdf](https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/monodrupradmin_84.pdf) (дата звернення: 01.11.2023).

16. Зимовець А. В. Конспект лекцій з дисципліни «Муніципальне право». Дніпро, 2016. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/library/student/lectures/1110/14.1.pdf> (дата звернення: 01.11.2023).

17. Монастирський Г. Л. Адаптація муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип. 119 (2). С. 15–22.

18. Чикаренко І., Маматова Т. Розширення предметної сфери муніципального менеджменту. *Public Administration Aspects*. 2019. № 7 (1-2). С. 43–53.

19. Євтушенко О. Н. Муніципальний менеджмент: [підручник] / О. Н. Євтушенко, В. М. Ємельянов, В. І. Андріяш. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2016. 404 с.

## ВИЗНАЧЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО РІВНЯ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### DETERMINATION OF THE BALANCED LEVEL OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTONOMY

У статті представлено теоретико-методологічні аспекти збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування. Метою наукового дослідження є теоретичне обґрунтування доцільності визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування в якості передумови для забезпечення територіальних громад необхідним обсягом функцій і ресурсів при недопущенні використання самоврядних повноважень проти загальнодержавних інтересів. Досліджено фактори впливу кожного виду автономії на управління в системі місцевого самоврядування. Автором проаналізовано негативні наслідки для системи місцевого самоврядування від незбалансованого рівня автономії, зокрема, щодо неефективного управління через брак влади та ресурсів або зловживання владою, корупції, порушення прав інших осіб. Також розглянуто критерії визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування та принципи рівноважного функціонування системи органів публічної влади. Доведено необхідність перерозподілу повноважень між органами публічної влади та запропоновано впроваджувати його із застосуванням концептуальних принципів системи стримувань і противаг. Звернено увагу на невід'ємні елементи справедливого перерозподілу повноважень між органами публічної влади із застосуванням принципів пропорційності та субсидіарності, теорії муніципального дуалізму. Принцип розподілу повноважень між владними суб'єктами місцевого самоврядування розглянуто в якості сприяючого фактора для збалансування рівня самостійності. Визначення збалансованого рівня автономії обґрунтовано в якості передумови для створення системи місцевого самоврядування, в якій всі її елементи (суб'єкти) зможуть ефективно виконувати свої функції та повноваження в інтересах відповідних територіальних громад, не порушуючи загальнодержавних інтересів. Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися удосконалення регулювання повноважень владних суб'єктів місцевого самоврядування та їх змінного правового статусу при реалізації ними власних (самоврядних) повноважень.

**Ключові слова:** автономія, місцеве самоврядування, територіальна громада, збалансований рівень, принципи, система.

The article presents the theoretical and methodological aspects of the balanced level of the local self-government autonomy. The research aim is the theoretical substantiation of the feasibility of determining the balanced level of the local self-government autonomy as a prerequisite for providing territorial communities with the necessary number of functions and resources while preventing them from the use of the self-governing powers against national interests. The paper examines the influencing factors of each type of autonomy that are affecting management in the local self-government system. The author has analyzed the negative consequences of the unbalanced level of autonomy for the local self-government system including those regarding inefficient management due to the lack of power and resources or abuse of power, corruption, violation of other persons' rights. The article outlines the criteria for determining the balanced level of the local self-government autonomy and the principles of the balanced functioning of the public authorities' system. The author has proved the need for the separation of powers between public authorities and has proposed to implement it using the conceptual principles of checks and balances system. The paper pinpoints the integral elements of fair separation of powers between public authorities using the principles of proportionality and subsidiarity, and the theory of municipal dualism. The principle of separation of powers between the powerful entities of the local self-government is considered as a contributing factor for the balanced level of self-reliance. The definition of the balanced level of autonomy has been underlined as the prerequisite for the creation of the local self-government system in which all its elements (entities) will be able to effectively perform their functions and powers for the sake of the territorial communities' interests, without violating national interests. Prospects for future research may relate to improving the regulation of the local self-government entities powers and their legal status which changes while implementing their own (self-governing) powers. **Key words:** autonomy, local self-government, territorial community, balanced level, principles, system.

УДК 352.072.1-025.17  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.28>

#### Радченко О.В.

аспірант кафедри регіональної політики  
Навчально-науковий інститут публічного  
управління та державної служби  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

**Постановка проблеми.** В існуючому конституційно-правовому статусі територіальна громада, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, володіє правом самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Основний Закон держави наділяє місцеве самоврядування автономією, межі якої визначаються за принципом позитивного права, що протиставляється теоретичній концепції природного права. На даний час автономія не має універсального виміру, який міг би збалансу-

вати повноваження місцевого самоврядування через механізм державного контролю у забезпеченні законності та конституційних принципів діяльності цього інституту громадянського суспільства, з підзвітністю та відповідальністю владних суб'єктів місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Недостатній рівень автономії позбавить органи та посадових осіб місцевого самоврядування можливості ефективно виконувати свої функції, оскільки їм не вистачить влади та ресурсів для вирішення місцевих проблем.

При занадто високому рівні автономії існує ризик використання самостійності в питаннях протистояння державній владі та порушення загальнодержавних інтересів. Перебільшена автономія також може створювати умови для корупції владних суб'єктів місцевого самоврядування та неефективного використання ними ресурсів територіальної громади.

Для вирішення зазначеної проблеми є необхідність дослідити можливість визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичне підґрунтя вивчення природи автономії місцевого самоврядування та окремі аспекти балансування в розподілі повноважень між органами публічної влади, забезпечення основоположних принципів місцевого самоврядування з поєднанням місцевих і державних інтересів досліджувалося значною кількістю наукових дослідників, серед них: Олександр Батанов, Володимир Вакулєнко, Олександр Ігнатенко, Григорій Тимчук, Мануела Золлер-Вінклер, Вікторія Колтун, Тетяна Дерун та інші. Однак питання теоретико-методологічних засад визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування до цього часу ще не було спеціальним предметом наукового аналізу, що й зумовлює актуальність даного дослідження.

**Мета статті** полягає у теоретичному обґрунтуванні доцільності визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування, що створить умови для забезпечення територіальних громад необхідним обсягом функцій і ресурсів при недопущенні використання самоврядних повноважень проти загальнодержавних інтересів.

**Виклад основного матеріалу.** Автономія місцевого самоврядування має велике значення для того, щоб досягати більш ефективного та адаптивного управління. Для забезпечення рівноважного функціонування системи органів публічної влади рівень автономії місцевого самоврядування має бути пропорційним обсягу покладених на цей інститут громадянського суспільства у сфері публічно-правових відносин питань суто місцевого значення, вирішення яких не входить до повноважень органів державної влади та їх посадових осіб. Досягнення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування передбачається за рахунок перерозподілу повноважень між органами публічної влади за принципами пропорційності та субсидіарності, а також шляхом компромісу між децентралізацією та централізацією.

Науковець Ігор Зозуля відносить пропорційність та субсидіарність до основних двох

взаємопов'язаних та взаємозалежних принципів комунітарного права Європейського Союзу. На думку дослідника, принцип субсидіарності визначає доцільність виконання завдань на більш низькому (віддаленому від центра) рівні, якщо таке їх виконання можливе й ефективне; а принцип пропорційності визначає, що дії та рішення органів мають бути своєчасними й необхідними, спрямованими на досягнення загальної мети. Він пише: «Застосування даного принципу [пропорційності. – О.Р.] у розмежуванні компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади сприяє, по-перше, чіткому визначенню мети діяльності даних органів, по-друге, поєднуючись із принципом субсидіарності, дає можливість визначити, хто найефективніше і в найкоротші строки може виконати поставлене завдання» [2].

Науковець Олександр Батанов зазначає: «...місцеве самоврядування традиційно розглядається як найбільш ефективний інструмент реалізації прав людини та зміцнення засад державності, специфічний вид публічної влади та неодмінний інститут демократичного ладу, який проявляється через своєрідний, специфічний механізм зворотних зв'язків між людиною, територіальними громадами та державою» [3].

Одним з найвідоміших принципів забезпечення збалансованого розподілу повноважень між органами публічної влади є впровадження системи стримувань і противаг. На державному рівні реалізація такого принципу здійснюється у вигляді розподілу влади на три самостійні гілки: законодавчу, виконавчу та судову [1]. В системі місцевого самоврядування подібний принцип розподілу повноважень також існує між представницькими органами, головними посадовими особами територіальних громад та виконавчими органами місцевого самоврядування [4].

Однією з неодмінних умов функціонування гілок влади у їх поділі вважається їх автономність, незалежність одна від одної, відсутність переваг для жодної, зайняття у власній, відведеній законами сфері й невтручання у сфері інших гілок [5, с. 9].

Система *стримувань і противаг* (checks and balances) в публічному управлінні покликана на забезпечення балансу влад при єдності функціонального змісту кожної з них, тому при формуванні критеріїв визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування доцільне застосування концептуальних принципів цієї системи. В місцевому самоврядуванні ця система також виконує роль механізму запобігання зловживань владою або службовим становищем.

Баланс між місцевими та державними інтересами є важливим аспектом у системі публічного управління, особливо в контексті державного устрою та децентралізації. Визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування вимагає комплексного підходу та врахування різноманітних аспектів, до яких можна віднести:

– *нормативно-правовий*, що має встановити чіткі критерії та способи реалізації власних повноважень місцевого самоврядування, обсяг самостійності відносно сутності певного питання місцевого значення, правовий статус кожного елемента (суб'єкта) системи місцевого самоврядування, умови та порядок виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади;

– *матеріально-фінансовий*, який надасть можливість органам місцевого самоврядування ефективно управляти місцевими справами із забезпеченням розвитку адміністративно-територіальних одиниць, не втрачаючи власних ресурсів на реалізацію державних рішень та отримуючи компенсацію від втрат, що виникли внаслідок рішень органів державної влади;

– *організаційний*, який надасть можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб, забезпечивши територіальні громади висококваліфікованими посадовими особами місцевого самоврядування, з періодичним проходженням ними перепідготовки підвищення кваліфікації, що також сприятиме ефективному управлінню при виконанні повноважень;

– *громадської участі*, який проявляється в активній участі мешканців територіальної громади в процесах прийняття рішень та у формуванні місцевої політики, сприяє більшому представництву інтересів місцевого населення та уникненню непорозуміння між владою та громадою;

– *моніторинговий*, який є необхідним для спостереження та оцінки ефективності управління в системі місцевого самоврядування з метою постійного вдосконалення системи та виправлення недоліків;

– *координаційний*, який покликаний визначити чіткі механізми співпраці та координації між органами місцевого самоврядування та виконавчими органами державної влади для досягнення загальних цілей та уникнення конфліктів інтересів.

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) належить до основних принципів, на основі яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні [4].

Принцип правової самостійності місцевого самоврядування сприяє забезпеченню умов правової самоорганізації територіальних громад та автономного врегулювання правовідносин, необхідних для вирішення питань місцевого значення. Разом з тим на сьогоднішній день реалізація цього принципу відбувається в умовах часткової правової невизначеності. Це пов'язано як з невизначеністю в Україні теорії (концепції) походження місцевого самоврядування щодо наявності або відсутності природних прав у територіальних громад, так і суперечністю норм національного та міжнародного законодавства стосовно можливості застосування принципу негативного правового регулювання в діяльності місцевого самоврядування. Крім того, законодавцем не створені критерії змінного правового статусу представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування базового рівня, а також сільських, селищних, міських голів при реалізації ними самоврядних та делегованих повноважень органів державної виконавчої влади. На наш погляд, при впровадженні теорії «вільної громади» та реалізації власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування правовий статус зазначених суб'єктів має перетворюватися з публічно-правового у приватно-правовий.

Важливість принципу організаційної самостійності місцевого самоврядування також важко переоцінити. Цей принцип забезпечує право територіальних громад на власні внутрішні адміністративні структури (формування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, загальну чисельність їх апаратів тощо) з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління в системі місцевого самоврядування.

Науковець Олександр Ігнатенко, описуючи властивості принципу організаційної автономії, зазначив: «Головне, що органи місцевого самоврядування, діючи в межах закону, не підпорядковуються іншим органам, і будь-який адміністративний контроль за їх діяльністю можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування» [6, с. 33].

Сприяючим фактором для збалансування публічно-владних повноважень з урахуванням компетентності суб'єктів місцевого самоврядування, встановлення взаємного контролю та унеможливлення узурпації влади слугує передбачений Законом [4] принцип розподілу повноважень між головними посадовими особами територіальних громад, представницькими органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами.

Організаційна автономія покликана не тільки забезпечувати організаційні процеси управління, які здійснюються органами та посадовими особами місцевого самоврядування (владними суб'єктами), але також створює сприятливі умови для виникнення синергетичних процесів в системі місцевого самоврядування [7].

Досліджуючи питання фінансово-бюджетного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, Григорій Тимчук зауважив: «В Україні відбулося багато позитивних зрушень щодо визнання об'єктивної потреби становлення реального самоврядування як права та здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Без перебільшення можна стверджувати, що матеріально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення усіх принципів місцевого самоврядування» [8].

Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [9]. Від матеріально-фінансової основи безпосередньо залежать спроможність територіальних громад, рівень реальної самостійності представницьких органів та можливість використання інших видів автономії місцевого самоврядування.

Мануела Золлер-Вінклер вважає, що без фінансової автономії немає місцевого самоврядування. На думку дослідниці, фінансова автономія є ключовим принципом і невід'ємною частиною місцевого самоврядування у розумінні Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – ЄХМС). Без фінансової автономії не існує автономії повноважень, і місцеве самоврядування у розумінні ЄХМС не гарантується [10].

Для визначення найбільш оптимізованого рівня автономії місцевого самоврядування є необхідність проведення чіткого розмежування між питаннями загальнодержавного, регіонального та місцевого значення, а також між власними (самоврядними) та делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Такий висновок узгоджується з думкою науковиці Тетяни Дерун, яка зазначила: «Досить гостро стоїть питання щодо матеріально фінансового забезпечення делегованих повноважень. Звідси випливає і питання вироблення критеріїв розмежування власних та делегованих повноважень задля доцільності та ефективності проведення адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування при здійсненні делегованих повноважень» [11].

Рівень автономії місцевого самоврядування може бути статичним або динамічним, в залежності від конкретної системи управління, законодавства та політичного режиму. Якщо правовий статус місцевого самоврядування залишається незмінним, без можливості адаптації до змінних умов, то можна говорити про статичний вимір автономії.

Обсяг межсамостійності місцевого самоврядування може змінюватися з часом в залежності від різних факторів. Наприклад, Конституція Королівства Іспанія передбачає через кожні п'ять років можливість розширення повноважень місцевої спільноти у межах, які не зачіпають виключну компетенцію держави [12, с. 414].

Важливим аспектом створення справедливого розподілу повноважень органів публічної влади та ефективного управління є забезпечення балансу загальнодержавних та місцевих інтересів. Загальний підхід до цього процесу повинен будуватися на теорії муніципального дуалізму, ґрунтуватися на принципах пропорційності та субсидіарності, а також на ідеї взаємодії та взаєморозуміння органів публічної влади.

У процесі формування збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування велике значення має участь громадян України – мешканців територіальних громад, які є носієм влади та «замовниками» адміністративно-муніципальних послуг.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** У результаті проведеного дослідження обґрунтована доцільність визначення збалансованого рівня автономії в якості передумови для створення системи місцевого самоврядування, у якій усі її елементи (суб'єкти) зможуть ефективно виконувати свої функції та повноваження в інтересах відповідних територіальних громад, не порушуючи загальнодержавних інтересів.

Розглянуто критерії для визначення збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування та принципи рівноважного функціонування системи органів публічної влади. Доведено необхідність перерозподілу повноважень між органами публічної влади, який запропоновано впроваджувати із застосуванням концептуальних принципів системи стримувань і протипаг.

Проаналізовано умови динамічності та статичності рівнів автономії місцевого самоврядування. Встановлено, що підхід до процесу забезпечення балансу публічних інтересів повинен ґрунтуватися як на принципі поєднання місцевих і державних інтересів, так і на ідеї взаємодії та взаєморозуміння органів публічної влади.



Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися удосконалення регулювання повноважень владних суб'єктів місцевого самоврядування та їх змінного правового статусу при реалізації власних (самоврядних) повноважень.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 28.11.2023).
2. Зозуля І. В. Особливості принципів розмежування компетенції органів у виконавчій владі та органів місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 55–64. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2013\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2013_2_11) (дата звернення: 28.11.2023).
3. Батанов О. В. Традиції та новації у розвитку муніципального права сучасної Європи: теоретичні та прикладні аспекти. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 12. С. 114–122.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 28.11.2023).
5. Система стримувань і противаг у сфері державно-управлінських відносин : наук.-метод. рек. / авт. кол. : В. А. Ребкало, В. А. Шахов, Е. А. Афонін та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова. Київ: НАДУ, 2008. 72 с.
6. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні. Навч. посіб. / За заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : Вид-во НАДУ, 2010. 211 с.
7. Радченко О. В. Принцип організаційної автономії місцевого самоврядування. Шевченківська весна–2022: публічне управління та державна служба : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 19 квітня 2022 р.) / за загальною редакцією Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої. Київ ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2022. С. 251–253.
8. Тимчук Г. Фінансово-бюджетне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. *Буковинський вісник Державної служби та місцевого самоврядування*. 2009. № 2. С. 40–43. URL: <http://cppk.cv.ua/i/2985650.pdf> (дата звернення: 28.11.2023).
9. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
10. Мануела Золлер-Вінклер. Фінансова автономія – основа місцевого самоврядування. Міжнародне експертне обговорення «Розширення прав і можливостей громад. Розбудова стійких і сталих органів місцевого самоврядування», організованому Програмою «U-LEAD з Європою», 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13610> (дата звернення: 28.11.2023).
11. Дерун Т. М. Організація роботи органів місцевого самоврядування в територіальних громадах. *Humanization concept of public administration: theoretical and methodological fundamentals : Scientific monograph*. Riga, Latvia : «Baltija Publishing». 2022. 242 p. P. 68–99. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/211/5833/12195-1> (дата звернення: 28.11.2023).
12. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн. Чернівці: «Рута». 2000. 424 с.

## СЕКЦІЯ 4

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ  
ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ  
КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ З ОРГАНАМИ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ  
ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІTHE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES IN THE IMPLEMENTATION  
OF THE MECHANISM OF COORDINATION OF THE ACTIVITIES  
OF THE PROSECUTOR'S OFFICE WITH PUBLIC MANAGEMENT  
AND ADMINISTRATION BODIES AND THE PROSPECTS  
FOR ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

*Стаття присвячена розкриттю іноземного досвіду реалізації механізму координації діяльності органів прокуратури з органами публічного управління і адміністрування в контексті європейських та євроатлантичних інтеграційних процесів в Україні.*

*Для досягнення окресленої статті, автором досліджено досвід держав-членів ЄС (Болгарії, Польщі, Іспанії), а також США. Аргументовано, що реалізація механізму координації діяльності органів прокуратури з органами публічного управління і адміністрування спрямована на усунення суперечностей між даними суб'єктами з метою практичного здійснення повноважень та дотримання єдиної позиції для вирішення спільних завдань. На підставі порівняльного аналізу встановлено наявність тотожної мети процесу координації діяльності органів прокуратури з органами публічного управління у різних державах, що полягає у ефективному забезпеченні інтересів держави та людини без шкоди для честоти, самостійності та незалежності її суб'єктів.*

*Встановлено, що загалом у проаналізованих державах наявні різні підходи до реалізації механізму координації діяльності органів прокуратури з органами публічної влади, що наділяє їх як власними перевагами, так недоліками. Автор резюмує, що вирішуючи питання про імплементацію досвіду зарубіжних держав в українську правову систему, варто враховувати унікальні вітчизняні характеристики та намагатись не замінити їх глобалізаційними якостями, а доповнити окремими, об'єктивно необхідними із них.*

*За результатами дослідження надано рекомендації щодо вдосконалення аналізованого механізму шляхом застосування підходу США, Польщі та Болгарії щодо координації органів прокуратури з широким колом суб'єктів для спільного вирішення завдання, яке відноситься до компетенції кожного з них. Також враховуючи різні регіональні особливості динаміки злочинності в нашій державі, запропоновано імплементувати досвід Іспанії щодо посилення регіональної співпраці органів прокуратури з місцевими органами публічної влади.*

**Ключові слова:** іноземний досвід, координація, прокурор, повноваження, органи прокуратури, органи публічного управління і адміністрування, імплементація.

*The article is devoted to the disclosure of the foreign experience of the peculiarities of the implementation of the mechanism of coordination of activities of the prosecutor's office with public management and administration bodies in the context of European and Euro-Atlantic integration processes in Ukraine.*

*To achieve the outlined article, the author researched the experience of the EU member states (Bulgaria, Poland, Spain), as well as the USA. It is argued that the implementation of the mechanism of coordination of activities of the prosecutor's office with public management and administration bodies is aimed at eliminating contradictions between these entities regarding the practical exercise of powers and adherence to a unified position for solving joint tasks. On the basis of a comparative study, it was established that the analyzed process has the same goal in different states, which consists in effectively ensuring the interests of the state and people without harming the honesty, autonomy and independence of its subjects.*

*It was established that, in general, in the analyzed states there are different approaches to the implementation of the mechanism of coordination of activities of prosecutor's offices with public authorities, which endows them with both their own advantages and disadvantages. The author summarizes that when solving the issue of implementing the experience of foreign states into the Ukrainian legal system, it is worth taking into account unique domestic characteristics and trying not to replace them with globalization qualities, but to supplement them with separate, objectively necessary ones.*

*According to the results of the study, recommendations were made to improve the analyzed mechanism by applying the approach of the USA, Poland and Bulgaria to the coordination of the prosecutor's office with a wide range of subjects to jointly solve the task that falls within the competence of each of them. Also, taking into account the various regional features of the dynamics of crime in our country, it is suggested to implement the experience of Spain in strengthening regional cooperation between prosecutor's offices and local public authorities.*

**Key words:** foreign experience, coordination, prosecutor, powers, prosecutor's office, public management and administration bodies, implementation.

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.29>

**Великодний Д.В.**

докторант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції  
Інститут публічної служби та управління  
Національного університету  
«Одеська політехніка»

**Постановка проблеми.** Протягом всього періоду незалежності Україна послідовно розбудовує систему органів у сфері захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, невід'ємним елементом якої є органи прокуратури. Ефективна діяльність останніх в умовах сучасних українських викликів потребує координації з органами публічного управління і адміністрування.

Необхідність активного залучення механізмів впорядкування взаємозв'язків між органами прокуратури й органами публічного управління і адміністрування насамперед обумовлена складністю та трансінституційністю проблем в державі, які потребують узгодження дій та об'єднання зусиль кількох профільних суб'єктів. Упорядковуючи управлінські процедури та налагоджуючи конструктивний діалог, вказані органи здійснюють взаємо-керуючий цілеспрямований вплив, який надає змогу вирішити спільні завдання.

Наведене, а також європейський та євроатлантичний інтеграційний курс України, обумовлює емпіричну необхідність вивчення зарубіжних підходів до реалізації механізму окресленої координації на предмет їхньої подальшої імплементації у вітчизняну практику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика особливостей діяльності органів прокуратури в зарубіжних державах розкривалась у працях таких науковців як С.В. Банах, В.В. Долежан, І.В. Ліпінська, М.В. Косюта, В.В. Сухонос, О.М. Толочко, А.О. Фальковський та інші. Втім, не зважаючи на наявність ґрунтовних здобутків, в останніх не висвітлено питання іноземні особливості координації з органами публічного управління і адміністрування, що обумовлює актуальність даного дослідження.

**Мета статті** – визначення специфіки реалізації механізму координації діяльності органів прокуратури з органами публічного управління і адміністрування в зарубіжних державах з метою імплементації останнього в Україну для створення основи подальших державних та суспільних трансформацій.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Прокуратура покликана здійснювати контроль за дотриманням закону шляхом сприяння притягнення до відповідальності осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, вжиття заходів щодо скасування протиправних дій і поновлення у швидких і невідкладних випадках самостійно порушених прав та участі у цивільних, господарських та адміністративних справах у випадках, коли це вимагається законом.

Виконання окреслених завдань доволі часто потребує координації зусиль органів

прокуратури з органами публічного управління і адміністрування, спрямованої на усунення суперечностей між даними суб'єктами щодо реалізації повноважень та дотримання єдиної позиції, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Поділяючи думку Д.Г. Заброди, відзначимо, що метою досліджуваної координації є «створення відповідного режиму відносин між суб'єктами, за якого виконання ними узгоджених завдань досягається з найменшими витратами сил, засобів та часу» [1, с. 54]. Таким чином, координація посилює якісні характеристики спільних рішень шляхом застосування наділеної компетенції в одному узгодженому напрямі спільно з іншими органами, упорядковуючи тим самими державну політику у певних сферах суспільного життя.

Ефективність та значимість координації стимулює органи прокуратури провадити її з органами публічного управління і адміністрування в різних державах світу з різних питань, насамперед щодо виконання правоохоронних функцій. Враховуючи значимість зарубіжного досвіду, вважаємо за доцільне розглянути підходи окремих держав більш детально.

Обов'язок координувати діяльність органів прокуратури з іншими державними органами щодо питань, які викликають законне занепокоєння таких органів, якщо це дозволено законом і не ставить під загрозу розслідування чи інші цілі кримінального правосуддя передбачається федеральним законодавством Сполучених Штатів Америки.

У 1981 році Робоча група Генерального прокурора США з насильницьких злочинів, двопартійна група видатних національних експертів із кримінального правосуддя, яким доручено вивчати федеральні, державні та місцеві потреби правоохоронних органів, рекомендувала Генеральному прокурору створити форум для покращення комунікації на всіх рівнях. Генеральний прокурор виконав цю рекомендацію та сформував Комітет з координації правоохоронних органів з метою покращення координації та співпраці між правоохоронними органами для підвищення ефективності системи кримінального правосуддя у федеральному судовому окрузі.

З метою допомогти у формуванні програм у федеральних округах, Конгрес створив посаду Координатора правоохоронних органів. Завданням останнього є сприяння координації, комунікації та співпраці між федеральними, державними, місцевими та плеємними правоохоронними органами. Ця особа під керівництвом прокурора США розробляє навчальні

та інформаційні програми для співробітників правоохоронних органів і прокурорів; виступає інформаційним ресурсом про федеральні закони та програми; і функціонує як зв'язок між відомствами Міністерства юстиції, а також іншими федеральними агентствами (такими як Імміграційна митна служба США, Казначейство США, Поштова служба США, Секретна служба США, Державний Департамент США) та місцевими правоохоронними органами.

Фокус програми Координатора правоохоронних органів відрізняється в залежності від певного регіону. Однак, загалом, основна увага включає національні пріоритети, такі як боротьба з тероризмом, злочинами, пов'язаними з використанням вогнепальної зброї, груповими злочинами, незаконним обігом наркотиків, проектом «Безпечне сусідство», а також місцевими пріоритетами, які відповідають конкретним потребам певної правоохоронної спільноти [3].

Окремі питання реалізації механізму координації визначено в Стандартах кримінальної юстиції, сформовані Американською асоціацією юристів в лютому 2008 року. Так, згідно останніх, виконуючи обов'язки, що покладені на органи прокуратури, прокурор повинен знати про досвід, навички та професійні здібності поліції та інших правоохоронних органів, призначених для розслідування. Прокуратура повинна сприяти навчанню поліції та інших правоохоронних органів щодо потенційних юридичних проблем і найкращої практики кримінальних розслідувань.

До та протягом усього ходу складних або нестандартних розслідувань прокурор повинен співпрацювати з поліцією та іншими залученими установами та експертами для розробки плану розслідування, який аналізує: предикат розслідування або інформацію щодо питання, яка стає відомою; цілі розслідування; потенційні методи розслідування та переваги кожного, окремо та в поєднанні, у отриманні відповідної інформації та прийнятних доказів; правові питання, які можуть виникнути під час розслідування.

Також прокурор повинен сприяти своєчасному інформуванню поліції та інших органів про суттєві події в розслідуванні. При цьому, прокурор не повинен намагатися обійти етичні правила, інструктуючи або рекомендуючи іншим використовувати засоби, які прокурору етично заборонено використовувати. Прокурор може надавати працівникам правоохоронних органів правові консультації щодо застосування засобів оперативно-розшукової діяльності, на застосування яких правоохоронні органи мають право. Крім того, прокурор повинен

докладати зусиль, щоб відмовити поліцію та інші правоохоронні органи та їхній персонал від оприлюднення інформації, яку прокурору заборонено оприлюднювати або яка може мати негативний вплив на розслідування чи будь-яке потенційне переслідування [2].

Розкриваючи особливості реалізації механізму координації органів прокуратури США з іншими органами державної влади, слід вказати на таку її форму як проведення спільних таємних операцій. «Таємна операція» означає розслідування, під час якого агенти правоохоронних органів під прикриттям або інші особи, які працюють з правоохоронними органами, приховують свою мету виявлення злочину або отримання доказів для судового переслідування тих, хто бере участь у незаконній діяльності.

Приймаючи рішення про те, чи використовувати таємних агентів правоохоронних органів або таємні операції загалом, прокурор повинен враховувати потенційні переваги, зокрема: характер і якість доказів, які, ймовірно, будуть отримані; і здатність запобігти або розкрити злочини, коли отримати надійні та допустимі докази для цього було б інакше важко або неможливо.

Крім того, прокурор повинен враховувати й потенційні ризики використання таємних агентів правоохоронних органів або таємних операцій загалом, зокрема: тілесні ушкодження співробітникам правоохоронних органів та іншим особам; втрачена можливість у разі виявлення операції; непотрібне втручання або втручання в особисте життя; захоплення невинних людей у пастку; майнова шкода, фінансові збитки особам або підприємствам, шкода репутації чи інша шкода людям; втручання в привілейований або конфіденційний зв'язок; втручання або порушення конституційно захищених прав; цивільна відповідальність або інший негативний вплив на уряд; особиста відповідальність співробітників правоохоронних органів; залучення таємних агентів правоохоронних органів до незаконної поведінки або участь уряду в діяльності, яка вважатиметься неприйнятною та дуже образливою для суспільних цінностей і яка може негативно вплинути на погляд присяжних на справу; можливість того, що таємна операція ненавмисно спричинить зростання злочинної діяльності.

Прокурор, який координує таємне розслідування, повинен: регулярно консультуватися з відповідними поліцейськими або правоохоронними органами щодо подальшої доцільності операції та юридичної достатності та якості доказів, отриманих під час операції; проводити періодичну внутрішню перевірку

розслідування, щоб визначити, чи переваги операції продовжують переважати ризики та витрати, включаючи ступінь, в якому: цілі розслідування були досягнуті; існує потенціал для отримання додаткової корисної та неповторної інформації; розслідування може тривати без розкриття таємної операції; продовження розслідування може завдати фінансової чи іншої шкоди невинним сторонам. Прокурор повинен намагатися уникати або мінімізувати ризики, пов'язані з активною участю таємних співробітників поліції або правоохоронних органів у незаконній діяльності, і надавати таким агентам вказівки щодо дозволеної участі в інакше злочинній поведінці.

Отже, аналізуючи досвід США можна відмітити широкі дискреційні повноваження прокурора відносно побудови механізму координації з іншими органами (насамперед, правоохоронними) для виконання власних функцій. Наведене, на нашу думку, з одного боку покращує оперативність та ефективність вжиття певних заходів для забезпечення інтересів держави та громадян, однак й створює широкі можливості для зловживань.

Приписами ст. 10 Закону Республіки Польща «Про прокуратуру» від 28 січня 2016 року передбачено обов'язок органів місцевого самоврядування та органів державного управління, а також інших державних організаційних одиниць, кооперативів та їх спілок, професійних організацій, організації місцевого самоврядування та інші громадських організацій сприяти прокурорам у виконанні покладених на них завдань.

Положення цього акту визначають лише загальні засади механізму координації, які стосуються взаємного інформаційного забезпечення. Зокрема, у ст. 70-71 вказаного Закону вказано, що у разі необхідності встановлення істотних обставин, що сприяють вчиненню злочинів, органи прокуратури мають змогу зобов'язувати органи публічного управління і адміністрування вживати відповідні заходи у встановлені строки. Задля цього, органи прокуратури з власної ініціативи чи на вимогу органів публічної влади надають інформацію про стан злочинності та боротьбу з нею.

Також у досліджуваному контексті цікавими є положення про координацію органів прокуратури з органами публічної влади і адміністрування щодо підтримки прокурорських ІТ-систем.

У випадку загрози для ефективності чи безперервності використання ІТ-системи прокуратури в обсязі, необхідному для виконання завдань прокуратури, авторські права на комп'ютерну програму за рішенням Міністра юстиції надаються Державному

казначейству права. Дане рішення підлягає негайному виконанню протягом визначеного строку, максимальний розмір якого не може перевищувати 20 років [7].

Більш детальною є координація досліджуваних суб'єктів у Польщі у сфері запобігання злочинам та іншим правопорушенням. Зокрема, органи прокуратури входять до Міжвідомчої групи з боротьби з терористичними загрозами та здійснюють і її межах моніторинг терористичних загроз, їх аналіз та оцінка, розробка проектів процедур боротьби з тероризмом, а також ініціювання, координація та моніторинг діяльності відповідних органів публічного управління і адміністрування у сфері протидії тероризму. Аналогічні повноваження виконуються і під координації в Міжвідомчій групі з питань протидії та запобігання торгівлі людьми, що діє при Міністерстві внутрішніх справ, Міжвідомчій робочій групі по боротьбі з контрабандою сигарет, яка діє в рамках Міжвідомчої групи по боротьбі з порушеннями на шкоду фінансовим інтересам Республіки Польща або Європейського Союзу, а також Міжвідомчій групи з питань запобігання незаконному розповсюдженню зброї масового ураження та реалізації «Краківської ініціативи». Також польські органи прокуратури координують роботу Національного офісу з питань боротьби з наркоманією, підпорядкованим Міністру охорони здоров'я щодо всіх заходів, що здійснюються для зменшення попиту на наркотики, розробляють проект Загальнодержавної програми протидії наркоманії та здійснює контроль за виконанням Програми, яка є основою діяльності у сфері протидії наркоманії [7].

Як бачимо, польські прокурори мають дещо обмежені повноваження щодо здійснення координації з органами публічного управління і адміністрування порівняно із США, що може негативно впливати на швидкість реагування на надзвичайні події протиправного характеру, які можуть відбуватися у Польщі. Разом з тим, слід і відмітити багатопредметність такої координації із різними профільними суб'єктами, що, на нашу думку, однозначно матиме позитивний вплив на досліджуваний механізм.

Розглядаючи специфіку реалізації механізму координації діяльності органів прокуратури з органами публічного управління і адміністрування, цікаво розглянути й іспанський досвід. Насамперед, слід відзначити, що окреслений механізм має чіткі нормативні засади для провадження, які відображені у профільному розділі IV «Відносини прокуратури з органами публічної влади» Закону Королівства Іспанії «Про прокуратуру» від 09 жовтня 2007 року.

На відміну від досвіду попередніх держав, іспанське законодавство визначає особливості координації органів прокуратури з органами виконавчої влади, які не уповноважені на виконання правоохоронних функцій. Зокрема, за зверненням Уряду Генеральний прокурор може порушити кримінальну справу на захист суспільних інтересів у разі позитивних результатів консультування з Радою вищих прокурорів.

Генеральний прокурор подає Уряду щорічний огляд діяльності органів прокуратури, в якому вказує на тенденції злочинності та її попередження, а також рекомендує реформи для більш ефективного відправлення правосуддя. Копія цього акту надсилається до парламенту та Генеральної ради юстиції й надалі представляється парламенту під час найближчої сесії.

На особливу увагу заслуговує іспанський підхід координації з органами публічної влади на регіональному рівні. Зокрема, прокуратура співпрацює з регіональними органами влади для ефективного виконання обов'язків таких органів з урахуванням наявних матеріальних та людських ресурсів для здійснення правосуддя. Вони також беруть участь у будь-яких кооперативних органах, сформованих представниками та відповідними органами в таких регіонах для аналізу, обговорення та проведення досліджень з питань, пов'язаних із відправленням правосуддя [5].

Таким чином, іспанський досвід відрізняється від підходів США та Польщі обмеженістю суб'єктів координації та відсутністю чітких сфер для її здійснення. Втім, варто вказати й на переваги, які притаманні даній державі, а саме поширення координації на регіональних рівнях, що, на нашу думку, є оптимальним варіантом для держав, які мають регіональні особливості злочинності.

Ще однією державою, досвід якої доцільно розглянути в контексті даного дослідження є Республіка Болгарія. Так, приписи статті 18 Правил дійсності прокуратури Республіки Болгарія від 18.08.2009 зобов'язано співробітників органів прокуратури надавати комунікаційну та технічну підтримку для виконання угод про співпрацю прокуратури з іншими державними органами або неурядовими організаціями, а також міжнародних угод про співпрацю, поза межами сфери міжнародної правової допомоги [8].

Відзначимо, що за останні кілька років Республіка Болгарія досягла значного прогресу у боротьбі зі злочинністю та забезпеченні верховенства права в результаті ефективної координації з виконавчою вла-

дою, представленою органами Міністерства внутрішніх справ, Державним агентством національної безпеки, Комісією з боротьби з корупцією та конфіскації незаконного майна та іншими установами.

Механізм координації діяльності органів прокуратури з органами публічного управління і адміністрування в даній державі побудований на підставі профільного законодавства. Зокрема, Законом України «Про протидію корупції та конфіскації незаконно одержаних активів», який набув чинності 23 січня 2019 року, врегульовано заходи протидії корупції, умови та порядок конфіскації на користь держави майна, одержаного незаконним шляхом, статус і функції Комісії з питань протидії корупції та конфіскації незаконних активів, а також специфіку координації з прокуратурою та іншими державними органами. Закон також визначає коло злочинів, про які прокурор зобов'язаний негайно повідомити відповідне управління Комісії для проведення досудового провадження. Надалі Комісія з питань протидії корупції та конфіскації незаконних активів та інші компетентні органи державної влади зі свого боку здійснюють перевірки, доручені їм прокуратурою шляхом збору, аналізу та перевірки інформації у випадках корупції осіб, які займають вищі державні посади.

Слід відмітити, що наведений підхід побудови механізму координації діяльності органів прокуратури з органами публічного управління і адміністрування є доволі ефективним. Так, протягом останніх років за результатами координованих зусиль органів прокуратури з іншими органами публічної влади подано позови про арешт майна щодо якого наявні підстави вважати, що воно було придбане незаконним шляхом, на суму 3 мільярди левів (близько 1,5 мільярда євро), і це кількість постійно збільшується [4].

З урахуванням вказаного, відзначимо прогресивність болгарського досвіду координації зусиль органів прокуратури з органами публічного управління і адміністрування, який є досить релевантним для України в контексті протидії корупції.

**Висновки і пропозиції.** Зважаючи на наведене вище, можна дійти висновку, що невід'ємним елементом реалізації нормативно визначених функцій органів прокуратури у різних державах є координація спільних зусиль з органами публічного управління і адміністрування. Приписи національних профільних актів визначають форми, методи, способи та засоби такої координації. Попри окремі розбіжності, що обумовлені специ-

фікою правових систем, механізми координації діяльності органів прокуратури з органами публічного управління і адміністрування в різних державах об'єднані спільною метою – ефективним забезпеченням інтересів держави та людини. Крім того, аналіз зарубіжного досвіду свідчить про ще одну спільність – координація має здійснюватися без шкоди для чесності, самостійності та незалежності її суб'єктів.

Висловлюючи пропозиції щодо імплементації іноземного досвіду, слід враховувати стандарти останнього можуть впливати на вітчизняну модель координації та призводити до витіснення її унікальних характеристик. Тому, попри наявні інтеграційні виклики, які нині існують перед Україною, запозичення наведеного досвіду має бути раціональним та обумовлюватися об'єктивними правозастосовними причинами. На нашу думку таким є підхід США, Польщі та Болгарії щодо координації з широким колом суб'єктів для спільного вирішення завдання, яке відноситься до компетенції кожного з них. Також враховуючи різні регіональні особливості динаміки злочинності в нашій державі, що значно посилюються з огляду на війну, вважаємо за доцільне імплементувати досвід Іспанії щодо посилення регіональної співпраці органів прокуратури з місцевими органами публічної влади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2005. 235 с.
2. Criminal Justice Standards. Prosecutorial Investigations. URL: [https://www.americanbar.org/groups/criminal\\_justice/publications/criminal\\_justice\\_section\\_archive/crimjust\\_standards\\_pinvestigate/](https://www.americanbar.org/groups/criminal_justice/publications/criminal_justice_section_archive/crimjust_standards_pinvestigate/)
3. Law Enforcement Coordinating Committee (LECC). URL: <https://www.justice.gov/usao-nv/law-enforcement-coordinating-committee-lecc>
4. Terziev Venelin, Georgiev Marin Petrov, Bankov Stefan Marinov. Interaction of the prosecutor's office with the competent state authorities for counteraction of corruption. URL: [https://www.researchgate.net/publication/343615068\\_INTERACTION\\_OF\\_THE\\_PROSECUTOR'S\\_OFFICE\\_WITH\\_THE\\_COMPETENT\\_STATE\\_AUTHORITIES\\_FOR\\_COUNTERACTION\\_OF\\_CORRUPTION](https://www.researchgate.net/publication/343615068_INTERACTION_OF_THE_PROSECUTOR'S_OFFICE_WITH_THE_COMPETENT_STATE_AUTHORITIES_FOR_COUNTERACTION_OF_CORRUPTION)
5. The prosecution service. Organic Spanish statute 09.10.2007. URL: <https://www.fiscal.es/documents/20142/147455/Spanish+Law+on+Prosecutors.pdf/d9362d59-1d2f-9659-349b-a4fe61ef5b7c?version=1.1>
6. Ustawa Prawo o prokuraturze z dnia 28.01.2016. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw-prawo-o-prokuraturze-18281417>
7. Współpraca Departamentu z innymi organami państwowymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa. URL: <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/dzialalnosc-krajowa>
8. Правилник за администрация на прокуратурата на Република България от 18.08.2009. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2135981698>

КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ЩОДО РОЗУМІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ  
У КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИCOMPREHENSIVE APPROACH TO UNDERSTANDING INFORMATION  
SECURITY IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY

Державна інформаційна політика являється важливою складовою зовнішньої і внутрішньої політики країни та охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства. Бурхливий розвиток інформаційної сфери супроводжується появою принципово нових загроз інтересам особистості, суспільства, держави та її національній безпеці. У статті автором розглянуто складові державної інформаційної політики щодо забезпечення інформаційної безпеки країни і визначені основні напрями діяльності органів державної влади у цій сфері. Проаналізовані внутрішні та зовнішні інформаційні загрози національній безпеці України та шляхи гарантування інформаційної безпеки країни. Інформаційна безпека автором розглядається як складова національної безпеки країни, а також як глобальна проблема захисту інформації, інформаційного простору, інформаційного суверенітету країни та інформаційного забезпечення прийняття урядових рішень. Запропоновані підходи щодо забезпечення процесу безперервності функціонування системи інформаційної безпеки держави з метою моніторингу нових загроз, визначення ризиків та рівнів їх інтенсивності. Визначено, що метою інформаційної боротьби є забезпечення переваги у вирішенні певних завдань однієї сторони над іншою за рахунок досягнення вищості на інформаційному рівні. Під інформаційним простором автором пропонується розуміти певне середовище, у якому здійснюється формування, збирання, збереження, опрацювання і поширення інформації. Доведено, що задоволення у будь-якій мірі потреб в інформації призводить до оволодіння відомостями про навколишній світ та процеси, що протікають в ньому, тобто інформованості особистості, суспільства та держави, а стан інформованості визначає ступінь адекватності сприйняття суб'єктами навколишньої дійсності і як наслідок – обґрунтованість рішень та дій, що приймаються.

**Ключові слова:** держава, політика, безпека, загрози, ресурси, національна безпека,

інформація, захист, мережа, глобалізація, технології.

State information policy is an important component of the country's foreign and domestic policy and covers all spheres of society's life. The rapid development of the information sphere is accompanied by the appearance of fundamentally new threats to the interests of the individual, society, the state and its national security. The article examines the components of the state information policy on ensuring the information security of the country and identifies the main directions of activity of state authorities in this area. Analyzed internal and external information threats to the national security of Ukraine and ways to guarantee the country's information security. Information security is considered as a component of the country's national security, as well as a global problem of information protection, information space, information sovereignty of the country and information support for government decision-making. Proposed approaches to ensure the continuity of the state's information security system in order to monitor new threats, identify risks and levels of their intensity.

It was determined that the purpose of the information struggle is to ensure superiority in solving certain tasks of one side over the other due to the achievement of supremacy at the information level. The author proposes to understand the information space as a certain environment in which information is formed, collected, stored, processed and distributed. It has been proven that the satisfaction of information needs to any extent leads to the mastery of information about the surrounding world and the processes taking place in it, that is, awareness of the individual, society and the state, and the state of awareness determines the degree of adequacy of the subjects' perception of the surrounding reality and as a result – the validity of the decisions and actions taken.

**Key words:** state, politics, security, threats, resources, national security, information, protection, network, globalization, technologies.

УДК 65.012.8:007+32(477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.30>

**Котлярів В.О.**

докторант  
Національний авіаційний університет

**Вступ.** Глобалізація, що сприяє налагодженню зв'язків, поширенню відповідних цінностей на всі континенти, збільшенню транскордонних потоків, зближенню навіть самих віддалених куточків світу, змінює саму парадигму людського буття, формує глобальне інформаційне суспільство. Саме новизна, складність та унікальність процесу інформатизації суспільства, збільшення світового комп'ютерного парку, перехід на мережеві технології інформаційного обслуговування, запобігання формуванню терористичному середовища, медіа-тероризму, обумовлює необхідність нових підходів щодо розуміння національних інтересів як окремих країн так і інтересів світової спільноти в цілому.

**Аналіз публікацій за тематикою дослідження.** Різні аспекти проблем національної безпеки, включаючи проблеми комплексного підходу щодо розуміння інформаційної безпеки у контексті національної безпеки, розглядалися у наукових працях вітчизняних і зарубіжних дослідників: в Україні різним аспектам зазначених питань присвячені дослідження відомих вчених, серед них: О. Баранов, О. Гончаренко, В. Горбулін, А. Гуцал, Ю. Данько, В. Дерекко, Є. Камінський, Б. Канцелярук, А. Литвиненко, Є. Макаренко, Я. Малик, В. Остроухов, Г. Перепелиця, С. Пирожков, Н. Резнік, Ф. Рудич, О. Соснін, О. Старіш та інші; у західній науці представляли предмет колишніх і сучасних досліджень роботи І. Валлерстайна,



Д. Гудбі, Д. Істона, Д. Кауфмана, Г. Моргентау, Дж. Ная, Т. Паркінсона, У. Оуенса та інших.

**Виклад основного матеріалу.** У найширшому плані національні інтереси держави включають широке коло інтелектуальних, історичних, моральних цінностей. Без врахування культурно-історичних традицій і національних цінностей розуміння міжнародної політики буде неповне. Г. Моргентау американський вчений справедливо вважає національну ідентичність невід'ємним елементом національного інтересу. У науковій літературі суспільний інтерес подається як усвідомлення потреби суб'єкта або соціальної спільноти, що впливає з умов їх існування та діяльності. У той же час інтерес – це відношення потреб до умов їх реалізації. Відповідно, національний інтерес є усвідомлення та відображення в діяльності його лідерів корінних потреб держави. Але національні інтереси потрібно захищати. І практика засвідчує, що у нинішніх умовах жодна з держав не в змозі захистити себе, свої інтереси, покладаючись лише на військово-технічні засоби. Це питання все більше потребує комплексного підходу, включаючи політичні, економічні, інформаційні механізми тощо. Тільки їх об'єднання в одне єдине ціле може дати очікуваний позитивний результат [1].

Тож існує два аспекти вивчення інформаційної безпеки в контексті національної безпеки. Це самостійний елемент національної безпеки будь-якої країни і водночас інтегрована складова будь-якої іншої безпеки: військової, економічної, політичної тощо. У цьому складність розгляду проблематики інформаційної безпеки. Часто предметом аналізу стає одна галузь, наприклад сфера масової інформації.

Під інформаційним простором пропонується розуміти певне середовище, у якому здійснюється формування, збирання, збереження, опрацювання і поширення інформації. Варто звернути увагу, що не вжито термін «використання інформації». Це зроблено свідомо, щоб вивести з інформаційного простору людину як суб'єкта, що споживає інформацію.

Інформаційна інфраструктура – це єдність наступних компонентів: системи виробництва інформаційних продуктів, системи доставки їх до споживача, системи виробництва засобів виробництва інформаційних продуктів та доставки їх, системи виробництва інформаційних технологій, системи накопичення і збереження інформаційного продукту або інформаційного ресурсу, тобто системи сервісного обслуговування елементів інфраструктури і, нарешті, системи підготовки кадрів [2].

Інформаційна безпека має три основні складові: конфіденційність, цілісність і доступність. Конфіденційність належить до захисту чутливої інформації від несанкціонованого доступу. Цілісність означає захист точності і повноти інформації і програмного забезпечення. Доступність – це забезпечення доступності інформації і основних послуг для користувача в потрібний для нього час.

Тож інформаційна безпека суспільства, держави характеризується ступенем їх захищеності, та, як наслідок, стійкістю головних сфер життєдіяльності у відношенні до небезпечних інформаційних впливів. Інформаційна безпека визначається здатністю нейтралізувати такі впливи [3].

Розрізняють внутрішні та зовнішні джерела інформаційної безпеки. Під внутрішніми джерелами розуміють відсутність історичного, політичного та соціального досвіду життя у правовій державі, що торкається процесу практичної реалізації конституційних прав та свобод громадян, в тому числі в інформаційній сфері. вважають внутрішнім джерелом інформаційної небезпеки посилення організованої злочинності та збільшення кількості комп'ютерних злочинів, зниження рівня освіченості громадян, що суттєво ускладнює підготовку трудових ресурсів для використання новітніх технологій, в тому числі інформаційних. Недостатня координація діяльності вищого державного керівництва, органів влади та військових формувань в реалізації єдиної державної політики забезпечення національної безпеки теж можна вважати таким джерелом. До зовнішніх джерел належать діяльність іноземних політичних, військових, економічних та розвідувальних структур в інформаційній сфері; політика домінування деяких країн в інформаційній сфері; діяльність міжнародних терористичних груп; розробка концепцій інформаційних війн будь-якими структурами; культурна експансія у відношенні до конкретної країни.

Об'єктом методології інформаційної безпеки є інформаційні процеси в соціо- і соціотехнічних системах, предметом – дослідження механізмів інформаційного впливу на особистість, суспільство і державу, а також способів, методів, засобів та каналів реалізації загроз національним інтересам на інформаційному рівні. Основним завданням методології інформаційної безпеки є створення науково-методичних основ своєчасного виявлення потенційних інформаційних загроз у різних сферах діяльності та механізмів їх реалізації, а також попередження і нейтралізації [4].

Слід зазначити, що ядром методології інформаційної безпеки є поняття інформаційної боротьби, триєдина сутність якого відображена в наступних взаємопов'язаних визначеннях:

- інформаційна боротьба – це об'єктивно існуюча форма прояву відносин між суб'єктами при вирішенні ними завдань, що містять елементи конфліктності різної природи на інформаційному рівні;

- інформаційна боротьба – це наука про механізми, прийоми, методи і засоби інформаційного протиборства;

- інформаційна боротьба – це комплекс заходів, спрямованих на вирішення завдань, що стоять перед суб'єктом, методами і засобами боротьби [5].

Існування інформаційної боротьби обумовлене як існуванням інформації, так і природністю процесу її використання, її властивостей для вирішення різних завдань. Із визначення інформаційної боротьби випливає, що вона, на відміну від інформаційної війни, по суті своїй неагресивна. До її методів і засобів вдаються, наприклад, з метою обґрунтування доцільності впровадження у виробництво певних технологічних рішень. Як об'єктивно існуючий феномен інформаційна боротьба має свої цілі, завдання, законом інформаційні ресурсної, способи, методи і засоби її ведення.

Метою інформаційної боротьби є забезпечення переваги у вирішенні певних завдань однієї сторони над іншою за рахунок досягнення вищості на інформаційному рівні. Цієї мети можна досягти різними шляхами:

1. Цілеспрямоване добування інформації про поточну ситуацію з жорсткими вимогами щодо її своєчасності, якості, обсягу, повноти і темпів оновлення, оцінка на основі цієї інформації політичної (військово–політичної, військової, економічної, екологічної тощо) ситуації. Вирішення цього комплексу завдань ускладнюється тим, що воно здійснюється в умовах інформаційної протидії. При цьому інформація, що аналізується, відзначається непевністю об'єктивного і суб'єктивного характеру, неповнотою щодо одних аспектів до інших, суперечливістю, наявністю частково зруйнованої та спотвореної інформації, у тому числі і дезінформації.

2. Цілеспрямований і комплексний вплив на свідомість, інформаційні ресурси країни на всіх етапах їхнього виробництва, поширення і використання, а також на інформаційну сферу машинно–технічних систем протиборчої (конкуруючої) сторони з метою нав'язування «бажаних» рішень і «керування поведінкою». При цьому особливої важливості набуває

не стільки руйнівна, скільки цілеспрямована впливова дія щодо спотворення змісту інформації для забезпечення своїх інтересів у різних сферах діяльності особистості, суспільства, держави. У цьому контексті особливої значущості набуває можливість використання інформації (інформаційних потоків) як ефективного засобу формування позитивного іміджу України на міжнародній арені та можливість зняття політичної, економічної, соціальної, військово–політичної, особливо ж військової напруженості у взаємовідносинах з іншими країнами, а також у різних регіонах держави.

3. Захист власних інформаційних ресурсів та інфосфери машинно–технічних систем од впливу на них протиборчої сторони. Анітрохи не применшуючи важливості вирішення завдань технічного захисту інформації, спрямованої в основному на забезпечення її конфіденційності, варто підкреслити особливу значимість захищеності змісту інформації від навмисного його спотворення або зміни, в тому числі і механізмів виявлення дезінформації. До цього ж комплексу входять також і завдання відновлення цілісності змісту частково зруйнованої або перекрученої текстової природно–мовної інформації [6].

Як вже зазначалося в об'єктами інформаційної безпеки можуть бути: свідомість, психіка людей; інформаційні системи різного масштабу і різного призначення. До соціальних об'єктів інформаційної безпеки звичайно відносять особистість, колектив, суспільство, державу, світове товариство [7].

До суб'єктів інформаційної безпеки відносяться:

- держава, що здійснює свої функції через відповідні органи;

- громадяни, суспільні або інші організації і об'єднання, що володіють повноваженнями по забезпеченню інформаційної безпеки у відповідності до законодавства.

Згадаємо, що інформаційна безпека особистості – це захищеність психіки і свідомості людини від небезпечних інформаційних впливів: маніпулювання свідомістю, дезінформування тощо [8].

Інформаційна безпека держави (суспільства) характеризується ступенем захищеності держави (суспільства) та стійкості основних сфер життєдіяльності (економіки, науки, техносфери, сфери управління, військової справи тощо) відносно небезпечних (дестабілізуючих, деструктивних, що уражають державні інтереси тощо) інформаційних впливів, причому як з упровадження, так і добування інформації. Інформаційна безпека держави визначається здатністю нейтралізувати такі впливи.

В узагальненому виді інформаційна безпека держави – представляє собою систематизовану сукупність відомостей про інформаційну безпеку держави та шляхи її забезпечення.

У концептуальному плані інформаційна безпека держави включає:

- системну класифікацію дестабілізуючих чинників і інформаційних загроз безпеці особистості, суспільства і держави;
- обґрунтування основних положень з організації забезпечення інформаційної безпеки держави;
- розробку пропозицій та рекомендацій, що включають засоби і форми забезпечення інформаційної безпеки.

Поняття інформаційної безпеки, залежно від його використання, розглядається у декількох ракурсах.

У найзагальнішому випадку інформаційна безпека – це стан захищеності інформаційного середовища суспільства, який забезпечує його формування, використання і розвиток в інтересах громадян, організацій, держави [9].

Під інформаційним середовищем розуміють сферу діяльності суб'єктів, пов'язану зі створенням, перетворенням і споживанням інформації. Інформаційне середовище умовно поділяється на три основні предметні частини:

- створення і розповсюдження вихідної та похідної інформації;
- формування інформаційних ресурсів, підготовки інформаційних продуктів, надання інформаційних послуг;
- споживання інформації;
- та дві забезпечувальні предметні частини:
- створення і застосування інформаційних систем, інформаційних технологій і засобів їхнього забезпечення;
- створення і застосування засобів і механізмів інформаційної безпеки.

Більш розгорнуте формулювання інформаційної безпеки – це стан захищеності потреб в інформації особистості, суспільства і держави, при якому забезпечується їхнє існування і прогресивний розвиток незалежно від наявності внутрішніх і зовнішніх інформаційних загроз [10].

Слід відзначити, що задоволення в будь-якій мірі потреб в інформації призводить до оволодіння відомостями про навколишній світ та процеси, що протікають в ньому, тобто інформованості особистості, суспільства та держави. Стан інформованості визначає ступінь адекватності сприйняття суб'єктами навколишньої дійсності і як наслідок – обґрунтованість рішень та дій, що приймаються.

У залежності від виду загроз інформаційній безпеці інформаційну безпеку можна розглядати наступним чином:

- як забезпечення стану захищеності особистості, суспільства, держави від впливу неякісної інформації;
- інформації та інформаційних ресурсів від неправомірного впливу сторонніх осіб;
- інформаційних прав і свобод людини і громадянина.

В інформаційному праві інформаційна безпека – це одна із сторін розгляду інформаційних відносин у межах інформаційного законодавства з позицій захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави та акцентування уваги на загрозах цим інтересам і на механізмах усунення або запобігання таким загрозам правовими методами [11].

Життєво важливі інтереси особистості, суспільства та держави в інформаційній сфері. Відповідно до загально визнаних підходів, інтереси особистості в інформаційній сфері полягають:

- у реалізації конституційних прав людини та громадянина на доступ до інформації, на використання інформації в інтересах здійснення не забороненої законом діяльності, фізичного, духовного та інтелектуального розвитку;
- у захисті інформації, що забезпечує особисту безпеку.

Інтереси суспільства в інформаційній сфері полягають:

- у забезпеченні інтересів особистості в цій сфері;
- у зміцненні демократії;
- у створення правової соціальної держави;
- у досягненні та підтриманні суспільного спокою;
- у духовному відновленні держави.

Інтереси держави в інформаційній сфері полягають у створенні умов:

- для гармонійного розвитку державної інформаційної інфраструктури;
- для реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина в галузі одержання інформації та користування нею з метою забезпечення непорушності конституційного ладу, суверенітету та територіальної цілісності держави, політичної, економічної та соціальної стабільності, у безумовному забезпеченні законності та правопорядку, розвитку рівноправного та взаємовигідного міжнародного співробітництва.

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** Таким чином, серед зарубіжних та вітчизняних науковців існує декілька підходів

до визначення поняття інформаційна безпека: факторний, ціннісний, та методологічний. Зокрема, у межах методологічного підходу поняття «національна безпека» розподіляється на три групи: нормативно-правова, доктринальна та енциклопедична [12].

Факторний підхід включає до себе сукупність чинників, що впливають на інформаційну безпеку: а) глобалізація інформаційного простору, телекомунікаційних мереж та інформаційних ринків; б) перехід суспільства в фазу інформаційного розвитку; в) формування громадянського суспільства. І нарешті, ціннісний підхід полягає в тому, що проблему інформаційного впливу на індивідуальну, масову і суспільну свідомість, культуру і психіку людей варто розглядати не у площині забезпечення інформаційної безпеки, а як питання психічної та духовної безпеки [13].

Отже, історична практика увібрала до себе багато підходів щодо розуміння інформаційної безпеки як окремої людини, суспільства, держави. Проте епоха глобального розвитку комп'ютерних технологій, засобів електронної комунікації, інформаційних війн, геополітичної конкуренції заставляють шукати нові підходи, нові важелі та інструментарій для безпечного розвитку людської спільноти.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Домарєв В.В., Домарєв Д.В., Гордієнко С.Б. Обґрунтування основних функцій системи управління інформаційною безпекою. *Вісник Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій*. № 10(2). 2012. С. 102–104.
2. Домарєв В. В. Безпека інформаційних технологій. *Методологія створення систем захисту*. 2013. 688 с.
3. Заник О., Ткачук Р. Вплив людського фактору на системи організації інформаційної безпеки. Зб. тез доповідей V Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених, студентів і курсантів «Інформаційна безпека та інформаційні технології». 26. 11. 2020 р. Львів : ЛДУБЖД, 2020. С. 21–22.
4. Ящук В. І. Онтологія наукових досліджень та методологія наукового пізнання. *Економіка в контексті глобальних змін суспільства* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. 18 липня 2020 р. Дніпро : НО «Перспектива». 2020. С. 100–104.
5. Інформаційна безпека (соціально-правові аспекти) [В. Остроухов, В. Петрик, М. Присяжнюк та ін.]; за ред. Є.Д. Скулиша. К. : КНТ, 2010. 776 с.
6. Євсєєв С. Оцінка забезпечення безперервності бізнес-процесів в організаціях банківського сектора на основі синергетичного підходу. *Сучасна спеціальна техніка*. Науково-практичний журнал. 2017. № 2. С. 10–17.
7. Дерєко В.Н. Теоретико-методологічні засади класифікації загроз об'єктам інформаційної безпеки. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2015. № 2 (18). С. 16–22.
8. Войтович В.С., Гриник Р.О. Дослідження проблематики кібербезпеки України. Зб. наук. праць XII Міжнар. наук.-практ. конф. молодих вчених, курсантів та студентів «Проблеми та перспективи розвитку системи безпеки життєдіяльності». 23–24 березня 2017 р. [в 2 ч.]. Ч. 2. Львів: ЛДУ БЖД, 2017. С. 11–12.
9. Хох В.Д., Мелешко Є.В., Смірнов О.А. Дослідження методів аудиту систем управління інформаційною безпекою. *Системи управління, навігації та зв'язку*. №1(41) 2017. С. 39–42.
10. Малик Я. Інформаційна війна і Україна. Демократичне врядування. 2015. Вип. 15. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2015\\_15\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_3) (дата звернення: 10.10.2022).
11. Цуркан В.В. Метод функціонального аналізування систем управління інформаційною безпекою. *Кібербезпека: освіта, наука, техніка*. № 4(8). 2020. С. 192–201.
12. Цвид–Гром О.П., Скляренко Т.І. Упровадження ЕСМ–системи як інтегрованої платформи під час роботи з корпоративним контентом. *Соціальні комунікації: теорія і практика*. 2016. С. 104.
13. Остроухов В.В. Інформаційна безпека. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/51894-12-nformatsynavyna-yak-forma-vedennya-nformatsynogoprotiborstva.html> ( дата звернення: 12.04.2022).
14. Danko Y. I. & Reznik N. P. (2019). Contemporary challenges for China and Ukraine and perspectives for overcoming these challenges. *Global Trade and Customs Journal*, 14(6).
15. Reznik N., Hridin O., Chukina I., Krasnorutskyy O., Mykhaichenko M. (2022). Mechanisms and tools of personnel management in institutional economics. AIP Conference Proceedings. 2413, 040012 <https://doi.org/10.1063/5.0089330>.

## РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА

### THE ROLE OF THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE IN THE FIELD OF COMBATING ILLEGAL MIGRATION: REGULATORY AND LEGAL BASIS

*Стаття присвячена питанню протидії нелегальній міграції органами Державної міграційної служби України. В рамках дослідження визначено мету протидії нелегальній міграції, окреслено завдання протидії нелегальній міграції та повноваження Державної міграційної служби України у сфері протидії нелегальній міграції.*

*Визначено, що правова основа діяльності Державної міграційної служби щодо протидії нелегальній міграції регламентується низкою нормативно-правових актів, які визначають права та обов'язки іноземців та осіб без громадянства, повноваження органу міграційної служби, адміністративні стягнення, що застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, організаційну процедуру притягнення до адміністративної відповідальності та інших заходів адміністративного примусу.*

*З урахуванням внесених змін у діюче законодавство, систематизовано нормативно-правову основу діяльності органів Державної міграційної служби України у сфері протидії нелегальній міграції. Доведено, що державно-управлінська діяльність Державної міграційної служби України у сфері протидії нелегальній міграції спрямована на виявлення порушників міграційного законодавства та притягнення їх до адміністративної діяльності, попередження в'їзду небажаних осіб в Україну, припинення порушень міграційного законодавства, забезпечення заходів адміністративних примусів, а також запобігання та протидію нелегальній міграції, що закріплено в кодексах, законах та підзаконних актах.*

*На основі проведеного дослідження запропоновано власне визначення поняття «протидія нелегальній міграції». На думку автора «протидія нелегальній міграції – це система державно-управлінських заходів спрямованих на запобігання, виявлення та припинення порушень законодавства що регулює порядок в'їзду, виїзду та перебування іноземців та осіб без громадянства на території держави під час здійснення органами влади своїх повноважень, з метою захисту національних інтересів та національної безпеки від загроз у сфері міграції та нелегальній міграції».*

**Ключові слова:** протидія нелегальній міграції, міграційна служба, нормативно-

*но-правові акти у сфері протидії нелегальній міграції.*

*The article is devoted to the issue of combating illegal migration by the bodies of the State Migration Service of Ukraine. Within the framework of the study, the goal of combating illegal migration was defined, the task of combating illegal migration and the powers of the State Migration Service of Ukraine in the field of combating illegal migration were determined, through the prism of authorities.*

*It was determined that the legal basis of the activity of the State Migration Service in combating illegal migration is regulated by a number of legal acts that determine the rights and obligations of foreign citizens and stateless persons, the powers of the migration service body, administrative achievements applicable to foreign citizens and stateless persons, organization of the process, bringing to administrative responsibility and other measures of administrative coercion.*

*Taking into account the changes made to the legislation, the regulatory and legal basis of the activities of the State Migration Service of Ukraine in the field of combating illegal migration has been systematized. It has been proven that the state-management activity of the State Migration Service of Ukraine in the field of combating illegal migration is aimed at identifying violators of migration legislation and bringing them to administrative activities, preventing the view of undesirable axes. In Ukraine, termination of violations of migration legislation, provision of administrative coercion measures, as well as prohibition and countermeasures against illegal migration, which is enshrined in codes, laws and by-laws. On the basis of the conducted research, a proper definition of the concept of "anti-illegal migration" is proposed. According to the author, "the fight against illegal migration is a system of state management measures aimed at preventing, detecting and stopping violations of the legislation regulating the appearance, departure and stay of foreign citizens and stateless persons on the territory, the state during the implementation of the authorities' powers, for the purpose of protection, national interests and national security from threats in the field of migration and illegal migration."*

**Key words:** combating illegal migration, migration service, legal acts in the field of combating illegal migration.

УДК 351:342.71  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.31>

**Мартьянова Р.А.**

юрист з міграційного права,  
приватна практика

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Процес формування міграційної політики України, що триває на сучасному етапі як правової держави, відбувається під впливом глобальних міграційних процесів та міжнародних зобов'язань щодо регулювання легальної та нелегальної міграції, з урахуванням поточних та прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України. Проте головним етапом, на якому влада та суспіль-

ство відчули масштабні наслідки неконтрольованих міграційних потоків, особливо легальне та нелегальне прибуття на територію України іноземців з країни агресора та країн ризику, стало широкомасштабне вторгнення росії в Україну, що триває з 24 лютого 2022 р.

У цей час, вперше, за останні десять років з часу створення Державної міграційної служби України, було прийнято найбільшу кількість нормативно-правових актів спрямо-

ваних на протидію нелегальній міграції, в тому числі внесення змін у діюче законодавство, що потребує дослідження з метою вдосконалення управлінської діяльності органів Державної міграційної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Питання протидії нелегальній міграції та механізмів державного управління у сфері протидії нелегальній міграції присвячено праці відомих вчених: Н. Бортник, К. Гусаров, Д. Голобородько, О. Воронятников, О. Кузьменко, О. Легеза, Ю. Римаренко, А. Максименко, О. Риндзак, та ін.

Однак у 2023 р. було прийнято значну кількість нормативно-правових актів спрямованих на протидію нелегальній міграції на державному кордоні та всередині держави, що потребує їх дослідження та систематизацію.

**Мета статті** є дослідження державно-управлінської діяльності Державної міграційної служби України у сфері протидії нелегальній міграції.

**Основа частини.** Здійснюючи дослідження у сфері протидії нелегальній міграції слід зазначити, що вдосконалення системи державного управління міграційними процесами, запровадження ефективного контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині держави, аналіз ризиків, повинні бути спрямовані на забезпечення національної безпеки, захисту національних інтересів України та відповідати європейським стандартам та взятих Україною міжнародних зобов'язань [5, с. 89].

Вчений К. Гусаров, розглядаючи світовий досвід протидії нелегальній міграції, стверджує що «немає єдиного універсального засобу попередження нелегальної міграції. Для боротьби з нею використовується вся система доступних засобів». На думку цього вченого, все залежить від заходів впливу на порушників міграційного законодавства [4].

Д. Голобородько запропонував у широкому розумінні протидію нелегальній міграції розуміти як будь-яку діяльність у сфері соціального управління, у вузькому розумінні, як систему правових та організаційних заходів з метою попередження, виявлення та припинення порушень міграційного законодавства, притягнення винних осіб до відповідальності, під час здійснення уповноваженими органами повноважень [2, с. 36].

Відповідно до п. 10 Стратегії національної безпеки України до поточних та прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України віднесено нелегальну міграцію (актуальна загроза), а п. 30 Стратегії до

підвищення уразливості до загроз віднесено зростання кількості порушень міграційного законодавства України іноземцями та особами без громадянства, зокрема вихідцями з держав міграційного ризику, а також залучення цих осіб до протиправної діяльності [12].

Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 р., у напрямі запобігання нелегальній міграції передбачено декілька цілей: Ціль 6 спрямована на забезпечення мобільності процедур видачі та скасування візових анкет та транскордонний контроль мобільності; Ціль 7 спрямована прикордонний контроль, зокрема щодо перевірки довільних документів на проживання в Україні, та прийняття відносно них управлінських рішень щодо в'їзду/виїзду чи відмови у в'їзді/виїзді; Ціль 8 спрямована на забезпечення міграційного законодавства всередині держави, передбачає ряд завдань, серед яких: запровадження ефективних механізмів взаємодії між МВС, НП, ДПСУ, СБУ, СЗР та ДМС з питань протидії нелегальній міграції; впровадження методології виявлення нелегальної міграції, аналізу ризиків; удосконалення системи ЄІАС УМП; Ціль 9 Забезпечення прав іноземців, що спрямоване на роз'яснення органами влади мігранта міграційного законодавства і сприяння їм у добровільному поверненні; легалізація нелегальних мігрантів звільнених з ПТПІ, через неможливість їх видворення в примусовому порядку; удосконалення процедур примусового повернення та примусового видворення; визначення критеріїв прийняття рішень щодо заборону щодо подальшого в'їзду в Україну; Ціль 10 передбачає запровадження міграційної амністії та програм регуляції в окремих випадках до іноземців, до яких не можна застосувати заходи протидії нелегальній міграції [13].

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що головними аспектами Стратегії, визначено удосконалення міграційного законодавства; моніторинг міграційних процесів; здійснення контролю органами влади за мігрантами; прийняття управлінських рішень; удосконалення механізмів взаємодії між органами влади з питань протидії нелегальній міграції.

Таким чином, на думку автора, головною метою протидії нелегальній є дотримання встановленого порядку в'їзду в Україну та виїзду з України, транзитного проїзду через її територію, та встановленого строку перебування іноземців та осіб без громадянства на території держави.

Варто зазначити, що окреслення завдань протидії нелегальній міграції ускладнюються відсутністю Міграційного кодексу України,

значною кількістю суб'єктів управління у сфері протидії нелегальній міграції, великою кількістю законних та підзаконних актів, що визначають права та обов'язки іноземців та осіб без громадянства, адміністративні стягнення та інші заходи примусового характеру. Це, відповідно призводить до недостатньої обізнаності іноземними громадянами своїх прав та обов'язків, та відсутності конкретних алгоритмів дій та їх розмежування між усіма суб'єктами органів влади, в тому числі створює передумови для вчинення кримінальних правопорушень у частині службової діяльності та професійної діяльності у сфері міграції.

Передусім завдання протидії нелегальній міграції залежить від стратегічних цілей поставлених конкретним суб'єктом управління, діяльність якого спрямована на посилення міграційного контролю на державному кордоні і всередині держави.

В контексті дослідження, до завдань протидії нелегальній міграції автором віднесено:

- формування пропозицій щодо удосконалення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, в тому числі визначення адміністративних проступків, за якими настає адміністративна відповідальність у вигляді штрафу та застосування адміністративних примусів;

- розробка та практична реалізація комплексу заходів щодо протидії нелегальній міграції, з урахуванням усіх суб'єктів міграційних відносин;

- удосконалення механізму примусового повернення та примусового видворення, формування дієвого механізму заборони в'їзду в Україну, практичного виконання угод про реадмісію, та інших заходів;

- удосконалення механізму взаємодії органів ДМС з іншими суб'єктами щодо протидії нелегальній міграції;

- удосконалення та забезпечення функціонування підсистеми ЄІАС УМП [7-11].

Більшість наукових праць присвячено правовому та адміністративному статусу Державної міграційної служби України, в яких відображається питання функцій цього органу. Однак у всіх дослідження увага зосереджується на відсутності визначених функцій ДМС у Положенні № 360, тому функції цього органу науковці розглядають через призму напрямів, повноважень та завдань.

Вчений О. Воронятніков розглядаючи адміністративно-правовий статус ДМС, через призму прав та обов'язків (повноважень), компетенції, вказує на наступних функціях: публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвольно-реєстраційні, контрольні функції у сфері мігра-

ції [1, с. 73]. В. Репело оцінюючи напрями діяльності ДМС через призму повноважень та діяльності, виокремлює функцію адміністративної діяльності [13, с.59]. Д. Гурін присвятив свою роботу ДМС, її функції розглянув через призму повноважень [3, с. 147].

Згідно із п. 3 Положення про Державну міграційну службу України основними завданнями ДМС є:

- 1) реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

- 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [6].

Варто вказати, що автором, повноваження ДМС у сфері протидії нелегальній міграції аналізуються та розглядаються через призму повноважень визначених у п. 4 Положення про Державну міграційну службу України № 360 від 20.06. 2014 р. та інших нормативно-правових актів, які визначають напрям діяльності у цій сфері [6].

Отже, Державна міграційна служба України відповідно до покладених на неї завдань (п. 4 Положення):

*у сфері протидії нелегальній міграції:*

- проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів (пп. 2 п. 4);

- розробляє поточні та довгострокові прогнози із питань біженців та інших категорій мігрантів (пп. 2 п. 4);

- проставляє в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства відмітки про заборону в'їзду в Україну (пп. 8 п. 4);

- приймає рішення про скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України (пп. 9 п. 4);

- приймає рішення про добровільне повернення (пп. 9 п. 4);

- приймає рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їх громадянської належності або країни походження (пп. 9 п. 4);

- звертається до судів з адміністративними позовами щодо примусового видворення іноземців та осіб без громадянства (пп. 9 п. 4);

- здійснює інші заходи, пов'язані з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України (пп. 9 п. 4);
- здійснює ідентифікацію іноземців та осіб без громадянства, які підлягають видворенню або реадмісії (пп. 11 п. 4);
- забезпечує функціонування пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (пп. 21 п. 4);
- забезпечує створення, удосконалення, розвиток, супроводження та підтримку функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами (ЄІАС УМП) (пп.28 п. 4);
- здійснює відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства (пп. 31 п. 4);
- здійснює міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань реадмісії (пп. 32 п. 4);
- забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів

- України (пп. 32 п. 4);
  - здійснює державний контроль за дотриманням міграційного законодавства (пп. 33 п. 4);
  - притягує порушників до адміністративної відповідальності (пп. 33 п. 4);
  - виконує у межах повноважень, передбачених законом, правозастосовні і правоохоронні функції (пп. 38 п. 4).
- Безумовно, управлінська діяльність Державної міграційної служби України у сфері протидії нелегальній міграції базується на правовій основі.
- В свою чергу правова основа діяльності Державної міграційної служби у сфері протидії нелегальній міграції регламентується низкою нормативно-правових актів, які визначають права та обов'язки іноземців та осіб без громадянства, адміністративні стягнення, що застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, організаційну процедуру притягнення до адміністративної відповідальності та інших заходів адміністративного примусу, що автором систематизовано у таб. 1 та буде досліджуватися та обґрунтовуватись в подальшому.

Таблиця 1

**Нормативно-правова основа діяльності Державної міграційної служби України у сфері протидії нелегальній міграції**

1.	Конституція України	
2.	Кодекс України про адміністративні правопорушення	КУпАП
3.	Кодекс адміністративного судочинства України	КАСУ
4.	ЗУ «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 21.09.2011 р	Закон № 3717-VI
5.	ЗУ «Про імміграцію» від 07.06.2001 р	Закон № 2491-III
6.	ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 р.	Закон № 5492-VI
7.	ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави» від 27.02.2018 р.	Закон № 2293-VIII
8.	ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України» від 24.02.2023 р	Закон № 2952-IX (н.ч.23.03.2023 р.)
9.	ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції» від 01.12.2022 р.	Закон № 2813-IX (н.ч. 28.06.2023 р.)
10.	ЗУ «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції» від 29.06.2023 р.	Закон № 3196-IX (н.ч. 20.08.2023)
11.	Порядок продовження строку перебування та тимчасового проживання, продовження та скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України від 15.02.2012 р.	Порядок № 150 (в редакції від 12.09.2023 р. № 979)
12.	Положення про Єдину інформаційно-аналітичну систему управління міграційними процесами від 04.10.2023 р.	Положення № 811 (в редакції від 23.10.2023 р)
13.	Порядок обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду від 20.07.2015 р.	Порядок № 884



Продовження таблиці 1

14.	Порядок надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон від 17.04.2013 р.	Порядок № 280
15.	Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, встановлює порядок оформлення, розгляду та обліку справ про адміністративні правопорушення посадовими особами Державної міграційної служби України від 28.08.2013 р.	Інструкція № 825
16.	Інструкція про примусове повернення та видворення з України іноземців та осіб без громадянства від 23.04.2012 р.	Інструкція № 353/271/150
17.	Інструкція про порядок прийняття Державною міграційною службою України та її територіальними органами рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та ОБГ 17.12.2013 р.	Інструкція № 1235
18.	Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб від 16.03.2015 р.	Інструкція № 158
19.	Інструкція про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні від 29.02.2016 р.	Інструкція № 141
20.	Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері від 04.09.2013 р	Порядок № 850/536/1226
21.	Порядок оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання від 25.04.2018 р.	Постанова КМУ № 322
22.	Порядок оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання 25.04.2018 р.	Постанова КМУ № 321

Джерело: складено автором

Проведений автором аналіз нормативно-правових актів зазначених у таб. 1, в контексті дослідження, дає підстави стверджувати, що державно-управлінська діяльність органів ДМС у сфері протидії нелегальній міграції спрямована на:

- виявлення порушників міграційного законодавства та притягнення їх до адміністративної діяльності, що відображаються у реалізації своїх повноважень (ст. 24, ст. 222<sup>2</sup>) самостійно накладати адміністративні стягнення за порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства (ст. 203, ст. 203<sup>1</sup>, ст. 204, ст. 205 КУпАП; Інструкція № 825);

- попередження в'їзду небажаних осіб (ст. 13, ст. 26, ст. 30 Закон № 3717-VI; Інструкція № 1235);

- припинення порушень міграційного законодавства (ст. 262, ст. 263 КУпАП, Інструкція № 825);

- запобігання та протидію нелегальній міграції (Порядок № 850/536/1226);

- забезпечення заходів адміністративних примусів (ст. 26, ст. 29, ст. 30 Закону № 3717-VI).

З огляду на проведені дослідження у сфері протидії нелегальній міграції, автором про-

понується власне визначення поняття «протидія нелегальній міграції». На думку автора «протидія нелегальній міграції – це система державно-управлінських заходів спрямованих на запобігання, виявлення та припинення порушень законодавства що регулює порядок в'їзду, виїзду та перебування іноземців та осіб без громадянства на території держави під час здійснення органами влади своїх повноважень, з метою захисту національних інтересів та національної безпеки від загроз у сфері міграції та нелегальній міграції».

**Висновки.** Підводячи підсумок, слід зробити висновок, що Державна міграційна служба України є одним із головних суб'єктів протидії нелегальній міграції, яка відіграє важливу роль у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, зокрема: здійснює вплив на регулювання та моніторинг міграційних процесів; забезпечує функціонування ЄІАС УМП та державний контроль за дотриманням міграційного законодавства [6–7].

ДМС у сфері протидії нелегальній міграції має великий спектр повноважень, що регулюється низкою нормативно-правових актів, які визначають порядок в'їзду в Україну, виїзду з України та перебування іноземців та осіб

без громадянства на території держави. До основних механізмів протидії нелегальній міграції слід віднести: механізм притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства за порушення міграційного законодавства; механізм примусового повернення; механізм примусового видворення; механізм виконання угод про реадмісію; механізм заборони щодо подальшого в'їзду в Україну, та інших примусових заходів, що потребують окремого дослідження у зв'язку із зміни законодавства, які набули чинності в період воєнного стану [7–10].

На думку автора, в умовах воєнного стану, головним питанням має стати напрацювання механізму видворення нелегальних мігрантів через «треті країни». Тобто якщо цього не зробити, то можна прогнозувати збільшення скоєння кримінальних злочинів іноземцями та їх участь у тіншовій економіці та інших соціальних сферах.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Воронятников О.О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 5. С. 70–73.
2. Голобородько Д.В. Конспект лекцій з дисципліни «Протидія Національної поліції нелегальній міграції». Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2016 р. 38 с.
3. Гурін Д. Правовий статус державної міграційної служби в забезпеченні реалізації державної політики у сфері міграції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 144–148. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.7.24>
4. Гусаров К.О. Світовий досвід протидії нелегальній міграції. 2017. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/5031/1/%D0%93%D1%83%D1%81%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%86%D0%94%D0%A3%D0%A6%D0%97.pdf>
5. Мартянова Р.А. Специфіка забезпечення виконання угод про реадмісію як дієвий інструмент державного управління міграційними процесами. *Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України*: збірн. мат. наук.-практ. конф., м. Київ, 19 груд. 2019 р./ НІСД. Київ, 2019. С. 89–93.
6. Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>
7. Положення про Єдину інформаційно-аналітичну систему управління міграційними процесами: Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 811 від 04.10.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1814-23#Text>
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту державного кордону України : Закон України від 24.02.2023 р № 2952-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-20#Text>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції : Закон України від 01.12.2022 р. № 2813-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2813-20#Text>
10. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення законодавства у сфері міграції : Закон України від 29.06.2023 р. № 3196-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3196-20#Text>
11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 21.09.2011 р. № 3717-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>
13. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>
14. Репело В.В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної міграційної служби України : дис. ... док. філос. : 081. Дніпро. 2021. 260 с. URL: [http://www.lute.lviv.ua/fileadmin/www.lac.lviv.ua/data/pidrozdil/Aspirantura/Rady/Spec\\_vchena\\_rada/Anotaciji/Polishchuk\\_Disser.pdf](http://www.lute.lviv.ua/fileadmin/www.lac.lviv.ua/data/pidrozdil/Aspirantura/Rady/Spec_vchena_rada/Anotaciji/Polishchuk_Disser.pdf)

## СЕКЦІЯ 5 АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### ПРАВОЗАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ: ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

### HUMAN RIGHTS PROTECTION ACTIVITIES OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN UKRAINE: THE PUBLIC ADMINISTRATIVE ASPECT

*У статті досліджуються особливості формування інституціонального змісту правозахисної діяльності громадських організацій з позицій публічного управління. Наголошується, що громадські організації (ГО) використовують широкий спектр інструментів для реалізації правозахисної діяльності, що робить їх інституційний зміст динамічним та диверсифікованим. Доведено, що сутність сучасного громадського руху в Україні на сьогодні являє собою правозахисний інструментарій як за цільовим призначенням, так і за функціональною ознакою.*

*Проаналізовано сутність правозахисної діяльності в системі публічного управління, й на цій основі виокремлено характеристики правозахисту в публічному управлінні, іманентно властиві як громадським організаціям, так і органам державної влади та органам місцевого самоврядування. Встановлено, що важливим завданням сучасного публічного управління є розробка методології правового забезпечення публічноуправлінської діяльності з акцентом на правозахисні та правозабезпечувальні механізми, адже це прямо передбачено чинними нормативно-правовими актами України. При цьому проведення структурних реформ, цільова суб'єктність діяльності громадських організацій, включення громадських організацій в діяльність громадських рад при органах влади забезпечує інституціональний формат ГО в середовищі публічного управління. Встановлено, що сучасне законодавство України достатньою мірою регулює публічноуправлінський вплив ГО на сучасний механізм публічної влади в Україні. Разом з тим, специфіка діяльності правоохоронних органів потребує не лише формальної (за назвою) визначеності призначення таких ГО, а й реального їх впливу стан громадського реагування на суспільно значущі події. На цій основі пропонується низка висновків щодо раціоналізації діяльності громадських організацій у сфері правоохорони, а також наводяться практичні рекомендації щодо предметного поля співпраці влади і ГО. Акцентовано увагу на екстериторіальності громадських організацій, їх інтегрованої сутності у межах сучасної держави, специфіку долучення ГО до реалізації публічних послуг.*

**Ключові слова:** правозахисна діяльність, правозахисні громадські організації, публічно-управлінські впливи, публічне управління.

*The article examines the peculiarities of the formation of the institutional content of the human rights activities of public organizations from the standpoint of public administration. It is emphasized that non-governmental organizations (NGOs) use a wide range of tools to implement human rights activities, which makes their institutional content dynamic and diversified. It has been proven that the essence of the modern public movement in Ukraine today is a human rights toolkit both in terms of purpose and in terms of functionality.*

*The essence of human rights activity in the system of public administration is analyzed, and on this basis, the characteristics of human rights protection in public administration, immanently characteristic of both public organizations and state and local self-government bodies, are identified. It has been established that an important task of modern public administration is the development of a methodology for legal support of public administrative activities with an emphasis on human rights protection and law enforcement mechanisms, as this is directly provided for by the current regulatory and legal acts of Ukraine. At the same time, the implementation of structural reforms, the targeted subjectivity of the activities of public organizations, the inclusion of public organizations in the activities of public councils under the authorities ensures the institutional format of NGOs in the environment of public administration.*

*It has been established that the modern legislation of Ukraine sufficiently regulates the public management influence of NGOs on the modern mechanism of public power in Ukraine. At the same time, the specificity of law enforcement agencies requires not only the formal (by name) determination of the designation of such NGOs, but also their real influence, the state of public response to socially significant events. On this basis, a number of conclusions are offered regarding the rationalization of the activities of public organizations in the field of law enforcement, as well as practical recommendations regarding the subject field of cooperation between the authorities and NGOs. Attention is focused on the extraterritoriality of public organizations, their integrated essence within the boundaries of the modern state, the specifics of the involvement of NGOs in the implementation of public services.*

**Key words:** human rights activity, human rights, non-governmental organizations, public administration influences, public administration.

УДК 342.571

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.32>

**Баштанник В.В.**

д.держ.упр., професор,  
професор кафедри державного  
управління і місцевого самоврядування,  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»,  
засновник  
ГО ГНО «Фундація публічно-правових  
ініціатив»  
ORCID ID: 0000-0001-5969-3620

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах протидії збройній агресії з боку РФ, запровадження правового режиму воєнного стану

й можливого обмеження окремих конституційних прав і свобод громадян (відповідно до положень Конституції України) особливої ваги

набуває раціональна діяльність громадських організацій загалом, й особливо у сфері правозахисної діяльності. Розуміння такої діяльності як специфічної форми громадського впливу на сферу державного управління є досить звуженим і застарілим підходом. Адже саме умови правового режиму воєнного стану характеризуються підвищеним рівнем обмежень прав та свобод громадян з метою забезпечення національної безпеки та оборони, протидії колабораційній діяльності, запобіганню ухиляння громадян від конституційних обов'язків. У таких умовах правозахисна діяльність стикається з рядом викликів, протиріч і обмежень, але залишається важливою для захисту прав та свобод людини. Ми вважаємо, що в сучасних умовах головна проблематика діяльності громадських організацій обумовлена саме важливою функцією – забезпеченням державного ладу і функціонування суспільних інституцій в особливих умовах, що може бути детерміновано у поєднанні таких факторів: захист права на життя, свободу вираження думки, право на справедливий суд, захист від насильства та катувань; 2) моніторинг порушень прав людини під час воєнних конфліктів та воєнного стану, документування фактів порушень та захист потерпілих; 3) моніторинг порушень прав людини; 4) захист уразливих груп населення: (діти, жінки, люди з інвалідністю та мігранти, які можуть бути особливо піддані ризику під час воєнного стану); 5) міжнародне співробітництво; 6) просвітницька діяльність.

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

Правозахисна діяльність громадських організацій з позицій публічноуправлінського аспекту досліджена достатньою мірою вітчизняними і зарубіжними вченими. Важливо вказати на праці О. Акімова, Л. Акімової, О. Баштанник, В. Голубь, Н. Липовської, А. Помази-Пономаренко, О. Руденко, В. Тертички та ін. В основі сучасних узагальнень діяльності громадських організацій (громадських об'єднань) покладено функціональний та партисипативний підходи, що загалом є виправданим, перш за все в умовах стабільного управління. Вітчизняні науковці достатньо конкретно визначили сутність базових категорій в теорії управління: публічний вплив (Н. Липовська), інституціональний вимір (О. Баштанник), суспільно-значимі орієнтири (О. Руденко, В. Тертичка) тощо. Разом з тим, нові реалії потребували нового підходу до правозахисної діяльності громадських організацій.

**Метою статті** є аналіз публічноуправлінського аспекту правозахисної діяльності громадських організацій в Україні. З цією метою визначено такі завдання: теоретична ідентифі-

кація пріоритетів діяльності ГО для визначення основних пріоритетів правозахисної діяльності в умовах воєнного стану, аналіз ефективності та результативності правозахисних заходів громадських організацій, конкретизація можливостей для побудови ефективної співпраці між громадськими організаціями, державними органами та міжнародними партнерами з метою забезпечення захисту прав людини та гуманітарної допомоги.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Сучасна теорія публічного управління формалізована через особливу роль громадських організацій, що на наш погляд, є правильним підходом, хоча і певною мірою таким, що потребує трансформації. Адже діяльність сучасних ГО є важливою у тих сферах, де держава виступила не повною мірою раціональним суб'єктом публічної політики. У практиці публічного управління, також у теоретичних розробках науковців є можливість спостерігати певний дихотомічний підхід «держава – громадські організації», що не відповідає завданням сучасної держави. Ми обстоюємо наукову позицію щодо інституціональної ролі громадських організацій, згідно з якою громадські організації (ГО) використовують широкий спектр інструментів для реалізації правозахисної діяльності, що робить їх інституційний зміст динамічним та диверсифікованим. Адже відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», громадське об'єднання - це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадська організація - це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Варто вказати на сутність політичної детермінанти діяльності громадських організацій. Так, на досвіді Великої Британії можемо відзначити, що у період між виборами місцеві громади та організації повинні бути підключені до процесу вироблення політики та сприяння підвищенню якості послуг. У той же час програма поліпшення результатів діяльності владних структур вимагає широких консультацій та залучення громадськості до процесу розробки та прийняття управлінських рішень на всіх рівнях [2]. Варто навести приклад Великої Британії, де у межах формування ефективного взаємозв'язку в системі «органи влади - партії - громадські організації – громадяни» політичні партії вважають за необхідне: забезпечити відкритість зборів громад для всіх зацікавлених осіб та організацій;

– посилити статусну роль колегій громадян, що обираються для презентації інтересів громади і поглибленого вивчення проблемних питань;

– використовувати механізм ситуаційних зібрань певних груп населення з окремих питань місцевого розвитку;

– формувати консультативно-дорадчі комісії з питань працевлаштування населення, у складі роботодавців, профспілок, органів, що займаються питаннями професійної підготовки для вироблення умов соціального партнерства як гарантії соціальної рівноваги;

– впровадити механізми громадських слухань та опитувань громадської думки з важливих питань для підвищення ефективності управлінської діяльності владних структур та забезпечення зворотного зв'язку [3].

На думку дослідників, адміністративно-правове регулювання публічно-управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державне організованому суспільстві. Воно є засадничим, формуючим компонентом управління. Право виступає мірилом людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативне оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість учасників управлінського процесу [4].

Варто з цим твердженням погодитись, проте у розумінні змісту правозахисної діяльності ГО, на відміну від правоохоронної діяльності органів влади слід зауважити, що базовими засадами правозахисної діяльності ГО виступають: незалежність (ГО діють незалежно або майже незалежно від державних структур і можуть виступати на захист прав та свобод громадян без втручання держави, при цьому реалізуючи саме публічноуправлінські функції); публічний контроль, оскільки сутність діяльності ГО прямо передбачає організацію або участь у механізмі публічного контролю за додержанням прав людини та конституційних норм щодо захисту громадян; акцент саме на захисті прав та свобод, адже правоохоронні органи, навіть формалізуючи захист прав і свобод, більшою мірою зосереджені на забезпеченні громадського порядку та безпеки як предметного поля прав і свобод; лобіювання та адвокація, як сучасні функції ГО, що здійснюють

ся у площині внесення змін у законодавство в інтересах захисту прав людини, тоді як правоохоронні органи забезпечують виконання законів, тощо.

Важливо також наголосити на сутності діяльності громадських рад при органах державної влади, що формуються шляхом представництва ГО. Нормативно-правова база щодо формування та діяльності таких громадських рад є досить обмеженою, проте очевидним недоліком такого підходу є інституціональна суперечність завдань і сутності діяльності органу влади, та алгоритму формування громадських рад. З позицій публічного управління інтегровані структури в системі влади завжди спрямовані на вирішення завдань і функцій держави, визначених Конституцією України. Таким чином, правозахисна діяльність громадських організацій у загальному контексті спрямована на реалізацію таких завдань.

На нашу думку, функції управління слід диференціювати за трьома напрямками.

– перший напрям – за об'єктами, тобто цілями і завданнями; предметами відання, тобто певними галузями життя. Такими галузями є політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна. Відповідно до цих галузей слід розрізняти об'єктні функції територіальних утворень – політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. В залежності від сфери реалізації цих функцій їх можна поділяти на внутрішні і зовнішні об'єктні функції.

– другий напрям – за суб'єктами, тобто відповідно до типу регіонів. Відповідно з цим можна виділити систему територіальних функцій як функції територіальних утворень, база – територіальні громади.

– третій напрям – за способами, засобами і методами територіальних утворень. Доцільно виділяти систему технологічних функцій. Комплекс цих функцій утворюють такі: інформаційна, планування і програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна функції та функція соціального контролю.

При цьому раціонально організована система публічного управління спрямована на реалізацію завдань по створенню умов для забезпечення життєвих інтересів, соціального захисту населення, надання йому високоякісних послуг та забезпечення захисту і реалізації прав і свобод громадян [5]. Разом з тим, у сучасних умовах правового режиму воєнного стану змінюється як парадигма публічного управління так і роль правозахисних громадських організацій. Ми вважаємо, що важливим завданням сучасного публічного управління є

розробка методології правового забезпечення публічноуправлінської діяльності з акцентом на правозахисні та правозабезпечувальні механізми саме у контексті особливих умов державотворення. У такому форматі громадські організації відіграють ключову роль у правозахисті, адже держава в умовах правового режиму воєнного стану інституційно тяжіє до консервативних форм публічного управління.

У наших дослідженнях ми акцентували увагу на правовому захисті людини і громадянина як один із головних правових інститутів публічного управління у демократичному суспільстві, пріоритетному принципі у системі конституційних гарантій кожної країни. Норми правового захисту встановлюють найбільш істотні правила, що визначають стан людини в суспільстві і державі, принципи взаємодії в системі «людина – суспільство – держава». При цьому держава формує систему права, що виступає формою суспільних відносин незалежних суб'єктів, які підкорюються в своїй поведінці нормі права. Незалежність громадських організацій у сфері правозахисту і одночасна формалізація їх діяльності визначають форму вираження демократії, характеризують державний режим загалом.

Сталий зарубіжний досвід публічного управління в системі забезпечення прав і свобод людини переконливо доводить, що в даний час в Україні повна заміна внутрішньодержавного регулювання правового становища людини міжнародно-правовими нормами навряд чи досяжна. Системна регламентація прав людини згідно з нормами міжнародного права сьогодні ускладнена через розбіжності, що зберігаються у підходах національних країн до проблеми визначення їх сутності і змісту. Крім того, механізм функціонування міжнародного права не може сам по собі забезпечити фізичним особам можливість реалізувати у повному обсязі їх права. Відколи існує державність і інститут громадянства, захист прав особи в тому чи іншому обсязі обов'язково буде встановлювати юридичні відносини між державою і людиною. Важливо визначити базові напрями регламентації прав людини у засадничих положеннях наддержавних утворень, проблемні сфери та принципи дотримання прав людини у діяльності органів управління ЄС [5].

Саме тому сучасні дослідження правозахисної діяльності громадських організацій варто спрямувати на такі напрями. По-перше, раціоналізація і моніторинг публічної політики, оскільки громадські організації доповнюють діяльність публічної влади у сфері захисту прав людини., проводять моніторинг діяль-

ності влади, викривають порушення, надають правову допомогу громадянам, чиї права було порушено, лобіюють прийняття законів, що відповідають міжнародним стандартам. По-друге, забезпечення участі громадян у публічному управлінні шляхом сприяння залученню громадян до процесів прийняття рішень та оцінки діяльності влади. Це робить публічне управління більш прозорим, підзвітним та відповідальним.

По-третє, підвищення обізнаності про права людини в соціумі. Саме громадські організації проводять просвітницьку роботу серед населення, роз'яснюючи людям їх права та способи їх захисту. Це сприяє підвищенню правової культури суспільства, . Зокрема, ГО надають допомогу людям, які зазнають дискримінації (у тому числі – позитивної) або не мають доступу до правосуддя., що загалом сприяє соціальній справедливості та інклюзивності.

По-четверте, формування нового режиму спілкування з публічною владою, оскільки на основі норм законодавства ГО співпрацюють з органами влади з метою покращення захисту прав людини. Це може включати спільну розробку та реалізацію програм, обмін інформацією, експертну оцінку законодавства, а також сприяє забезпеченню доступу до правосуддя.

Особливої уваги заслуговує принцип гарантованих прав і свобод спрямований на реалізацію суб'єктивних прав і свобод особи, задекларованих в юридичних нормах, яких слід дотримуватися, й саме у такому випадку права людини будуть реальними, а не фіктивними. На відміну від принципу рівності і принципу поваги прав і свобод, принцип гарантованості закріплений у вигляді конкретних юридичних гарантій, що покликані забезпечити захист суб'єктивних прав від порушень з боку приватних осіб і органів публічної влади. Загалом, в ЄС, як і на рівні окремих країн, система гарантій прав і свобод містить у собі три основних елементи: інституціональні гарантії, пов'язані з функціонуванням органів, діяльність яких спрямована на гарантування і захист порушених прав; процесуальні гарантії, що реалізуються при здійсненні правосуддя; матеріальні гарантії у вигляді права особи на компенсацію збитків, заподіяних через порушення його прав.

Перераховані гарантії є загальними, тобто поширюються, як правило, на будь-які права і свободи. Органом, що відіграє ключову роль у захисті прав людини, у тому числі прав, встановлених ЄС, виступають суд, омбудсман, Європейська Комісія, дипломатичні і консульські представництва тощо, але звернення до суду визнано в якості основного інструменту,

адже розгляд справи в суді - гарантія й одночасно суб'єктивне право кожної людини, закріплене й у Хартії ЄС, і Європейській конвенції 1950 р. Статус сучасних правових норм встановлює ряд важливих механізмів та інститутів, що покликані забезпечувати відповідальність кожної держави за порушення прав людини, агресію, відмову в наданні незалежності колоніальним країнам і народам, політику апартеїду тощо. Підставою міжнародно-правової відповідальності країни є порушення на її території чи її посадовими особами прав і свобод людини, закріплених у міжнародно-правових документах зобов'язуючого характеру. Водночас, слід наголосити, що універсальний характер прав людини виявляється у тому, що вони належать усім людям. Адже «визнання гідності, притаманної усім членами людської родини і рівних, невід'ємних їх прав є основою свободи, справедливості і загального миру» [6].

Входження України у світове співтовариство і демократичні перетворення всередині країни вимагають принципово нового ставлення до інституту прав і свобод людини, а також потребує активізації і посилення впливу громадських організацій у сфері правозахисної діяльності.

**Висновки.** Проблематика прав людини в сучасному контексті подається вченими у галузі науки державного управління, а також права переважно у площині відповідності певним стандартам, що, по-перше, містяться у міжнародних угодах; по-друге, визначені у якості критеріїв на вступ до міжнародних орга-

нізацій; по-третє, виступають складовими нормативно-правового забезпечення міждержавного співробітництва. Ми вважаємо, що такий підхід може бути виправданий для стабільних систем публічного управління. В умовах державотворення, наявності викликів і загроз для суверенної держави, потрібен інший механізм правозахисту, визначальну роль в якому мають відігравати громадські організації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про громадські об'єднання. Закон України від 22 березня 2012 року № 2572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (Дата звернення 10.09.2023).
2. Баштанник В. Державне управління в системі владно-партійної взаємодії. : к.держ.упр. : спец.. 25.00.01 - Теорія і історія державного управління : захищена 2002-06-12. Українська Академія державного управління при Президенті України. 202 с.
3. Відродження демократії і відбудова громад. Конференція Лейбористської партії 1995 року. - Матеріали Програми сприяння парламентам України (ПСП). - № 84 (б).
4. Чубара Т. Політичний аспект суб'єктивації національного виміру інтеграційного процесу в контексті модернізації державного управління/ Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. 3б. наук. пр. НАДУ при Президенті України. 2012. Вип. 2. С. 3-10.
5. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
6. Загальна декларація прав людини. Генеральна Асамблея ООН, 10 груд. 1948 р. Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕНЬ ЗАГРОЗ ТА РИЗИКІВ ЕКОНОМІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

## MODERN APPROACHES TO DETERMINING THREATS AND RISKS TO THE ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE

Статтю присвячено проблематиці систематизації загроз та викликів економічній безпеці. Не зважаючи на велику кількість науково-теоретичних робіт, які присвячені питанням загроз економічній безпеці держави, дане питання досі залишається не достатньо проаналізованим та висвітленим. Значною мірою це пов'язано із недоліками чинного законодавства, оскільки на державному рівні, загрози економічній безпеці розглядаються лише в межах загроз національній безпеці. Загрози не систематизовано в рамках окремих складових економічній безпеці. Крім того, є лише один документ, затверджений на державному рівні, де розглядаються складові економічній безпеці – «Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічній безпеці України». Актуальність та повнота даного документа також викликає певні сумніви. Відтак, наголошено на потребі перегляду існуючих підходів та закріплення нових підходів у нормативно-правових документах на державному рівні.

У статті визначено джерела та передумови виникнення загроз. Проаналізовані основні ризики та загрози, які впливають на Україну в умовах сьогодення. Окреслено проблему класифікації загроз економічній безпеці держави та запропоновані шляхи її вирішення. Наведено авторське тлумачення поняття «загрози економічній безпеці», як сукупність певних умов та факторів, що створюють небезпеку для економічного розвитку (сталого функціонування). У відношенні до економічній безпеці держави, загроза є ризиком настання факторів які будуть впливати на економіку в цілому. Зазначено, що окремої уваги дослідників заслуговують питання протидії загрозам економічній безпеці, з огляду на їх різноманітність. Протидія деяким категоріям загроз може вимагати нових підходів. У інших випадках може мати місце діалектика теорії безпеки, коли протидія одним загрозам створює нові, або посилює вже існуючі.

**Ключові слова:** ризики, економічна безпека, загрози економічній безпеці, національна безпека, держава, правове регулювання, класифікація загроз, класифікація ризиків.

пека, держава, правове регулювання, класифікація загроз, класифікація ризиків.

The article is devoted to the problems of systematization of threats and challenges to economic security. Despite the large number of scientific and theoretical works devoted to the issue of threats to the economic security of the state, this issue still remains insufficiently analyzed and covered. To a large extent, this is due to the shortcomings of the current legislation, since at the state level, threats to economic security are considered only within the limits of threats to national security. Threats are not systematized within separate components of economic security. In addition, there is only one document approved at the state level, which considers the components of economic security – “Methodical recommendations for calculating the level of economic security of Ukraine”. The relevance and completeness of this document also raises serious doubts. Therefore, the need to revise the existing approaches and consolidate new approaches in regulatory documents at the state level was emphasized.

The article defines the sources and prerequisites for the emergence of threats. The main risks and threats that affect Ukraine in today's conditions are analyzed. The problem of classification of threats to the economic security of the state is outlined and ways of solving it are proposed. The author's interpretation of the concept of “threats to economic security” is given as a set of certain conditions and factors that create a danger for economic development (sustainable functioning). In relation to the economic security of the state, the threat is the risk of the occurrence of factors that will affect the economy as a whole. It is noted that the issues of combating threats to economic security deserve special attention of researchers, given their diversity. Countering some categories of threats may require new approaches. In other cases, there may be a dialectic of security theory, when countering one threat creates new ones, or strengthens existing ones.

**Key words:** risks, economic security, threats to economic security, national security, state, legal regulation, classification of threats, classification of risks.

УДК 327:5+327:8  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.33>

**Дмитрова О.С.**

к. економ. наук,  
керівник напряму фінансового моніторингу АТ «УКРПОШТА»  
ORCID ID: 0009-0007-4928-2191

**Карпова К.В.**

к. економ. наук, доцент,  
завідувач кафедри управління фінансово-економічною безпекою, Інститут безпеки ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,  
ORCID ID: 0009-0007-7705-8808

**Кривошликов С.Ф.**

к. техн. наук,  
доцент кафедри національної безпеки, Інститут безпеки ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,  
ORCID ID: 0009-0008-5494-8880

**Постановка проблеми в загальному вигляді. Обґрунтування актуальності теми дослідження.** У 2021 році, була затверджена «Стратегія економічній безпеці України» на період до 2025 року. Науковим забезпеченням реалізації стратегії повинні були стати науково-аналітичні та прогностичні дослідження викликів та загроз економічній безпеці України; наукові рекомендації щодо постійного моніторингу економічній стійкості, проект методики щорічної оцінки стану економічній безпеці. Тобто оновлення наявних державних документів з питань побудови системи економічній безпеці, приведення у відповідності до

найкращих світових практик оцінки рівня економічній безпеці України, перегляд існуючих підходів до визначення складових економічній безпеці, які на неї впливають, але вплив зовнішніх факторів, та подекуди і внутрішніх, не дозволили повною мірою здійснити всі завдання які були зафіксовані у документі.

Стаття розглядає основні проблеми, які виникають при дослідженні даного питання, та розкриває бачення авторів до підходу, щодо систематизації та класифікації загроз економічній безпеці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання**



**даної проблеми** Даними питаннями на різних етапах своєї наукової діяльності, займалися такі дослідники, як: І. Бінько, З. Варналій, О. Власюк, В. Геєць, В. Горбулін, С. Дмитров, Я. Жаліло, А. Качинський, І. Мігус, Д. Пастернак-Таранущенко, В. Предборський, Л. Шевченко, В. Шлемко, М. Єрмошенко, А. Козаченко, В. Пономарев, А. Ляшенко, В. Франчук тощо. Проте, висока динаміка суспільних процесів обумовлює оновлення поглядів на сукупність загроз економічній безпеці України в сучасному світі.

**Метою дослідження є** систематизація загроз економічній безпеці держави, з врахуванням реалій сьогодення.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «Економічна безпека» - широке та багатогранне поняття. Так, Енциклопедія сучасної України визначає економічну безпеку, як «складну багатофакторну категорію, що характеризує здатність національної економіки до розширеного відтворення з метою задоволення на визначеному рівні потреб населення і держави; протистояння дестабілізаційній дії чинників, які створюють загрозу стійкому збалансованому розвитку країни; забезпечення конкурентоспроможності національної економіки у світовій системі господарювання» [1]. Натомість, І. Сосновська, у своїй статті визначає економічну безпеку як «універсальну категорію, що відображає захищеність суб'єктів соціально-економічних відносин на всіх рівнях, починаючи з держави і закінчуючи кожним її громадянином» [2], а В. Франчук, у своїх працях, пропонує розглядати «економічну безпеку» як «стан, при якому система може ефективно розвиватися та протидіяти негативному впливу свого зовнішнього та внутрішнього середовища» [3]. Не зважаючи на різність формування, всі наукові праці, як вітчизняних, так і іноземних вчених, погоджуються між собою у питаннях головної функції побудови системи економічної безпеки – захист від наявних та потенційних загроз та ризиків.

У даному дослідженні «Ризик» тлумачиться як «ймовірність (чи загроза) виникнення збитків або недотримання прибутків порівняно з варіантом, що прогнозується» [4]. Ризик з'являється у зв'язку з випадковою зміною умов економічної діяльності, несприятливими обставинами, тощо.

У 2003 році, було прийнято Закон України «Про основи національної безпеки України», станом, на 2024 рік, закон не дійсний, через оновлення та введення в дію Закону України про Національну безпеку України (2018 рік), але у законі версії 2003 року, було чітко сформульовано, що «загрози національній безпеці це наявні та потенційно можливі явища і чинники, що ство-

рюють небезпеку життєвоважливим національним інтересам України» [5]. Таке визначення заслуговує на використання, у тому числі, шляхом оновлення чинного законодавства.

Загроза економічній безпеці, це сукупність певних умов та факторів, що створюють небезпеку для економічного розвитку (сталого функціонування). У відношенні до економічної безпеки держави, загроза, це ризик настання факторів які будуть впливати на економіку в цілому (визначення авторів).

При цьому, необхідно звернути увагу, що при аналізі загроз економічній безпеці між науковцями існують певні розбіжності. Немає єдиного підходу до визначення, переліку загроз для системи економічної безпеки. Кожен автор розглядає її через призму власного досвіду та напряму роботи. Наприклад, І. Мігус, у своїх працях визначала основними загрозами економічній безпеці України: «високий рівень тіньової економіки, зростання інфляції і бюджетного дефіциту, зменшення валового нагромадження основного капіталу, зростання безробіття, несприятливий інвестиційний клімат, надто високий рівень державного боргу, неконтрольовані міграційні процеси, політична нестабільність тощо» [6]. Дійсно, за визначеннями Державної служби фінансового моніторингу – відмивання коштів отриманих злочинним шляхом, відноситься до загроз економічній безпеці держави, як один із найвагоміших ризиків. Варто зазначити, що підходи за оцінкою ваги впливу, при визначенні ризиків та загроз для економічної безпеки, це один із найпоширеніших підходів серед українських вчених.

Але, враховуючи мінливість оточуючого середовища, зміну економічного та політичного середовища, вплив зовнішніх факторів, таких як військова агресія, ваговий вплив загроз буде постійно видозмінюватись.

На державному рівні, загрози економічній безпеці розглядаються в контексті загроз для національній безпеки [7]. Так, забезпечення національних економічних інтересів вимагає формування і реалізації стратегічного курсу у сфері забезпечення економічної безпеки, спрямованого як на стале нарощення конкурентоспроможності економіки України, так і на поступове зміцнення економічної стійкості та відповідно невразливості національної економіки до зовнішніх і внутрішніх загроз. [7]. При формуванні Стратегії економічної безпеки, загрози та ризики для її функціонування були розподілені в залежності від складових економічної безпеки: фінансова безпека, виробнича безпека, зовнішньоекономічна безпека, інвестиційна безпека, інноваційна безпека та макро-економічна безпека.

Класифікація загроз за видами безпеки (складено авторами, з використанням джерел [7])

Вид безпеки	Перелік загроз, характерний для даного виду безпеки
<b>Фінансова безпека: виклики та загрози</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– низький рівень бюджетної дисципліни, втрата доходів бюджету;</li> <li>– значний обсяг дефіциту державного бюджету;</li> <li>– недостатній рівень фінансової інклюзії;</li> <li>– невіршені питання щодо активів та фінансових зобов'язань на тимчасово окупованих територіях України;</li> <li>– високий рівень тінізації економіки;</li> <li>– непослідовність правового регулювання відносин у податковій сфері;</li> <li>– недостатній розвиток довгострокового кредитування;</li> <li>– значна частка непрацюючих кредитів у кредитному портфелі банків;</li> <li>– функціонування системи ПЗ в умовах високого демографічного навантаження;</li> <li>– низький рівень ліквідності фондового ринку, захисту прав інвесторів поряд із недостатньою спроможністю регулятора протидіяти зловживанням на ринку;</li> <li>– поширення явища легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;</li> </ul>
<b>Виробнича безпека: виклики та загрози</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– деіндустріалізація економіки;</li> <li>– втрата частини промислового потенціалу внаслідок збройної агресії;</li> <li>– невідповідність структури національної економіки сучасному технологічному розвитку;</li> <li>– незадовільний технічний стан та рівень захисту об'єктів критичної інфраструктури;</li> <li>– наявність частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки та надмірне проникнення імпорту на внутрішній ринок;</li> <li>– втрата потенціалу імпортозаміщення у високотехнологічних виробництвах;</li> <li>– недостатній рівень ефективної конкуренції на певних ринках;</li> <li>– недостатня ефективність державного регулювання та законодавча неврегульованість в певних галузях;</li> <li>– погіршення екологічної ситуації та зміна клімату, неефективне управління відходами;</li> <li>– відсутність виробництва повного циклу критично важливої для забезпечення життєдіяльності людини;</li> </ul>
<b>Зовнішньоекономічна безпека: стан, виклики та загрози</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– недостатні темпи диверсифікації торговельних потоків України;</li> <li>– суттєвий рівень частки торгівлі з Російською Федерацією (станом на 2019);</li> <li>– дисфункціональна структура торговельних потоків;</li> <li>– високий рівень імпортозалежності економіки;</li> <li>– збільшення кількості протекціоністських заходів, які застосовують іноземні держави;</li> <li>– нерозвиненість зовнішньоторговельної інфраструктури;</li> <li>– існуючий стан доступу товарів та послуг на ринок ЄС;</li> </ul>
<b>Інвестиційно-інноваційна безпека: стан, виклики та загрози</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– відсутність сприятливих умов для залучення інвестицій та реінвестування;</li> <li>– відсутність механізму оцінки (скринінгу) прямих іноземних інвестицій;</li> <li>– недосконалість регіональної і цілеспрямованої іміджевої інвестиційної політики;</li> <li>– слабо розвинена інноваційна інфраструктура в цілому;</li> <li>– незадовільний стан об'єктів дослідницької інфраструктури;</li> <li>– недостатній обсяг фінансування наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності;</li> <li>– недостатній для забезпечення інтенсивного розвитку економіки у довгостроковому періоді;</li> <li>– відсутність дієвих економічних стимулів;</li> <li>– недостатній рівень захисту прав інтелектуальної власності;</li> <li>– протиправні спрямування до вітчизняних технологічних розробок та інновацій з боку іноземних суб'єктів і ризики їх несанкціонованого витоку за кордон;</li> <li>– низький захист прав власності;</li> <li>– корупція;</li> </ul>
<b>Макроекономічна безпека: стан, виклики та загрози</b>	<p>уповільнення розвитку світової економіки;  зниження економічної активності в державі;  низький рівень благополуччя населення;  значні нерівномірності розподілу доходів населення в регіональному розрізі;  інтенсивні процеси трудової міграції;  високий рівень безробіття;  високий рівень неформальної зайнятості;  низькі темпи зростання продуктивності праці.</p>

**Класифікація загроз економічній безпеці держави (Складено авторами на основі узагальнення джерел [9; 10; 11])**

<b>Ознака</b>	<b>Класифікація</b>
По можливості прогнозування:	<i>прогнозовані</i> – що виникають при певних обставинах, виявлені на підставі минулого досвіду; <i>непередбачені</i> – форс-мажорні обставини, технологічні досягнення й відкриття та інші, неминучі по суті [9; 10].
по джерелу походження:	<i>об'єктивні</i> – виникають без участі та волі суб'єктів системи; <i>суб'єктивні</i> – навмисні або ненавмисні дії [9; 10; 11];
по можливості запобігання:	<i>форс-мажорні</i> – відрізняються непереборністю впливу; <i>передбачувані</i> – можуть бути передбачені;
по ймовірності настання:	<i>явні, очевидні</i> - обумовлені певними законами <i>латентні</i> – неявні, тимчасово сховані, що важко виявляються.
За середовищем виникнення	залежать від складових економічної безпеки держави
по значимості або істотності збитку:	<i>несуттєві</i> <i>істотні</i> <i>значні</i> <i>катастрофічне</i>
по ступеню ймовірності:	<i>неймовірні</i> <i>малоймовірні</i> <i>імовірні</i> <i>досить імовірні</i> <i>неминучі</i>
за ознакою їх здійснення в часі:	<i>безпосередня</i> <i>близька (до 1 року)</i> <i>далека (понад 1 рік)</i>
за сферою виникнення:	<i>Вплив внутрішніх факторів</i> <i>Вплив зовнішніх факторів зовнішні</i>

Як можна побачити, у стратегії, як і в Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, відсутня класифікація загроз та ризиків [8]. Натомість, увага держави сконцентрована лише на деяких сферах економічної безпеки держави, через відсутність класифікації та систематизації загроз економічній безпеці держави решта її складових не підлягає відповідній увазі.

Такий підхід на думку авторів, є помилковим. Заслужує уваги підхід Л. Акімової, яка пропонує підходити до аналізу загроз економічній безпеці, через їх класифікацію на низькою ознак:

- за середовищем виникнення;
- за інтенсивністю впливу;
- за змістом;
- за масштабами вияву;
- за характер дії;
- за можливими наслідками [9].

Із використанням такого підходу, реєстр ризиків та загроз, буде найбільш повним. Такий підхід буде мати найбільший один з найвагоміших впливів.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Проведене дослідження виявило суттєві недоліки у підходах до визначення існуючих загроз та ризиків економічній безпеці. Обґрунтовано відсутність підходів із застосуван-

ням системи класифікації на державному рівні, що своєю чергою, ускладнює роботу із побудови якісної системи економічної безпеки держави. Найпоширенішими, при визначенні ризиків та загроз для економічної безпеки у вітчизняній науці, є підходи за оцінкою ваги впливу.

Існуючі підходи повинні буди переглянуті, а висновки такого перегляду – закріпленні у нормативно-правових документах на державному рівні. Тільки такий підхід надасть змогу оперативного та якісного моніторингу викликів і загроз економічній безпеці.

Запропоновано тлумачити загрозу економічній безпеці, як сукупність певних умов та факторів, що створюють небезпеку для економічного розвитку (сталого функціонування). У відношенні до економічної безпеки держави, загроза, це ризик настання факторів які будуть впливати на економіку в цілому.

Окремої уваги дослідників заслуговують питання протидії загрозам економічній безпеці, з огляду на їх різноманітність. Протидія деяким категоріям загроз може вимагати нових підходів. У інших випадках може мати місце діалектика теорії безпеки, коли протидія одним загрозам створює нові, або посилює вже існуючі. Усе це й обумовлює потребу комплексного дослідження такої проблематики.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Економічна безпека / Я. А. Жаліло, М. М. Єрмошенко, П. О. Лайко // Енциклопедія Сучасної України [Електронний ресурс] / Редкол. : І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.] ; НАН України, НТШ. Київ. *Інститут енциклопедичних досліджень НАН України*, 2009. URL : <https://esu.com.ua/article-18765>
2. Сосновська І. М. Поняття та значення економічної безпеки виробничо-господарської діяльності підприємств. *Ефективна економіка*. 2015. № 9. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2015\\_9\\_34](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_9_34)
3. Франчук В. І., Корчинський І. О. Економічна безпека держави: історичні аспекти та характеристика сутності. *Ефективна економіка*. 2019. № 8. С. 1-6.
4. Коюда П. М., Коюда О. П. Економічна сутність ризиків та їх класифікація. *Актуальні проблеми та перспективи розвитку фінансово – кредитної системи України*: Зб. наук. ст. Харків. *Основа*, 2001. С.257-258.
5. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003-№ 964-IV. *Офіційний Веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/-964-15>
6. Мігус І.П. Методичний підхід до оцінки впливу загроз на економічну безпеку емісійної діяльності акціонерного товариства. *Фінансовий простір*: між. наук.-практ. журнал. №3. 2013. URL: <http://fp.cibs.ubs.edu.ua>
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року»: Указ Президента України від 11.08.2021 № 347/2021. *Офіційний Веб-сайт Верховної Ради України* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#Text>.
8. Про затвердження методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277. *Офіційний Веб-сайт Верховної Ради України* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text>
9. Акімова Л.М. Сутнісна характеристика основних загроз в економічній безпеці держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання*. 2016. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1247>
10. Дмитрова О. С. Класифікація загроз та ризиків економічної безпеки банку. *Ефективна економіка*. 2015. № 11.
11. Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. Київ : *НІСД*, 2020. 84 с.

## МОТИВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ВЕКТОРИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

### MOTIVATION MECHANISM IN THE FIELD OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN THE CIVIL SERVICE IN UKRAINE: FEATURES OF IMPLEMENTATION AND VECTORS OF IMPROVEMENT

У статті з'ясовано особливості реалізації мотиваційного механізму у сфері управління людськими ресурсами на державній службі в Україні та обґрунтовано вектори його вдосконалення з урахуванням специфіки воєнного стану. Наголошено на тому, що запорукою результативного й ефективного функціонування державної служби в Україні є її мотивований персонал. З'ясовано, що в Україні мотиваційний механізм у сфері управління людськими ресурсами на державній службі має як фінансове, так і нефінансове вираження (моральні стимули, стимули професійно-кваліфікаційного розвитку, стимули сприятливих умов, психологічний клімат у колективі та ін.) та потребує ширшого запровадження. При цьому загальні питання фінансової мотивації державних службовців закріплені в Законі України "Про державну службу", а саме в Розділі VI "Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії". Обґрунтовано, що підвищення престижу держави та її конкурентоспроможності як роботодавця, створення можливості залучати та утримувати на державній службі найбільш кваліфікованих фахівців зумовлює необхідність проведення в Україні реформи системи оплати праці державних службовців. У рамках дослідження мотиваційного механізму у сфері управління людськими ресурсами на державній службі в Україні, запропоновано: підвищувати конкурентність оплати праці державних службовців, порівняно з приватним сектором; формувати сучасну культуру та імідж державного органу; вдосконалювати систему соціального захисту загалом та соціальні програми для державних службовців та їх сімей у тому числі; створювати ефективні стимули для високоєфективної праці; розробляти інноваційні системи управління мотивацією праці (використання ігрових практик на роботі, сприяння творчості та особистим ініціативам працівників на роботі, розроблення різноманітних оздоровчих програм, створення та підтримання затишної і ввічливої атмосфери тощо) та ін.

**Ключові слова:** воєнний стан, державна служба, державне управління, державні служ-

бовці, людські ресурси, мотивація, мотиваційний механізм, управління людськими ресурсами, фінансова мотивація.

The article clarifies the peculiarities of the implementation of the motivational mechanism in the field of human resources management in the civil service in Ukraine and substantiates the vectors of its improvement, taking into account the specifics of the state of war. It was emphasized that the key to effective and efficient functioning of the civil service in Ukraine is its motivated staff. It was found that in Ukraine, the motivation mechanism in the field of human resources management in the public service has both financial and non-financial expression (moral incentives, incentives for professional and qualification development, incentives for favorable conditions, psychological climate in the team, etc.) and needs wider implementation. At the same time, general issues of financial motivation of civil servants are enshrined in the Law of Ukraine "On Civil Service", namely in Chapter VI "Remuneration, incentives and social guarantees". It is well-founded that increasing the prestige of the state and its competitiveness as an employer, creating an opportunity to attract and retain the most qualified specialists in the public service necessitates the reform of the system of payment of civil servants in Ukraine. As part of the study of the motivational mechanism in the field of human resources management in the civil service in Ukraine (including under martial law), the importance of using an updated system of non-financial incentives was emphasized. In order to further improve the motivational mechanism in the field of human resources management in the public service in Ukraine, it is proposed to: increase the competitiveness of the remuneration of civil servants compared to the private sector; to shape the modern culture and image of the state body; improve the social protection system in general and social programs for civil servants and their families, including; create effective incentives for highly efficient work; develop innovative work motivation management systems (use of game practices at work, promotion of creativity and personal initiatives of employees at work, development of various wellness programs, creation and maintenance of a comfortable and polite atmosphere, etc.), etc.

**Key words:** martial law, civil service, public administration, civil servants, human resources, motivation, motivation mechanism, human resources management, financial motivation.

УДК 35.08(477)+007  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.34>

**Маргасова В.Г.**

доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України, проректор з наукової роботи, Національний університет «Чернігівська політехніка»  
ORCID ID: 0000-0001-8582-2158

**Постановка проблеми.** Прогресивна державно-управлінська практика засвідчує, що запорукою забезпечення результативності й ефективності функціонування державної служби загалом та системи управління людськими ресурсами (Human Resource Management (HRM)) в тому числі є створення

належних умов для як успішного професійного розвитку державних службовців, так і для забезпечення їх життєдіяльності й поза межами адміністративної будівлі. Адже працівник може мати професійні знання та навички на високому рівні, але не використовувати їх на практиці, тому що не має внутрішньої або

зовнішньої мотивації. Відповідно можливості здійснення результативної та ефективної діяльності державних службовців перебувають у прямій залежності від забезпечення адекватної мотивації та заохочення такої діяльності на державній службі.

В Україні чинне законодавство наразі визнає основні інструменти, методи та форми мотивації державних службовців, але вітчизняна державна служба все-таки не забезпечує якісного виконання державними службовцями своїх службових обов'язків. Як засвідчує аналітика, основними проблемами тут виступають висока плинність кадрів, неповна реалізація соціальних гарантій, погане матеріальне забезпечення, часткове задоволення основних потреб працівників, що знижує ефективність державного управління, негативно впливає на імідж державної служби та ін.

В умовах воєнного стану в Україні ця ситуація стає ще гіршою, оскільки військова агресія російської федерації в один день змінила нашу реальність, створивши нові загрози та інституціональні зміни в усіх сферах життя. Не виключенням у даному випадку стала й державна служба, яка зіштовхнулася із низкою нових викликів, що безпосередньо впливають не лише на умови та особливості її функціонування, але й визначають вибір напрямку її розвитку у майбутньому.

Отже, викладене вище, актуалізує необхідність детального вивчення особливостей реалізації та векторів удосконалення мотиваційного механізму у сфері управління людськими ресурсами в Україні (у тому числі й в умовах воєнного стану).

**Аналіз останніх досліджень та публікацій** засвідчує, що базові теоретико-методологічні основи розвитку мотивації як функції управління відображені в працях таких відомих зарубіжних вчених, як: К. Алдерфера, Дж. Адамса, Д. Мак-Кленда, В. Врума, Ф. Герцберга, Е. Локка, Д. Макгрегора, А. Маслоу, Е. Мейо, А. Сміта, Ф. Тейлора, А. Файоля, Ф. Герцберга, та інші.

Базові теоретичні положення щодо модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні загалом досить комплексно висвітлені у працях вітчизняних науковців, а саме: Н. Алюшиної, В. Бакуменка, О. Васильєвої, Н. Гончарук, О. Євсюкової, О. Линдюк, Ю. Лихач, В. Мельника, О. Оболенського, Н. Обушної, Л. Прудіус, О. Руденко, та інші.

При цьому значний внесок у формування та розвиток теоретико-методологічних засад використання мотиваційних систем у сфері управління людськими ресурсами на дер-

жавній службі також зробили українські вчені в галузі публічного управління та адміністрування: Т. Василевська, О. Кравченко, В. Малиновський, С. Озірська, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Пашкова, А. Рачинський, О. Сіцінський, Г. Чернецька, та інші.

Праці вищезгаданих науковців є важливим внеском у розвиток теорії та практики публічного управління. Разом із тим, актуалізована в цій статті проблематика, у вітчизняному науковому дискурсі ще не розглядалася комплексно з позиції, насамперед, специфіки реалізації в умовах воєнного стану.

**Формулювання мети статті.** Головна мета статті – з'ясування особливостей реалізації мотиваційного механізму у сфері управління людськими ресурсами на державній службі в Україні та обґрунтуванні векторів його вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, мотивація – базова функція державного управління, без правильного розуміння якої неможлива ефективна діяльність персоналу державної служби та його подальший розвиток. Підкреслимо, що сучасне розуміння управлінського концепту мотивації трактується як “рушійна сила, що ґрунтується на задоволенні певних потреб, примушуючи людину діяти з максимальними зусиллями для досягнення особистих чи організаційних цілей” [1].

Водночас, Артеменко Л. відзначає мотивацію як механізм у публічному управлінні та вводить у науковий обіг поняття “мотиваційний механізм”, що визначається як “сукупність способів досягнення позитивної соціально-значущої мети державного управління шляхом залучення потенціалу правового, матеріального, інформаційного, психологічного впливу на всю систему публічного управління загалом, на елемент цієї системи, у тому числі окремих осіб, які виконують певні функції в апараті державного управління або взаємодіють з ним (громадяни, юридичні особи)” [2, с. 103]. Також зазначено, що мотиваційний механізм складається з окремих способів мотивації, а його ефективність залежить від своєчасного та адекватного застосування того чи іншого способу мотивації у сфері публічного управління.

На думку М. Мескона мотивація визначається як процес спонукання працівників до діяльності для досягнення цілей організації. З огляду на це, С. Селіванов констатує, що відповідно мотиваційний механізм розвитку кадрового потенціалу державної служби має бути представлений сукупністю командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають персонал державної

служби до високоефективної роботи та підтримки свого професійного потенціалу. Тобто система мотивації персоналу у сфері державної служби має бути зорієнтованою, насамперед, на розвиток його творчого потенціалу та здібностей (професіоналізму), ініціативи й добросовісності, партнерського відношення в колективі, узгодженості особистих інтересів з інтересами державної служби загалом [3].

Водночас аналіз змістовних і процесуальних теорій мотивації дозволяє стверджувати, що на сьогодні не існує універсального способу мотивування у сфері HRM, оскільки часто те, що є ефективним при мотивуванні одних людей, може виявитись абсолютно незначущим або ж навіть неприйнятним для інших. Зокрема практика засвідчує, що система мотивації у сфері державної служби досить часто визначається не лише фінансово-економічними факторами, а й проблематикою політико-ідеологічного змісту.

В Україні мотиваційний механізм у сфері HRM на державній службі має як матеріальне, так і нематеріальне вираження (моральні стимули, стимули професійно-кваліфікаційного розвитку, стимули сприятливих умов, психологічний клімат у колективі та ін.) та потребує ширшого запровадження [3].

Загальні питання матеріальної мотивації державних службовців закріплені в Законі України “Про державну службу” [4], а саме в Розділі VI “Оплата праці, заохочення і соціальні гарантії”. Згідно даного Закону [4] держава забезпечує адекватний рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання професійних обов’язків, заохочує їх до ефективної, результативної, інтегрованої та ініціативної роботи.

Доктор юридичних наук О. Ярошенко констатує, що відповідно до чинного законодавства держава забезпечує відповідний рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов’язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи [5]. При цьому заробітна плата державного службовця відповідно до Закону [4] складається з: 1) посадового окладу; 2) надбавки за вислугу років; 3) надбавки за ранг державного службовця; 4) премії (у разі встановлення). Разом із цим за результатами роботи та щорічного оцінювання службової діяльності державним службовцям можуть встановлюватися премії [4].

Отже, в Україні головним матеріальним чинником утримання високопрофесійних фахівців у системі державної служби загалом та критично важливою передумовою розвитку державних службовців зокрема виступає жорстка

система оплати праці в аспекті гарантованих компонентів оплати праці. Адже згідно теорії саме оптимальний рівень заробітної плати має мотивувати до праці взагалі, компенсувати витрати на проживання та утримання сім’ї працівника, стимулювати його до кар’єрного просування, самовдосконалення та підвищення продуктивності праці.

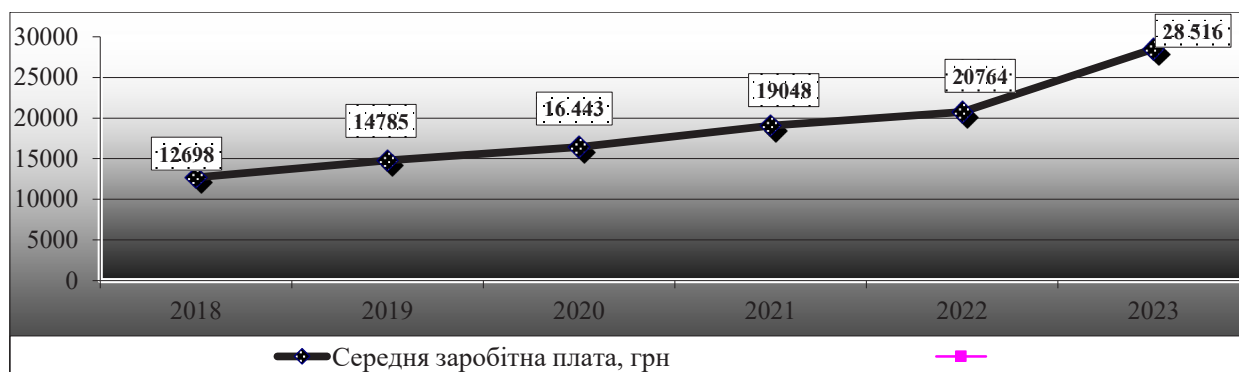
Проте, як відомо, сфера державної служби в Україні на сьогодні не пропонує достойного рівня оплати праці. Хоча, статистика засвідчує, що в Україні протягом 2018-2023 років у державному секторі середньомісячна заробітна плата демонструє тенденцію до зростання з 12 698 грн/ос. у 2018 році до 28 516 грн/ос. у 2023 році [6]. Загальне зростання середньої заробітної плати за досліджуваний період становить 15 818 грн. (або 125%) (рис. 1).

Загалом у 2023 році сектор державного управління та оборони в Україні за розміром середньомісячної заробітної плати займає 4-те місце після таких видів діяльності як інформації та телекомунікації (41 326 грн./особу), фінансова та страхова діяльність (37 477 грн./особу) та авіаційний транспорт (36 290 грн./особу). Однак, результати діагностичного порівняння рівнів оплати праці для приблизно еквівалентних посад у державному та приватному секторах засвідчили, що рівень оплати праці в секторі центрального державного управління залишається все-таки дійсно значно нижчим порівняно з приватним сектором для середньої та вищої керівної ланки.

Отже, можемо констатувати низький рівень фінансової мотивації державних службовців, який в Україні дійсно залишається недостатньо привабливим на ринку праці, незважаючи на те, що з моменту введення в дію Закону “Про державну службу” [4] посадові оклади державних службовців постійно послідовно підвищуються. Водночас існує й інша проблема – колосальна різниця між найнижчими та найвищими посадовими окладами бюджетників.

Загалом незбалансована система оплати праці протягом останніх років призвела до нерівності у сфері державної служби в Україні, що характеризують такі фактори [7]:

- непрозорість та складність структури заробітної плати державних службовців, відсутність класифікації посад державної служби;
- відсутність юридично визначеного механізму планування і розподілу фонду оплати праці між державними органами;
- невиконання вимог Закону України “Про державну службу” в частині скорочення посад, які є вакантними понад один рік (шляхом їх формального перейменування тощо);



**Рис. 1. Динаміка середньомісячної заробітної плати у секторі державного управління та оборони у 2018-2023 роках (на кінець року), грн.**

[побудовано автором на основі [6]]

– наявність необґрунтованих у схемі посадових окладів вертикальних (відповідно до підкатегорій посад державної служби) і горизонтальних (відповідно до визначених рівнів державних органів) диспропорцій у розмірах посадових окладів, зокрема без урахування ролі і місця посади в структурі державного органу, а також рівня професійної компетентності, необхідного для виконання посадових обов’язків;

– відсутність дієвого контролю за затвердженням штатної чисельності (частка посад головних спеціалістів серед посад державної служби категорії “В” у державних органах становить до 80 відсотків, найменування посад не відповідають фактичному рівню кваліфікації, компетентності та відповідальності осіб, які їх займають).

Така ситуація може призводити до невдоволення та демотивації самих держслужбовців, відтоку кваліфікованих працівників з державних органів управління до приватного сектору, створювати передумови для існування корупції та ін. У результаті все це виливається в одну величезну проблему – низька якість державного менеджменту, державного сервісу і здатності держави вирішувати ті завдання, що перед нею постають. Відповідно, підвищення престижу держави та її конкурентоспроможності як роботодавця, створення можливості залучати та утримувати на державній службі найбільш кваліфікованих фахівців зумовлює необхідність проведення в Україні реформи системи оплати праці державних службовців.

З огляду на це, починаючи з 2020 року, НАДС працювало над розробкою законопроекту “Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад”, метою якого визначено “зміну системи та підходів до регулювання оплати праці у сфері державної

служби шляхом запровадження прозорої системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад державної служби, посилення ролі посадового окладу та припинення надмірних необґрунтованих виплат, запровадження дієвого механізму оптимізації граничної чисельності працівників державних органів, впровадження системи грейдів” [7].

Законопроект передбачено посилення ролі посадового окладу, запровадження грейдової системи посадових окладів, де розмір мінімальної грейдів не може бути менше розміру мінімальної заробітної плати. Розміри посадових окладів на посадах державної служби також мають бути переглянуті в бік збільшення за рахунок зменшення надбавок за вислугу років, інших тимчасово встановлених стимулюючих виплат, а також скорочення граничної чисельності пропорційно кількості посад, які були вакантними протягом року, а також інших джерел, не заборонених законом. Водночас для збереження раціонального та обґрунтованого підходу передбачалося обмежити варіативні складові заробітної плати (надмірні надбавки і премії) для наближення до моделі оплати праці 70/30 (на індивідуальному рівні).

Щоправда, сам документ у 2023 році ухвалити не встигли, а всі зміни для держслужбовців прописали в законі “Про держбюджет на 2024 рік”, який готувало Міністерство фінансів України. Разом із цим з метою проведення оновленої класифікації посад державної служби, затверджену наказом НАДС від 30.09.2020 року № 187-20 та Каталог типових посад державної служби і критерії віднесення до таких посад, затверджений наказом НАДС від 18.12.2020 року №246-20.

Відповідно державний бюджет на 2024 рік готувався вже з урахуванням нових підходів.



Так, Міністерство фінансів України при підготовці проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2024 рік” мало вже передбачити норми, необхідні для запровадження системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад, а також врахувати, що розмір фонду оплати праці державного органу визначається з урахуванням фактичної чисельності працівників станом на 1 липня 2023 року, збільшеної на 10% [8].

З 01.01.2024 року в Україні реформа системи оплати праці державних службовців стартувала, тож її результати будемо оцінювати трошки пізніше.

У рамках дослідження мотиваційного механізму у сфері HRM на державній службі в Україні (у тому числі й в умовах воєнного стану) важливо наголосити на тому, що, окрім фінансової винагороди, до державних службовців можуть застосовуватися також і нефінансові інструменти. Такі інструменти, як правило, пов'язані з надійністю та безпекою робочого місця, досягненням власних цілей, бажанням взяти на себе ініціативу та відповідальність та ін.

Так, наприклад, згідно ст. 53 Закону України “Про державну службу” “за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень:

1) оголошення подяки;

2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;

3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом;

4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);

5) представлення до відзначення державними нагородами” [4].

Практика застосування нефінансових стимулів на державній службі варіює. Відповідно схему нефінансових стимулів доцільно все-таки розробляти в кожному конкретному випадку окремо після ретельного оцінювання початкової ситуації. Часто її необхідно реалізувати поступово, застосовуючи короткострокові рішення для довгострокової перспективи. Така схема повинна бути диференційованою та цільовою на індивідуальному, груповому та організаційному рівнях.

Окрім того, нефінансові стимули можуть мати різні форми, такі як спеціальні доручення, подарунки, винагороди, подорожі тощо. Тобто деякі з них є більш матеріальними, ніж інші, оскільки вони є видимими і їх можна порівняти з фінансовими вигодами. До менш матеріальних стимулів належать гнучкість роботи, незалежність у роботі, визнання роботи і можливість кар'єрного зростання.

З огляду на вищевикладене, відзначимо, що експерти проекту EU4PFM розробили свою візію щодо застосування нефінансових стимулів для державних службовців. Зокрема такі стимули можуть бути представлені такими групами [9]:

1) стимули, що пов'язані з роботою: вони включають ротацію на роботі, урізноманітнення роботи, можливості для зростання, гнучкий графік роботи, розширення прав і можливостей;

2) соціальні стимули, що пов'язані із соціальними заходами та відносинами з керівником і колегами: що включають офіційне або неофіційне визнання. Соціальні стимули показують, що працівника цінують, йому вдячні та його хвалять керівник, команда або організація;

3) матеріальні стимули – це матеріальні символи досягнень, такі як подарунки, ваучери, сімейні надбавки тощо, що підвищують відданість працівника своїй роботі, гарантують продовження трудових відносин та асоціюються з винагородою.

Усі три види нефінансових стимулів диференційовані для різних цільових груп, а їхнім результатом є відданість організації – ключовий результат нефінансової мотивації.

Важливо відзначити, що потреби кожного державного службовця відрізняються, тому керівники повинні знати і розуміти їхні індивідуальні потреби. Обираючи стимули для того чи іншого державного службовця, важливо ретельно продумати і дослідити, що мотивує працівників на організаційному, груповому та індивідуальному рівнях. Так, наприклад, опитування державних службовців у державах-членах ЄС показало, що не заробітна плата, а зміст роботи є одним із найважливіших стимулів для мотивування державних службовців. Установи державного управління намагаються мотивувати державних службовців, все частіше застосовуючи заходи із урізноманітнення роботи, тобто вони делегують державним службовцям більше відповідальності, дають більше автономії, гнучкість у контролі за їхньою діяльністю, в участі у процесі вироблення й ухвалення рішень тощо [9].

При цьому важливо відзначити, що, за оцінками експертів, робоче середовище та нефінансові стимули є суттєвими для більшості так званого покоління Y. Молоді компетентні фахівці значно менше турбуються про фінансову безпеку, орієнтуючись більше на можливості самореалізації. Покоління Y набагато частіше очікує від роботодавців гнучких умов праці, цікавиться можливостями залучення до процесу вироблення й ухвалення рішень, міжфункціональними проектами та можливостями професійного розвитку [9].

Окрім того, доцільно звернути увагу на те, що під час війни на перший план виходять базові

загальнолюдські потреби, такі як відчуття захищеності, фізичний та психологічний комфорт. І, якщо колись нехтування будь-яким з цих факторів певним роботодавцям сходило з рук, сьогодні українці не згодні миритися з легковажним ставленням до своєї безпеки, фізичного та емоційного стану. Так, згідно результатів проведено НАДС опитування “Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану” [10]:

1) в умовах війни 73,6% державних службовців відчують, що мають сили та ресурси продовжувати працювати, що впливає на продуктивність та якість виконаної роботи. Представники керівних посад та чоловіки відчують у собі більше сил продовжувати працювати в умовах воєнного стану. Встановлено, що ті, хто перебувають за кордоном відчують менше сил та ресурсів продовжувати роботу (33,7%), ніж ті хто внутрішньопереміщені (63,4%). Найбільше відчують сили та ресурси респонденти, що не змінювати місцезнаходження (76,7%);

2) майже 80% державних службовців зазначили, що відчують підтримку колег та завжди отримують зворотний зв'язок щодо виконаної роботи. Чоловіки відчують підтримку колег дещо більше, ніж жінки. Також чим нижча категорія посад тим менше відчувається підтримка колег та отримується зворотний зв'язок;

3) у безпеці себе відчують 28,2% респондентів, 52,4% – частково та 18,4% – не відчувають себе у безпеці. Чоловіки відчувають себе більше у безпеці, ніж жінки;

4) чим більше державний службовець відчуває внутрішні сили, підтримку колег, отримує зворотний зв'язок, почувається у безпеці та має необхідне матеріально-ресурсне забезпечення тим більше у нього навантаження, вища продуктивність та якість роботи; та ін.

З огляду на це, можна стверджувати, що в рамках мотиваційного механізму у сфері HRM на державній службі доцільним є використання соціально-психологічної методів управління персоналом державної служби (соціальний аналіз у колективі працівників; соціальне планування; участь працівників в управлінні; соціальний розвиток колективу; психологічний вплив на працівників (формування груп, створення нормального психологічного клімату, моральне стимулювання, розвиток у працівників ініціативи і відповідальності та ін.).

**Висновки.** Таким чином, вважаємо, що впровадження нових та нестандартних підходів до мотивації державних службовців дозволить не лише залучити нових висококваліфікованих фахівців на державну службу в Україні, а й значно підвищити лояльність штатних працівників.

Для подальшого вдосконалення мотиваційного механізму у сфері HRM на державній службі в Україні, вважаємо за доцільне запропонувати: підвищувати конкурентність оплати праці дер-

жавних службовців, порівняно з приватним сектором; формувати сучасну культуру та імідж державного органу; вдосконалювати систему соціального захисту загалом та соціальні програми для державних службовців та їх сімей у тому числі; створювати ефективні стимули для високоефективної праці; розробляти інноваційні системи управління мотивацією праці (використання ігрових практик на роботі, сприяння творчості та особистим ініціативам працівників на роботі, розроблення різноманітних оздоровчих програм, створення та підтримання затишної і ввічливої атмосфери тощо) та ін.

Отже, мотиваційний механізм у сфері управління людськими ресурсами на державній службі в Україні у складних умовах воєнного стану потребує системного підходу та творчого осмислення щодо впровадження змін організаційного, правового, ресурсного характеру як на рівні держави, так і на рівні державних органів та їх HRслужб.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Карпінський Б., Гасюк Р., Базар С. Мотивація як сучасний концепт управлінської доктрини формування державотворчого патріотизму нації в системі публічних органів. *Молодий вчений*, 2019. 11 (75). С. 804-808. URL : <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-169>
2. Артеменко Л.В. Мотиваційний механізм у державному управлінні: поняття та структура. *Збірник наукових праць НАДУ*. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2004. №о 1. С. 98–109.
3. Селіванов С.В., Н.І. Обушна, С.К. Хаджирадєва. Розвиток кадрового потенціалу державної служби в Україні в умовах реформ : проблеми теорії та практики : монографія. Київ: Вид-во “Каравелла”, 2019. 293.
4. Про державну службу : Закон України № 889-19 від 10.12.2015. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>
5. Ярошенко О.М. Гідна оплата праці як один із важливих факторів матеріального заохочення державних службовців. Електронне наукове видання “Аналітично-порівняльне правознавство”. 2023. С. 455-460. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.81>
6. Державна служба статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад”. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/GI08397A>
8. Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL : <https://nads.gov.ua/>
9. Якубайтіте-Ревутієне К. Дієві нефінансові стимули для працівників, які потрібно знати і застосовувати на державній службі. URL : <https://eu4pfm.com.ua/interviews/clone/?lang=uk>
10. Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану: результати опитування: результати опитування. НАДС, 2022. <https://nads.gov.ua/news/organizaciya-roboti-derzhavnih-sluzhbociv-ta-oplata-praci-v-umovah-voennogo-stanu-rezultati-opituvannya>

## ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ОБ'ЄКТИВНА ВИМОГА ЧАСУ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

### FORMATION OF THE PERSONNEL RESERVE INSTITUTE OF THE PUBLIC SERVICE IN UKRAINE: THE OBJECTIVE REQUIREMENT OF TIME AND IMPLEMENTATION PROBLEMS

У статті обґрунтовано об'єктивну необхідність формування інституту кадрового резерву державної служби в Україні в умовах сучасних суспільних викликів та загроз та ідентифіковано основні проблеми, що супроводжують цей процес. Доведено, що висока якість державного управління є критично важливим аспектом конкурентоспроможності держави. Однією з підвалин забезпечення високої якості державного управління є залучення на державну службу компетентного та висококваліфікованого персоналу, здатного творчо вирішувати завдання, що стоять перед ним (у т.ч. й в умовах невизначеності), оскільки від професіоналізму та відповідальності державних службовців залежить якісне виконання державних завдань. Особлива увага в даному контексті приділяється функціонуванню інституту кадрового резерву. З'ясовано, що головними факторами, які визначають процес формування кадрового резерву на державній службі в зарубіжних розвинутих країнах світу, є: рівний доступ та добровільність участі в конкурсі для включення до кадрового резерву; об'єктивність і системність оцінки професійних та особистих якостей претендентів залучених до кадрового резерву; планування професійно-посадової кар'єри цивільного службовця; гласність, доступність інформації про формування кадрового резерву на державній службі. Уточнено, що в Україні наразі також йде пошук інноваційних шляхів формування якісного та професійного кадрового забезпечення у сфері державної служби. На цій підставі ідентифіковано основні проблеми становлення інституту кадрового резерву в Україні (починаючи з 1993 року) та сформувано низку висновків прикладного характеру щодо напрямів фокусування завдань щодо відновлення резерву кадрів державної служби. Зроблено висновок, що формування інституту кадрового резерву на державній службі в Україні за умов його завчасного утворення та формування може стати механізмом, що сприятиме забезпеченню доступу до державної служби більшої кількості професійних осіб, які володіють необхідними знаннями, уміннями та навичками, моральними і діловими якостями, а також швидшій адаптації вітчизняної державної служби до вимог законодавства ЄС.

**Ключові слова:** воєнний стан, деокуповані території, державна служба, державне

управління, кадровий резерв, державні службовці, людські ресурси, управління людськими ресурсами на державній службі.

The article substantiates the objective necessity of forming the institution of the personnel reserve of the civil service in Ukraine in the conditions of modern social challenges and threats and identifies the main problems accompanying this process. It is substantiated that the high quality of public administration is a critically important aspect of the state's competitiveness. One of the foundations of ensuring the high quality of public administration is the recruitment of competent and highly qualified personnel into the public service, capable of creatively solving the tasks before them (including in conditions of uncertainty), since the high-quality performance of public services depends on the professionalism and responsibility of public servants tasks. In this context, special attention is paid to the functioning of the personnel reserve institute. It was found that the main factors that determine the process of formation of the personnel reserve in the civil service in foreign developed countries of the world are: equal access and voluntary participation in the competition for inclusion in the personnel reserve; objectivity and systematic assessment of professional and personal qualities of applicants included in the personnel reserve; planning the professional career of a civil servant; publicity, availability of information on the formation of the personnel reserve in the civil service. It has been specified that Ukraine is currently also looking for innovative ways of forming high-quality and professional human resources in the field of public service. On this basis, the main problems of the establishment of the personnel reserve institute in Ukraine (starting from 1993) were identified, and a number of conclusions of an applied nature were formed regarding the areas of focus of tasks related to the restoration of the public service personnel reserve. It was concluded that the formation of the institution of the personnel reserve in the civil service in Ukraine, provided that it is formed and formed in advance, can become a mechanism that will contribute to ensuring access to the civil service of a larger number of professional persons who possess the necessary knowledge, skills and abilities, moral and business qualities, as well as faster adaptation of the domestic civil service to the requirements of EU legislation.

**Key words:** martial law, de-occupied territories, civil service, civil administration, personnel reserve, civil servants, human resources, human resources management in civil service.

УДК 35.081.73  
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.35>

**Руденко О.М.**

доктор наук з державного управління, професор, завідувачка кафедри менеджменту та адміністрування, Національний університет «Чернігівська політехніка», ORCID ID: 0000-0002-2807-1957

**Постановка проблеми.** Стратегією реформування державного управління на 2022-2025 роки [1] визначено, що одним із перспективних напрямків її реалізації є продовження розбудови професійної, добросовісної, політично нейтральної державної служби, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян. У даному контексті проблема-

тика вдосконалення системи управління людськими ресурсами (HRM) залишається одним із визначальних векторів реформування державного управління загалом. Адже:

– з одного боку, вже на сьогодні державна служба України гостро потребує такого кадрового потенціалу, який би з властивою йому патріотичністю, високою кваліфікованістю,

компетентністю, ініціативністю та добросовісною службою би інтересам суспільства, сумлінно, чесно й добросовісно вирішував би назрілі загальнодержавні та регіональні проблеми та інші службові обов'язки на доручених ділянках державної служби;

– з іншого боку, в повоєнній Україні в публічному секторі вкрай необхідні будуть управлінці з інноваційною домінантою, які стануть персоналом вищої кваліфікації з прогресивними та передовими поглядами, що забезпечуватимуть відновлення економіки та країни в цілому.

Зазначені обставини, на наше переконання, обумовлюють об'єктивну необхідність наукового пошуку інноваційних механізмів формування високопрофесійного пулу державних службовців на державній службі в Україні. Відповідно проблематика формування кадрового резерву на державній службі в Україні є досить актуальною для нашої країни в умовах сучасних суспільних викликів та загроз.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій** засвідчує, що проблематиці модернізації державної служби та управлінню людськими ресурсами в Україні загалом присвячено досить широке коло наукових праць вітчизняних дослідників, серед яких на особливу увагу заслуговують публікації Н. Алюшиної, К. Ващенко, Н. Гончарук, О. Євсюкової, О. Зелінського, О. Линдюк, Ю. Лихач, Н. Обушної, О. Пархоменко- Куцевіл, І. Поліщук, та ін.

При цьому питання формування/відновлення та функціонування інституту кадрового резерву вітчизняної державної служби досить послідовно розглядаються в роботах Н. Гончарук, М. Іжі, В. Мельника, Г. Мостового, Л. Прудіус, С. Селіванова, С. Серьогіна, та ін. Зазначені науковці наголошують на тому, що критично важливим складником успішності кадрового резерву є залучення персоналу різних рівнів органів державної та місцевої влади, а також широкого кола фахівців із виробничої, культурної, соціальної сфер та ін.

Роботи зазначених учених досить важливі для нашого дослідження, завдяки фокусуванню на практичних заходах із розбудови інституту кадрового резерву вітчизняної державної служби. Однак питання дієвого відновлення та розбудови інституту кадрового резерву державної служби в Україні, особливо в компоненті системи практичних заходів, що уможливають її успішне функціонування (у тому числі й в умовах невизначеності), залишається до кінця не вирішеним у науковому дискурсі.

**Формулювання мети статті.** З огляду на зазначене, головна ідея статті полягає в

обґрунтуванні об'єктивної необхідності формування інституту кадрового резерву державної служби в Україні в умовах сучасних суспільних викликів та загроз та ідентифікації основних проблем, що супроводжують цей процес.

**Виклад основного матеріалу.** Рівень професіоналізації інституту державної служби багато в чому залежить від грамотного та кваліфікованого добору кадрів, підвищення рівня їх професійної компетентності, зокрема з урахуванням нових завдань та пріоритетів.

Як відомо, першими країнами, що почали законодавчо врегульовувати державну службу, а не “службу государю”, були Франція та Німеччина. Пізніше з'явилося законодавство про державну (цивільну) службу в Англії, а згодом і в США. Таким чином, у цих країнах робота з кадровим резервом державної служби вже досить давно отримала теоретичне обґрунтування та практичну реалізацію [2].

Дійсно, в США та країнах Західної Європи якісний добір кадрів на державну службу та організацію їх просування, а також відбір у корпус чиновників із різних верств суспільства, забезпечується шляхом застосування ефективних кадрових технологій, зокрема й з використанням кадрового резерву. Хоча офіційно на сьогодні цей кадровий інструмент залишається ще офіційно не закріпленим у низці країн.

У даному контексті доцільно відзначити, що історично сформувалися різні критерії та вимоги до просування державних службовців по службі. Так, у цьому питанні особлива увага приділяється формуванню вищого професійного прошарку службовців. Наприклад, у Німеччині, Англії, Франції та інших країнах ця категорія службовців формується здебільшого не за рахунок “природного” відбору з усієї маси чиновників, а шляхом цілеспрямованої підготовки молодих кадрів, спеціально призначених для входження в еліту [7].

Загалом головними факторами, які визначають процес формування кадрового резерву на державній службі в зарубіжних розвинутих країнах світу, є: рівний доступ та добровільність участі в конкурсі для включення до кадрового резерву; об'єктивність і системність оцінки професійних та особистих якостей претендентів залучених до кадрового резерву; планування професійно-посадової кар'єри цивільного службовця; гласність, доступність інформації про формування кадрового резерву на державній службі.

В Україні наразі також йде пошук інноваційних шляхів формування якісного та професій-

ного кадрового забезпечення у сфері державної служби.

З огляду на це нагадаємо, що автори “Енциклопедії державного управління” визначають кадровий резерв як потенційних працівників, які за умови виникнення вакансії можуть стати постійними спеціалістами організації [3]. Разом із тим деякі вітчизняні дослідники наголошують, що кадровий резерв можна розглядати як потенційні можливості фахівця, який вже працює на державній службі, обійняти посаду на державній службі, яка за ієрархічністю вища, ніж та, яку він обіймає [4].

На сьогодні досить актуальною видається позиція Н. Гончарук та І. Сурай, які зауважують, що кадровий резерв це – механізм зростання якості державного управління, підвищення професіоналізму службовців на підставі постійного розвитку їх особистісно-ділових якостей, що дозволяють реалізовувати завдання державного управління. Від правильної організації роботи з резервом управління кадрами сьогодні залежить те, які кадри прийдуть у державне управління завтра [5].

У свою чергу Є. Мостовий наводить визначення кадрового резерву на посади державної служби з відмінною смисловою орієнтацією на функціонально-цільову спрямованість такого явища, а саме він констатує, що “кадровий резерв можна розглядати як механізм виявлення, відбору, професійної підготовки та прискореного просування по державній службі талановитої молоді” [6].

Окреслюючи мету існування кадрового резерву, погоджуємося, що вона полягає в “побудові дієвої та послідовної підготовки працівників до призначення на посади державних службовців” [6].

Зауважимо, що, починаючи з 1993 року, коли запрацював перший Закон України “Про державну службу” [7], його 28 стаття та відповідне Положення (Положення Про формування кадрового резерву для державної служби) визначали основи формування й організації роботи з кадровим резервом на державній службі в Україні. При цьому формування системи кадрового резерву українським законодавством визначалося як “послідовна робота спрямована на розвиток кадрового потенціалу, реалізацію можливостей кожного співробітника, що дає змогу здійснити підбір, розвиток, оцінку та просування кадрів згідно цього Закону” [7].

Загалом в Україні до 2016 року кадровий резерв формувався зі спеціалістів місцевого й регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також із випускників навчальних закладів від-

повідного профілю та державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування й отримали рекомендації для просування на більш високі посади. Інакше кажучи, до кадрового резерву мали право бути зарахованими фахово підготовлені працівники, які успішно справляються з виконанням службових обов’язків, виявляють ініціативу, мають організаторські здібності, необхідні для виконання посадових обов’язків.

Окрім того, з працівниками, зарахованими до кадрового резерву, проводилася робота відповідно до затверджених керівниками державних органів особистими річними планами, в яких передбачалося [8]:

- систематичне навчання та підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (у тому числі закордонних);
- участь у роботі нарад, конференцій з питань діяльності державних органів;
- стажування строком до двох місяців у державному органі, до кадрового резерву якого зараховано працівника;
- виконання обов’язків державного службовця, на посаду якого зараховано працівника до кадрового резерву;
- участь у підготовці проєктів нормативних документів.

Проте, прийнятий 10.12.2015 року новий Закон України “Про державну службу” [9], не включив у себе такий важливий, на нашу думку, інструмент як кадровий резерв. З огляду на це, Постанова Кабінету Міністрів України № 465 (465-2016-п) “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України” від 22.07.2016 року [10] взагалі ліквідувала багато підзаконних актів, зокрема й Положення про формування кадрового резерву для державної служби.

У даному контексті нагадаємо про невдачу спробу наших законодавців ліквідувати створену в цей час прогалину в роботі з людськими ресурсам та повернути кадровий резерв на державній службі. Ця спроба була здійснена 03.07.2020 року, шляхом прийняття за основу Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо кандидатського резерву” (законопроєкт № 3491) [11]. Тобто спостерігається спроба введення в практику державного управління двох понять: “кадровий резерв” і “кандидатський резерв”, якими описуються структурні елементи системи державної служби.

Даним законопроєктом передбачалося створення інституту кандидатського резерву на державній службі в Україні. Зокрема, положення законопроєкту передбачали можли-

вість доповнення чинного Закону України “Про державну службу” новою статтею 251 “Кандидатський резерв” з метою можливості активного та широкого залучення кандидатів для зайняття посад державної служби, що відповідають визначеним вимогам до професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби.

Формування кандидатського резерву мало здійснюватися з числа кандидатів на посаду державної служби, які набрали найбільшу кількість балів за результатами складання загального рейтингу кандидатів (не більше п'яти осіб), що взяли участь у конкурсі, але не визначені переможцями конкурсу. Також зазначалося, що кандидат, який перебуватиме в базі кадрового резерву, не повинен буде подавати на новий конкурс інформацію, передбачену у ст. 25 чинного Закону України “Про державну службу”. У результаті формується кандидатський резерв – інформаційна система (база), що містить відомості про кандидатів на посади державної служби, які успішно пройшли всі етапи оцінювання під час конкурсного відбору, результати проведення оцінювання професійних компетентностей таких кандидатів та оголошені конкурси на посади державної служби. Забезпечення функціонування інформаційної системи (базу) кандидатського резерву здійснюється розпорядником в особі центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [11].

Однак Верховна рада відхилила цей законопроект.

У даному контексті абсолютно справедливо звертає увагу С. Селіванов на те, що в процесі розробки згаданого вище законопроекту, доцільно було би більше уваги акцентувати саме на розробці та реалізації заходів із роботи з кандидатами, що можуть бути зарахованими до резерву у сфері державної служби, “шляхом розроблення й виконання особистих річних планів, у яких варто передбачити такі види діяльності: навчання та підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (у тому числі закордонних); участі у роботі нарад, конференцій із питань діяльності державних органів; стажування в державному органі, до кадрового резерву якого зараховано працівника; виконання обов'язків державного службовця, на посаду якого зараховано працівника; участь у підготовці проектів нормативних документів. Особливо здійснити посилення фокусу на забезпеченні сталості системи державного управління за рахунок диференціювання програми професіоналізації відповідно до потреб окремих груп державних службовців

у плані їхнього віку й стажу, популяризації ідеї навчання впродовж життя” [2].

Війна в Україні переформатувала роботу всіх сфер суспільного життя, включаючи і сферу публічного управління загалом та сферу державної служби в тому числі. Так, через початок збройної агресії російської федерації в Україні відповідно до Указу Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022 “Про введення воєнного стану в Україні” на всій території України введено воєнний стан. У даному контексті важливо нагадати, що з моменту набуття чинності цього указу, проведення конкурсу, як однієї з процедур, що відбуваються на стадії вступу на державну службу, втратило свою актуальність. Адже Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану” від 12 травня 2022 року № 2259-IX встановлено, що “в період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад” [12].

Отже, беручи до уваги нові сучасні тенденції розвитку державної служби, а також сучасні суспільні виклики та загрози в Україні, на наше глибоке переконання, організація роботи з кадровим резервом має бути кардинально переглянута, так як в умовах воєнного стану в Україні проблематика формування дієвого кадрового потенціалу державної служби стає ще більш критичною. Адже “в умовах відбиття повномасштабного військового вторгнення в Україну та поступового відновлення територіальної цілісності України окремим напрямком державної політики має стати ефективне кадрове забезпечення органів державної влади на деокупованих територіях України” [13].

Як відомо, державна служба – це робота на благо суспільства та задля добробуту кожного громадянина. А працювати в державних органах на деокупованих територіях – це шанс

маленькими кроками творити великі зміни у своїй країні та наближати її перемогу. Це можливість зробити свій внесок у відновлення життя та благополуччя на деокупованих територіях.

Тимчасово окупована територія України є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 1 Закону України "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України" від 15.04.2014 р. [13]). Водночас після повномасштабного військового вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року межі тимчасово окупованих сухопутних територій збільшились.

У свою чергу, важливо відзначити, що на територіях, тимчасово окупованих до/після 24.02.2022 року (на кшталт, АРК, окремі райони Донецької та Луганської областей та ін.), вже тривалий час працюють незаконні окупаційні адміністрації та не функціонують законні органи державної влади України. У зв'язку з цим швидке укомплектування державними службовцями та відновлення діяльності органів державної влади України на відповідних територіях після їх деокупації вимагає завчасного вироблення та утворення окремого механізму кадрового забезпечення, його нормативно-правового врегулювання. Таким механізмом може стати кадровий резерв для проходження державної служби на деокупованих територіях України.

Наразі вже існує можливість долучитися до резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України та, в подальшому, мати можливість стати державним службовцем. Порядок реалізації даної ініціативи знайшов своє відображення в Постанові Кабінету Міністрів України від 23.05.2023 року № 524 "Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України" [14].

Метою створення такого резерву є забезпечення районних, обласних військових адміністрацій, військових адміністрацій населених пунктів, інших державних органів, які утворені або відновили роботу на деокупованих територіях України, персоналом для практичного виконання завдань і функцій держави на цих територіях. Резерв формується в електронній формі. Для автоматизації та цифровізації резерву функціонує інформаційно-комунікаційна система, що містить відомості про осіб,

зарахованих до резерву. Технічним адміністратором системи є НАДС [14].

Учасниками даного експериментального проекту є районні, обласні військові адміністрації, військові адміністрації населених пунктів, центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, які утворені або відновили роботу на деокупованих територіях України, представницькі органи корінних народів України, а також громадяни України, які виявили бажання працювати в державних органах на деокупованих територіях України [14].

Чинним законодавством передбачається, що пріоритетне право на призначення на посади в державних органах на деокупованих територіях з числа осіб, зарахованих до резерву, матимуть:

- особи із статусом ветерана війни, набутого в установленому законодавством порядку;
- внутрішньо переміщені особи;
- особи, які раніше займали ці посади;
- особи, які мають досвід роботи з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій;
- особи, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Координаторами експериментального проекту виступають Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій та Національне агентство з питань державної служби (НАДС). При цьому проєкт координує й Вища школа державного управління, яка разом із НАДС опрацьовує анкети та формує перелік осіб, які відповідають критеріям на заміщення посад у відповідних органах.

**Висновки.** Таким чином, на наше переконання, формування інституту Кадрового резерву на державній службі в Україні за умови його завчасного утворення та формування може стати механізмом, що сприятиме забезпеченню доступу до державної служби більшої кількості професійних осіб, які володіють необхідними знаннями, уміннями та навичками, моральними і діловими якостями, а також швидшій адаптації вітчизняної державної служби до вимог законодавства ЄС. Адже, як відомо, гармонізація державної служби шляхом відповідності законодавства у сфері державної служби міжнародним стандартам та нормам ЄС є необхідною умовою для дотримання цінностей ЄС, наближення державної служби до європейських принципів, а також принципів "належного врядування", які закріплені рішеннями Ради Європи, що сприятиме подальшому членству України в ЄС.

При цьому залишається відкритим питання механізму практичної реалізації означених

пропозицій в умовах воєнного стану (в умовах невизначеності загалом) в Україні. Хоча, є очевидним, що розробка нормативно-правових засад впровадження/відновлення інституту кадрового резерву на державну службу потребуватиме внесення серйозних коректив до окремих положень чинного Закону України “Про державну службу”, що й визначає перспективи наших подальших наукових розвідок.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження КМУ № 831-р від 21 лип. 2021 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/831-2021-%D1%80>
2. Селіванов С. Кадровий резерв як модернізаційний механізм управління людськими ресурсами на державній службі в Україні. *Літопис Волині*. 2023. № 27. С. 268–273. URL : <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2022.27.44>
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [під ред. Ю.В. Ковбасюка]. К. : НАДУ при Президентові України, 2011. Т. 6: Державна служба / [під ред. С.М. Серьогіна, В.М. Сороко]. 2011. 524 с.
4. Досвід професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / [за заг. ред. Т.В. Мотренка, С.М. Серьогіна]. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. 235 с.
5. Гончарук Н., Сурай І. Кадровий резерв як механізм формування розвитку еліти в державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3 (14). С. 162–171.
6. Мостовий Г. І., Бабаєв В. Ю. Формування штатного кадрового резерву як перспективний напрям забезпечення державної служби кадрами нової генерації. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2010. № 3. С.239–246.
7. Про державну службу : Закон України від 26.12.1993 (зі змінами та доповненнями). URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>
8. Кандидатський резерв та резерв державних службовців. 2023. URL : <https://uplan.org.ua/kandydatskyi-rezerv-ta-rezerv-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-tse-rizni-poniattia/>
9. Про державну службу : Закон України № 889-19 від 10.12.2015. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>
10. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова КМУ № 465 (465-2016-п) від 22.07.2016. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/465-2016-%D0%BF>
11. Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо кандидатського резерву”: законопроект № 3491 від 17.06.2020. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/ji02109g?ed=2020\\_07\\_10](https://ips.ligazakon.net/document/ji02109g?ed=2020_07_10)
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 № 2259–ІХ. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2259-20>
13. Федчишин С.А. Деякі проблеми кадрового забезпечення органів державної влади на деокупованих територіях України: контекст державної служби. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2022. Вип. 43. URL : <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/19694>
14. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України: Постанова КМУ від 23.05.2023 № 524. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/524-2023-%D0%BF>



## МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ НА ОСНОВІ МОТИВАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ

### METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE STUDY OF STATE REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RURAL AREAS BASED ON THE MOTIVATIONAL MECHANISM

Удосконалено структуру системного підходу як методологічної основи дослідження державного регулювання розвитку сільських територій, який реалізується через генетичний (проявляється у пошуку як успадкованих елементів у сільському розвитку, і у мінливості під впливом різних умов), структурно-функціональний (яскраво виражений проявом головної функції існування сільських поселень – розвитком виробничої та ресурсної бази створення надійної продовольчої системи держави) та відтворювальні аспекти (передбачає вивчення закономірностей розвитку сільських територій під впливом різних зовнішніх стимулів соціальної та економічної сфер за фазами простого та розширеного відтворення).

Дістали подальшого розвитку підходи до дослідження державного регулювання розвитку сільських територій, а саме: процесний підхід (пов'язаний із прийняттям мотиваційного механізму державного регулювання розвитку сільських територій як процесу); синергетичний підхід (дозволяє скоординувати реалізацію проектів – мотиваторів соціально-економічного саморозвитку через ефект синергії всіх адміністративно-територіальних рівнів та рівнів аграрної економіки); інституційний підхід (дає можливість враховувати позаекономічні фактори державного регулювання розвитку сільських територій: демографічні, природно-кліматичні, географічні, політичні та вплив метаекономічних тенденцій); Міждисциплінарний підхід дозволяє перекласти методологічний інструментарій психології та соціології для розкриття сутності елементів мотиваційного механізму індивідуума та соціуму в РСТ, у тому числі при дії різних екзогенних та ендогенних факторів.

Синергетичний підхід сприяє розкриттю освіти та самоорганізації моделей розвитку сільських територій як відкритих динамічних систем на основі самомотивації та зовнішніх стимулів впливу на соціально-економічні процеси, формування точок зростання сільських територій, взаємозв'язку різних рівнів дослідження, а також прояви ефекту мотивації на мікро-, мезо- та макрорівнях сільської економіки.

Відтворювальний аспект системного підходу передбачає вивчення закономірностей розвитку сільських територій під впливом різних зовнішніх стимулів соціальної та економічної сфер за фазами простого та розширеного відтворення. У кожній фазі соціального та економічного відтворення проявляються специфічні особливості мотиваційного механізму, які зачіпають усі територіальні рівні (сільський населений пункт, муніципалітет (округ), регіональний, національний та міжнародний). Соціальне відтворення на сільських територіях виявляється у захисті сільських територій від вимирання, усунення тенденцій зростання населених пунктів без населення, підвищення тривалості життя з урахуванням розвитку доступної системи охорони здоров'я, комунаційної інфраструктури та багатьох інших аспектів життєдіяльності населення.

**Ключові слова:** дослідження державного регулювання, методологічні підходи, моти-

ваційний механізм, сільські території, соціально-економічний розвиток.

The structure of the systemic approach has been improved as a methodological basis for the study of state regulation of the development of rural areas, which is realized through the genetic (manifested in the search for inherited elements in rural development, and in variability under the influence of various conditions), structural and functional (clearly expressed by the manifestation of the main function of the existence of rural settlements - the development of the production and resource base of the creation of a reliable food system of the state) and reproductive aspects (presupposes the study of the patterns of development of rural areas under the influence of various external stimuli of the social and economic spheres in the phases of simple and extended reproduction).

Approaches to the study of state regulation of the development of rural areas have received further development, namely: the process approach (related to the perception of the motivational mechanism of state regulation of the development of rural areas as a process); synergistic approach (allows to coordinate the implementation of projects - motivators of socio-economic self-development due to the synergy effect of all administrative-territorial levels and levels of the agrarian economy); institutional approach (makes it possible to take into account non-economic factors of state regulation of the development of rural areas: demographic, natural-climatic, geographical, political and the influence of meta-economic trends);

An interdisciplinary approach allows translating the methodological tools of psychology and sociology to reveal the essence of the elements of the motivational mechanism of the individual and society in PCT, including under the influence of various exogenous and endogenous factors.

The synergistic approach contributes to the disclosure of education and self-organization of rural development models as open dynamic systems based on self-motivation and external stimuli influencing socio-economic processes, the formation of growth points of rural areas, the interconnection of different levels of research, as well as the manifestation of the effect of motivation on micro-, meso- and macro-levels of the rural economy.

The reproductive aspect of the system approach involves the study of patterns of development of rural areas under the influence of various external stimuli of the social and economic spheres in the phases of simple and extended reproduction. In each phase of social and economic reproduction, specific features of the motivational mechanism are manifested, which affect all territorial levels (rural settlement, municipality (district), regional, national and international). Social reproduction in rural areas is manifested in the protection of rural areas from extinction, the elimination of the growth trends of populationless settlements, the increase in life expectancy, taking into account the development of an accessible health care system, communication infrastructure and many other aspects of the life of the population.

**Key words:** research of state regulation, methodological approaches, motivation mechanism, rural areas, socio-economic development.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.36>

**Герасименко Р.В.**

начальник планово-фінансового відділу Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського  
ORCID ID: 0009-0008-9978-1930

**Постановка проблеми.** Аналіз зарубіжної та вітчизняної думки з питань сільського розвитку показав, що існують проблеми недостатнього вивчення та опрацьованості методології мотиваційного механізму державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій (СЕРСТ). Відзначаючи значний внесок наявних наукових праць у формування різних підходів до драйверів державного регулювання розвитку сільських територій (РСТ), проте вважаємо, що наявні результати не охоплюють всього спектра питань у цій галузі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові дослідження не розкривають мотивів розвитку сільських територій в умовах різних регіонів України на середньострокову та довгострокову перспективу. З нарощуванням процесів урбанізації виникає проблема збереження сільських населених пунктів, ведеться пошук нових форм сільського розселення, включаючи комбінований сільсько-міський формат. Обґрунтуванням є процеси трансформації сільських поселень, розглянуті в роботах О. Д. Гудзинського, С. М. Судомира, Ю. С. Гудзинської [1], В.Г. Герасимчука [2], С. Г. Кафлевської, О.П. Красноюка [3], викликані демографічними змінами, міграцією, відхідництвом робочої сили, поглибленням між- та внутрішньорегіональної соціально-економічної диференціації сільських територій за якістю життя, а також адміністративно-територіальними реформами в галузі органів територіальних громад. Останнє сприяє постійному укрупненню поселень і, як наслідок, негативно впливає на соціально-економічний розвиток через проблему стиснення соціально-економічного простору сільських територій. Подолання цих проблем пов'язані з інтересами різних учасників сільського розвитку. Це інтереси суб'єктів інститутів держави як реальних носіїв влади у рамках просторової стратегії розвитку країни, доктрин продовольчої безпеки та реалізації аграрної та економічної політики у сільській місцевості; інтереси підприємництва та господарюючих структур у рамках доступу до широкої виробничої ресурсної бази (чинників «праця» та «земля»); інтереси сільських мешканців у збереженні ідентичного середовища життєдіяльності. Комплекс цих інтересів – складна багаторівнева система, потребує вивчення застосування системного підходу.

**Постановка завдання.** Метою статті є розроблення методологічних підходів до дослідження державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій на основі мотиваційного механізму.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Недостатнє застосування систем-

ного підходу у дослідженнях простежується у розробках питань типологій сільських територій із соціально-економічного розвитку, а також у комплексному вивченні взаємовпливу розвитку сільського господарства та соціального розвитку територій.

Соціально-економічний розвиток включає процеси простого і розширеного відтворення його фундаментальних елементів, у тому числі відтворення сільського населення, відтворювальних процесів у сільській економіці (включаючи розширене відтворення виробничих факторів), відтворення соціального середовища. Відтворення передбачає безперервний процес відновлення життєвого циклу економічної та соціальної життєдіяльності на сільських територіях, що ширше за сприйняття підходу, наявного в дослідженнях. Тенденція звуження об'єкта застосування відтворювального підходу від сфери суспільного виробництва до людського капіталу та трудових ресурсів виправдана лише частково сформованими процесами інституційних перетворень. При зміні агрополітичної парадигми, спрямованої на підвищення ролі сільського господарства, посилення позицій України на внутрішніх та зовнішніх аграрних продовольчих ринках, потрібна нова модель комплексного розширеного відтворення соціально-економічних елементів розвитку сільських територій. Для розкриття структурних зв'язків і відносин у галузі відновлюваних життєвих циклів в аграрній економіці (на всіх стадіях виробничого циклу) і в сільському соціумі, в тому числі людей, що відбиваються на якості життя, на сільських територіях, потрібне застосування відтворювального аспекту системного підходу.

У дослідженнях присутні полярні думки щодо ефектів впливу факторів соціально-економічного розвитку сільських територій. Наприклад, у галузі науково-технічного впливу значна частина робіт з ідей цифровізації та технічної модернізації будується на вигоді від переходу до 5-го чи 6-го технологічного устрою через економічне зростання [2]. Частина дослідників вказують на те, що в сільському господарстві економічне зростання може натрапити на технологічний бар'єр з природних причин - біологічних обмежень [1], що показує неоднозначність переходу до нового технологічного укладу. На нашу думку, особливо це проявляється у рамках соціальної адаптації сільських жителів до зміни технологічних укладів в аграрному секторі. Розвиток територій пов'язаний із проривними технологіями у сільському господарстві, що може призвести до заміщення фактора «праця» наукомістким капіталом. З одного боку, нові техно-

логії, що підвищують продуктивність і продуктивність у сільському господарстві, сприяють зростанню обсягів валової продукції та самозабезпечення продовольством (позитивна сторона), з іншого – інтенсифікація аграрної галузі вивільняє робочу силу з виробничого процесу та витісняє на обмежений для попиту ринок праці, що несе соціальні ризики (негативний бік). Насправді відсутність можливості отримання трудових доходів від сільського господарства обумовлює процес економічного вибору між безробіттям, підвищенням кваліфікації під нові технологічні вимоги, підприємницькою активністю у сфері агробізнесу чи пошуком заробітку у місті. Цей вибір пов'язаний із самотивацією людини праці до підвищення своїх доходів, а також готовністю усвідомлених інвестицій у власний людський капітал (вкладення у знання та покращення підприємницьких навичок).

Низька самомотивація таких інвестицій виливається у внутрішні міграційні тенденції трудових ресурсів у міста та неаграрні галузі з високою потребою у низькокваліфікованих фахівцях. Зовнішнім стимулом мотиваційного механізму вибору доходів сільським жителем є конкурентні переваги оплати праці у різних галузях економіки, що створює ефект відхідництва в ринкових умовах. Вивчення таких процесів неможливе без застосування міждисциплінарного та синергетичного підходів.

Міждисциплінарний підхід дозволяє перекласти методологічний інструментарій психології та соціології для розкриття сутності елементів мотиваційного механізму індивідуума та соціуму в РСТ, у тому числі при дії різних екзогенних та ендогенних факторів.

Синергетичний підхід сприяє розкриттю освіти та самоорганізації моделей розвитку сільських територій як відкритих динамічних систем на основі самомотивації та зовнішніх стимулів впливу на соціально-економічні процеси, формування точок зростання сільських територій, взаємозв'язку різних рівнів дослідження, а також прояви ефекту мотивації на мікро-, мезо- та макрорівнях сільської економіки.

У дослідженнях розвитку сільських територій недостатньо повно розглянуто баланс соціальних мотивів та економічного стимулювання стосовно нових процесів. Наприклад, абсолютно це можна віднести до процесу контуризації (англ. – counterurbanization) за умов трансформації галузей економіки регіонів. У світовій практиці відзначається безліч форм контуризації [4], які розпочали виявлятися в російській дійсності, але їх особливості та прояви недостатньо вивчені для застосування у практиці розвитку сільських територій. В укра-

їнських умовах мотивами міграції у сільську місцевість виступають екологічна орієнтація мешканців великих промислових мегаполісів, формування ексурбанізації приміських сільських населених пунктів за зміни якості життя та фінансового достатку міських жителів. Багато соціальних, демографічних процесів, що виникають на сільських територіях, можна пояснити економічними причинами, що потребує широкого застосування як інституційного підходу, так і економічного імперіалізму.

Поданий вище перелік нерозкритих питань застосування системного підходу при дослідженні розвитку сільських територій не є вичерпним, але дозволяє показати важливість низки наукових підходів, на основі яких проведено дослідження та побудовано авторську концепцію.

Враховуючи багатогранність та складність предмета дослідження, а також наявність системних проблем та протиріч у соціально-економічному розвитку села, автор приходить до висновку про необхідність застосування системного підходу у методології, включаючи аспекти генетичного, відтворювального та структурно-функціонального характеру при розгляді мотиваційного механізму соціально-економічного розвитку сільських територій як системи.

Ідея системності сільського укладу простежується в роботах С. Г. Кафлевської, О.П. Краснюка [3]. Щодо сільських територій системний підхід розглядається також досить широко [2], але значна частина досліджень має точковий характер. Наприклад, у роботі О. Д. Гудзинського, С. М. Судомира, Ю. С. Гудзинської [1] системний підхід співвідноситься з формуванням стратегії РСТ.

Мотиваційний механізм СЕРСТ як система включає багаторівневу ієрархію підсистем мотивації різних суб'єктів, як індивідуумів, так і груп індивідуумів.

Системний підхід як методологічна основа цього дослідження реалізується через генетичний, структурно-функціональний та відтворювальні аспекти.

Генетичний аспект системного підходу проявляється у пошуку як успадкованих елементів у сільському розвитку, і у мінливості під впливом різних умов. Виявлення тенденцій соціально-економічного розвитку на різних проявах (якість життя, розвиток сільської економіки) будується на аналізі довгих рядів даних. Недолік інформації та глибини дослідження спричиняє негативні наслідки для формування повної картини стану сільських територій. Це виражено у ризиках неточного прогнозування

та застосування методів мотивації у реалізації аграрної політики. Так, незадоволеність потреб, закладених якості життя, має хронічний характер протягом ХХ–ХХІ ст. і виражається в усталеному розриві умов отримання доходу, проживання та доступу до соціальних послуг у сільській місцевості порівняно з міським середовищем. Наслідком є виражена довгострокова тенденція урбанізації. Ослаблення стимулів у формі державної підтримки у 90-х роках ХХ ст. призвело до загального скорочення обсягів виробництва валової продукції у високовитратних низькоприбуткових та збиткових галузях сільського господарства.

Структурно-функціональний аспект системного підходу яскраво виражений проявом головної функції існування сільських поселень – розвитком виробничої та ресурсної бази створення надійної продовольчої системи держави. Історично центральною функцією сільських населених пунктів виступало ефективне сільськогосподарське виробництво. Кадровий, фінансовий, техніко-технологічний рівні, земельний та природно-кліматичний потенціал, інформаційне та наукове забезпечення визначають можливості конкурентоспроможного розвитку сільського господарства порівняно з аналогічними виробничими галузями інших країн (формування імпортозаміщення продовольства), а також ресурсну конкуренцію між внутрішньодержавними галузями (у тому числа промисловістю та сектором нематеріальної економіки).

Трансформаційні процеси, що відбуваються в структурі сільської економіки сприяють переходу від виробництва продукції для однорідних аграрних ринків у диференційовані ринки товарів і послуг на сільських територіях (наприклад, створення бази для сільського та агротуризму), але диверсифікація економіки не змінює основних соціальних функцій сільських територій.

Відтворювальний аспект системного підходу передбачає вивчення закономірностей розвитку сільських територій під впливом різних зовнішніх стимулів соціальної та економічної сфер за фазами простого та розширеного відтворення. У кожній фазі соціального та економічного відтворення проявляються специфічні особливості мотиваційного механізму, які зачіпають усі територіальні рівні (сільський населений пункт, муніципалітет (округ), регіональний, національний та міжнародний). Соціальне відтворення на сільських територіях виявляється у захисті сільських територій від вимирання, усунення тенденцій зростання населених пунктів без населення, підвищення тривалості життя з урахуванням розвитку

доступної системи охорони здоров'я, комунікаційної інфраструктури та багатьох інших аспектів життєдіяльності населення.

Економічне відтворення на всіх фазах (виробництво, розподіл, обмін та споживання) пов'язане зі зміною галузевої структури та технологій в економіці сільських територій, але при цьому на всіх рівнях зберігаються тенденції, властиві проявам стійких закономірностей відтворювального процесу у сільському господарстві. Системний підхід дозволяє при дослідженні мотиваційного механізму розвитку показати цілісність процесів, що відбуваються на селі, визначити взаємозв'язки між факторами та умовами життєдіяльності, соціальних змін та господарських процесів на різних рівнях масштабу економіки та територіального управління, актуальні цілі та вектор розвитку сільських територій залежно від їх фактичної кон'юнктури.

Генетичний аспект системного підходу у дослідженні дозволить виявити джерела та передумови для реалізації мотиваційного механізму РСТ на основі вивчення еволюції та трансформації сільських територій, недоліків та суперечностей у розвитку та застосуванні різних стимулів, визначити та спрогнозувати ефекти від стимулювання на основі спадковості та мінливості соціально-економічного середовища у межах типології сільських територій регіонів.

Структурно-функціональний аспект системного підходу у дослідженні дозволяє виділити структуру та елементи процесу мотивації соціально-економічного розвитку сільських територій, визначити їх функції у різних регіональних умовах.

Відтворювальний аспект системного підходу дає можливість розглядати в єдності всю систему процесу соціального та економічного відтворення сільських територій, оцінювати застосування стимулювання та формування внутрішніх мотивів розвитку на різних стадіях відтворення, сформулювати стратегії соціально-економічного розвитку.

Процесний підхід у дослідженні пов'язаний із сприйняттям мотиваційного механізму СЕРСТ як процесу. Цей підхід є міждисциплінарним та найважливішим як в адміністративно-територіальному управлінні, так і в галузі вивчення мотивації (процесуальні теорії мотивації). З боку дослідження розвитку сільських територій процесний підхід дозволяє враховувати особливості змін, циклічність соціальних та економічних процесів, закономірності формування горизонтальних взаємозв'язків між елементами якості життя та сільськогосподарським виробництвом. Вхідним елементом тут є потреби у розвитку всіх

суб'єктів (сільських жителів, сільгосптоваровиробників, носіїв аграрної політики), а вихідним – досягнення цілей РСТ на основі задоволення цих потреб (у досягненні еталонної якості життя, у продовольчих ресурсах, у підвищенні доходів та ефективності сільської економіки). Виявлення причин незадоволеності потреб у соціально-економічному розвитку пов'язане з визначенням усіх груп потреб суб'єктів та їх відповідності вимогам до якості життя, умов формування інтересів та мотивів у розширенні виробничої бази та кінцевого виробництва сільськогосподарської продукції. Процесний підхід дозволяє проводити моніторинг динамічної зміни соціально-економічного стану сільських територій на основі ретроспективної діагностики та формсайту.

Синергетичний підхід дає можливість досліджувати процеси самомотивації РСТ як складної відкритої системи. Він застосовується до процесу стимулювання одноосібного аграрного виробництва в умовах системної кризи, пріоритету в територіальному управлінні бізнес-структурами з урахуванням соціальної орієнтованості господарювання. Синергетичний підхід заснований на нелінійності та нерівноважності процесів сільського розвитку, що передбачає безліч непередбачуваних альтернативних варіантів майбутнього сільських територій та сільського господарства, неможливості досягнення моделей суспільної та ринкової рівноваги. Територіальний розвиток має завжди тривалий часовий тренд, і різкі альтернативні варіанти можуть виникнути лише під впливом несподіваної точки (події – флуктуації) у цьому тренді з багатоваріантними сценаріями. Зміна соціальних, економічних та інших аспектів сільського життя часто має логічні послідовні причини культурного, техніко-технологічного, соціально-економічного характеру, тому нелінійність проявляється тільки в окремих економічних процесах сільськогосподарського виробництва (наприклад, при аналізі великих даних про ринкові ціни на продовольство на сільськогосподарських ринках, а також при одночасному моніторингу показників розвитку всіх сільських населених пунктів (при їх динамічній зміні). У нелінійних системах при прояві теорії хаосу виникають наслідки незворотності еволюційних процесів (при цьому прихильники теорії часто ігнорують протилежне – деградацію процесів), біфуркації (розгалуження) варіантів розвитку подій. За логікою теорії, в нелінійних системах виникає хаос, необхідний для виходу системи на інший рівень, тобто свого роду самовдосконалення, лежить в основі механізму узгодження темпів еволюції, об'єд-

нання простих систем у складні і призводить до нового порядку, що застосовно тільки до частини, а не до всієї соціально-економічної системи сільських територій. Питання нерівноважності розвитку впирається в дискусійні питання про можливість (неможливість) досягнення економічного (ринкового), соціальної рівноваги у сільськогосподарському виробництві та сільському житті.

Синергетичний підхід пов'язують з низкою ефектів, у тому числі резонансних (ефект метелика, віяловий ефект).

У відповідь на конкретні стимули мотиваційного механізму система розвитку сільських територій стає більш чуйною у формі мультиплікаційних внутрішніх та зовнішніх змін. Як приклад можна розглянути впровадження інновацій у процес виробництва, що суттєво змінює ефективність у сільському господарстві. Ще один приклад – довгострокові зміни врожайності зернових культур протягом 170 років, коли врожайність у провідних країнах світу розпочала позитивну динаміку зростання після 1940 р. у зв'язку з нарощуванням технічних, біологічних (зокрема селекційних та генетичних) інновацій.

Ефект синергії вертикального охоплення всіх рівнів аграрної економіки (мікро-, мезо-, макроекономіки) пов'язаний з одночасним наскрізним впливом стимулів мотиваційних інститутів розвитку на формування продовольчої самодостатності країни та створення високого рівня якості життя людей на сільських територіях.

Синергетичний підхід у дослідженні мотиваційного механізму СЕРСТ дозволяє скоординувати реалізацію проектів – мотиваторів соціально-економічного саморозвитку через ефект синергії всіх адміністративно-територіальних рівнів та рівнів аграрної економіки. Він спрямований на формування «точок зростання» сільських територій сприяють виникненню синергетичних ефектів від мотиваційного впливу.

Інституційний підхід у дослідженні дає можливість враховувати позаекономічні фактори соціально-економічного РСТ: демографічні, природно-кліматичні, географічні, політичні та вплив метаекономічних тенденцій.

Особливу роль мотиваційному механізмі грають інститути та її елементи (актори, агенти, мотиватори, інституції), які мають складну організаційну форму. Інституційний підхід дозволяє пояснити закономірності впливу на соціально-економічний розвиток різних економічних інститутів, у тому числі інноваційного, інвестиційного та інфраструктурного, розробляти інституційні мотиватори, враховувати трансакційні витрати

(облік опортуністичної поведінки суб'єктів розвитку; витрати інформації, витрати на захист прав власності у сільському господарстві), екстерналії для мешканців сільських територій від розвитку аграрного сектору. Основна функція інституційного підходу – вивчення формування життєвих циклів основних інститутів мотиваційного механізму розвитку сільських територій: процеси їх формування, трансформації у різних регіональних умовах, а також екзогенних та ендогенних факторів.

Ефективність соціально-економічного розвитку пов'язана зі створенням інституційних мотиваторів, таких як активна державна підтримка економічної та інвестиційної активності, стимулювання соціальних інфраструктурних перетворень, активізація економічних інтересів щодо розширення виробництва галузей, що не забезпечують продовольством національну економіку (формування продовольчого самозабезпечення). Інституційний підхід дозволяє вивчати роль, місце інституту державної влади у відповідності соціальних та економічних інтересів різних учасників комплексного розвитку сільських територій, про-

ектувати інститути мотиваційного механізму з урахуванням якості життя сільського населення та ресурсів продовольчого самозабезпечення населення країни.

Інституційний підхід реалізовано у дослідженні активізації інвестиційного, інноваційного та інфраструктурного інститутів мотиваційного механізму СЕРСТ.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Система менеджменту інституціональної трансформації економіки України (теоретико-методологічний аспект) : колективна монографія / [Гудзинський О. Д., Судомир С. М., Гудзинська Ю. С. та ін.]; за заг. ред О. Д. Гудзинського. К. : Аграр Медіа Груп, 2012. 771 с.

2. Герасимчук В.Г. Розвиток підприємства: діагностика, стратегія, ефективність. К. : Вища школа, 1995. 265 с.

3. Кафлевська С. Г., Краснюк О.П. Основні шляхи посилення мотивації праці у сільському господарстві. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). 2013. № 3(23). С. 105-108.

4. Хаєт Г.Л. Мотивація як циклічний процес багатокритеріальної оптимізації та прийняття рішень. Продуктивність. 2004. № 3. С. 7-17.

## РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ГРУП У ЛОБІЮВАННІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

### THE ROLE OF PUBLIC ORGANIZATIONS AND GROUPS IN LOBBYING THE ADOPTION OF DECISIONS BY PUBLIC AUTHORITY BODIES

Стаття присвячена аналізу значущої ролі громадських організацій та груп у процесах лобіювання прийняття рішень державними органами. Основна увага зосереджена на механізмах впливу цих організацій на формування політик та вирішення суспільних питань через активне включення в процеси державного управління.

У дослідженні підкреслюється, що громадські організації забезпечують представництво інтересів різних соціальних груп, що сприяє збільшенню прозорості та демократичності у владних структурах. Вони використовують різноманітні засоби для здійснення впливу на державну політику, включаючи публічні кампанії, експертний аналіз та стратегічні партнерства.

Акцент робиться на важливості участі громадських організацій у лобіюванні як засобу сприяння соціальній справедливості, захисту прав людини та сталому розвитку. Громадські організації, з одного боку, виступають як гаранті демократії, вимагаючи від уряду відкритості, з іншого боку – як активні учасники політичного процесу, що формують державну політику на основі відкритого діалогу та консенсусу.

Проблематика також охоплює виклики, з якими стикаються громадські організації, зокрема ризики політизації, корупції та нерівного доступу до ресурсів, що може обмежувати їхню ефективність та незалежність. У статті обговорюються шляхи подолання цих викликів, зокрема через законодавчі зміни та зміцнення внутрішніх механізмів контролю і саморегуляції.

Загалом, стаття надає глибокий аналіз потенціалу та обмежень громадських організацій у контексті лобіювання державних рішень, акцентуючи на їхній ролі як важливих учасників у формуванні відкритого та відповідального управління.

**Ключові слова:** громадські організації, лобіювання, публічне управління, демократія, політичний процес, прозорість, соціальна справедливість.

The article is devoted to the analysis of the significant role of public organizations and groups in the lobbying processes of decision-making by state bodies. The main attention is focused on the mechanisms of influence of these organizations on the formation of policies and solving public issues through active inclusion in the processes of public administration.

The study emphasizes that public organizations provide representation of the interests of various social groups, which contributes to increasing transparency and democracy in power structures. They use a variety of means to influence public policy, including public campaigns, expert analysis, and strategic partnerships.

Emphasis is placed on the importance of participation of public organizations in lobbying as a means of promoting social justice, protection of human rights and sustainable development. Public organizations, on the one hand, act as guarantors of democracy, demanding openness from the government, on the other hand, as active participants in the political process, shaping state policy on the basis of open dialogue and consensus.

The issue also covers the challenges that civil society organizations face, including the risks of politicization, corruption, and unequal access to resources, which can limit their effectiveness and independence. The article discusses ways to overcome these challenges, in particular through legislative changes and strengthening of internal mechanisms of control and self-regulation.

In general, the article provides an in-depth analysis of the potential and limitations of public organizations in the context of lobbying state decisions, emphasizing their role as important participants in the formation of open and accountable governance.

**Key words:** public organizations, lobbying, public administration, democracy, political process, transparency, social justice.

УДК 35.07  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.37>

**Березка Н.О.**

аспірантка кафедри публічного управління та економіки Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського  
ORCID ID: 0009-0003-8978-7187

**Постановка проблеми.** Питання про роль громадських організацій та груп у лобіюванні прийняття рішень органами публічної влади є важливим у сучасному суспільстві. Лобіювання – це процес впливу на прийняття рішень владою або вирішення питань, що стосуються суспільства.

Основні аспекти актуальності цього питання полягають у тому, що:

1. Громадські організації та групи виступають за інтереси громадян і можуть грати ключову роль у забезпеченні представництва і участі громадян у процесах ухвалення рішень.

2. Громадські організації можуть бути представниками різних соціальних груп або інтересів, забезпечуючи захист прав і потреб своїх членів чи груп, які вони представляють.

3. Участь громадських організацій у лобіюванні може сприяти підвищенню прозорості та відкри-

тості у процесі прийняття рішень, забезпечуючи більш демократичну систему управління.

4. Групи та організації можуть активно працювати над питаннями, які стосуються загального блага, такі як захист навколишнього середовища, соціальна справедливість чи розвиток освіти.

5. Громадські організації грають важливу роль у контролі за діяльністю владних структур, виступаючи як своєрідні сторожі демократії та правової держави.

Враховуючи ці аспекти, питання лобіювання та ролі громадських організацій у формуванні рішень залишається актуальним у контексті розвитку демократії та забезпечення взаємодії між громадськістю та владою.

Проблемні питання, пов'язані з роллю громадських організацій та груп у лобіюванні при-

йняття рішень органами публічної влади, включають нерівний доступ до процесу лобіювання, корупційні ризики, недостатність прозорості та підзвітності, конфлікт інтересів та інше.

Слід усвідомлювати, що не всі громадські організації мають однакові можливості для впливу на прийняття рішень. Більші та краще фінансовані організації можуть мати значно більший вплив порівняно з меншими або новими групами.

Лобіювання може призвести до корупційних дій, коли громадські організації надають неправомірні переваги чи стимули політичним діячам або урядовцям для досягнення своїх цілей.

Часто існує брак прозорості в діяльності громадських організацій, що лобіюють, що ускладнює контроль та оцінку їх впливу на політику і рішення.

Громадські організації можуть представляти спеціалізовані інтереси, що можуть конфліктувати з інтересами ширшої громадськості або інших груп.

Іноді діяльність лобіювання може призвести до того, що законодавчі та політичні рішення слугитимуть обмеженому колу інтересів, а не широким громадським інтересам.

У багатьох країнах відсутнє чітке законодавство, що регулює лобіювання, що може призвести до правової невизначеності та зловживань.

Лобіювання може зміцнювати існуючі структури влади і впливу, ускладнюючи зусилля щодо розширення участі менш представлених груп.

Ці виклики потребують уваги і регулятивних заходів, щоб забезпечити, що лобіювання відбувається в рамках закону та етичних норм, сприяючи здоровому демократичному процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання лобіювання прийняття рішень органами публічної влади було предметом наукового дослідження Д. Базілевича, М. Бризіцького, О. Дягілева, В. Мандрик, В. Нестеровича, В. Сумської, О. Шведа.

При цьому, можна зауважити, що питання лобіювання розглядалось в основному з позицій юридичної науки.

Щодо вивчення лобіювання як категорії науки публічного управління та адміністрування, то слід звернути увагу на праці М. Газізова та Л. Полішкевич.

Не зважаючи на ґрунтовність досліджень згаданих вчених, поза предметом їхнього наукового інтересу залишилось питання ролі громадських організацій та груп у лобіюванні прийняття рішень органами публічної влади.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження впливу громадських організацій на політичний процес через лобіювання, ана-

ліз викликів та можливостей, що виникають у цьому контексті. Слід визначити, як громадські організації сприяють підвищенню прозорості, демократії та справедливості у процесі ухвалення рішень та як вони вирішують конфлікти інтересів, що можуть виникати.

**Виклад основного матеріалу.** Громадські організації та групи відіграють значну роль у лобіюванні прийняття рішень органами публічної влади.

Можна виділити чимало аспектів діяльності громадських організацій у процесі лобізму.

Громадські організації можуть бути представниками різних соціальних груп та інтересів. Вони допомагають виражати погляди і потреби громадян перед органами влади, щоб забезпечити їхню адекватну участь у прийнятті рішень [6, с. 3].

Громадські організації активно лобіюють свої позиції та інтереси перед представниками влади, використовуючи різноманітні методи, такі як петиції, кампанії, публічні виступи та інші форми взаємодії.

Багато громадських організацій мають фахівців та дослідників, які можуть надавати експертний внесок у процес прийняття рішень. Це може включати наукові дослідження, статистичні дані та інші аргументи, які підтримують їхні позиції.

Громадські організації виконують важливу роль у забезпеченні демократичних принципів та прозорості у прийнятті рішень. Вони можуть вимагати від влади відкритості, доступу до інформації та врахування громадської думки.

Громадські організації можуть бути агентами соціальних змін, допомагаючи впливати на прийняття рішень у сферах, таких як права людини, екологія, охорона здоров'я та інші.

Однак, важливо враховувати, що лобіювання може мати і тіньові сторони, такі як корупція, непрозорість та вплив окремих груп на прийняття рішень. Тому, регулювання лобіювання та забезпечення балансу між різними інтересами залишаються важливими завданнями для збереження демократії та відкритості у прийнятті рішень.

Слід більш детально висвітлити вище виділені напрями діяльності громадських організацій у зазначеному процесі.

Громадські організації відіграють істотну роль у забезпеченні представництва інтересів громадян у процесі лобіювання перед органами публічної влади. Цей механізм визначається рядом механізмів, які громадські організації використовують для активного вираження, формулювання та захисту інтересів громадян в контексті прийняття рішень в публічній сфері.



По-перше, громадські організації сприяють представництву інтересів громадян через розвинуті механізми публічного обговорення та взаємодії з представниками влади. Вони активно використовують петиції, громадські слухання, публічні консультації та інші інструменти для залучення уваги до питань, що стосуються громадян.

По-друге, громадські організації проявляють активність у напрямку лобювання інтересів громадян через медійні платформи та громадські кампанії. Шляхом масового інформування громадськості та мобілізації громадян до висловлення своїх поглядів, організації формують громадську думку і впливають на формування позицій владних структур.

По-третє, громадські організації використовують експертний потенціал для впливу на прийняття рішень. Вони активно залучають фахівців та дослідників, щоб підкріпити свої позиції обґрунтованими аргументами, науковими дослідженнями та об'єктивною інформацією, що сприяє створенню обґрунтованих рекомендацій для владних органів.

Громадські організації забезпечують лобювання інтересів та позицій у прийнятті рішень органами публічної влади через систематизований та стратегічний підхід, використовуючи різноманітні інструменти та ресурси. Цей процес визначається рядом механізмів, які громадські організації використовують для ефективного лобювання [2, с. 146].

По-перше, громадські організації активно використовують механізми громадської участі та взаємодії з громадянами для виявлення, артикуляції та агітації інтересів. Це може включати проведення громадських слухань, створення петицій, опитувань громадської думки, ініціювання публічних обговорень та інших форм взаємодії з громадськістю.

По-друге, громадські організації здійснюють лобювання через вплив на медійну картину. Шляхом розробки та розповсюдження інформації через різні медіа-канали, такі як газети, телебачення, радіо та соціальні мережі, вони формують громадську думку, створюють громадський тиск та забезпечують висвітлення своїх позицій.

По-третє, громадські організації використовують експертний підхід, представляючи фахівців та науковців у відповідній області. Вони надають дослідження, аналізи та консультації, які підсилюють обґрунтованість своїх позицій та сприяють розумінню проблеми з точки зору експертів.

По-четверте, громадські організації використовують засоби адвокати та сприяють формуванню стратегічних партнерств із заці-

кавленими сторонами та групами. Це може включати співпрацю з бізнесом, іншими громадськими організаціями, академічними установами тощо.

В цілому, громадські організації ведуть лобювання через систематичний підхід, використовуючи комбінацію різноманітних стратегій та ресурсів для ефективного впливу на процеси прийняття рішень органами публічної влади. Цей підхід визначається не лише ефективністю вираження інтересів громадян, а й сприянням демократичним принципам у прийнятті рішень [8, с. 217].

Громадські організації ефективно забезпечують експертний внесок у процесі лобювання прийняття рішень органами публічної влади шляхом систематизованого та методичного використання експертного потенціалу. Цей підхід передбачає активну участь фахівців та науковців у формулюванні та підтримці позицій громадських організацій.

По-перше, громадські організації активно залучають експертів для проведення наукових досліджень та аналізу питань, які становлять об'єкт лобювання. Це може включати аналіз соціальних, економічних, екологічних та інших аспектів, що пов'язані з обраною темою.

По-друге, громадські організації використовують експертів для розробки позиційних документів та рекомендацій, які демонструють глибоке розуміння питань та пропонують обґрунтовані рішення. Ці документи стають основою для вивчення та обговорення з владними структурами.

По-третє, громадські організації виступають ініціаторами та учасниками експертних обговорень, конференцій та семінарів, спрямованих на обмін інформацією, думками та найкращими практиками. Це сприяє формуванню консенсусу та вдосконаленню позицій з питань лобювання.

По-четверте, громадські організації активно співпрацюють із науковими установами, навчальними закладами та іншими експертними групами для об'єднання знань та ресурсів. Це може включати створення консорціумів для спільного вирішення проблем та об'єднання обґрунтованих аргументів.

Такий підхід гарантує, що експертний внесок громадських організацій є науково обґрунтованим, аргументованим та відображає високий ступінь компетентності та об'єктивності. В цілому, цей процес забезпечує ефективне використання наукового підходу для лобювання інтересів та позицій громадських організацій перед органами публічної влади.

Громадські організації активно сприяють демократії та прозорості у процесі лобювання

прийняття рішень органами публічної влади через впровадження методів та механізмів, що визначаються високим ступенем відкритості та участі громадян у прийнятті важливих суспільних рішень [4, с. 83].

По-перше, громадські організації активно застосовують принципи відкритості в процесах лобіювання. Це включає публічні консультації, відкриті обговорення та регулярну інформаційну взаємодію з громадою, щоб надати громадянам можливість висловити свої думки та погляди.

По-друге, громадські організації прагнуть забезпечити максимальну прозорість у своїй діяльності та взаємодії з владними органами. Це може включати регулярну публікацію звітів, відкритих листів, аналітичних матеріалів та інших інформаційних ресурсів, що стосуються їхніх лобістських зусиль.

По-третє, громадські організації активно сприяють демократичним процесам, залучаючи громадян до участі у визначенні стратегій та прийнятті ключових рішень. Це може включати громадські слухання, консультації та інші механізми для врахування громадської думки.

По-четверте, громадські організації докладають зусиль для формування партнерств з іншими зацікавленими сторонами, щоб забезпечити різноманітність поглядів та врахування різних інтересів у процесі лобіювання. Це сприяє розвитку демократичних структур та уникненню великої концентрації влади в обмеженому колі учасників.

Загалом, громадські організації виконують роль каталізаторів для розвитку демократії та прозорості у суспільних процесах, забезпечуючи відкритий, доступний характер лобіювання прийняття рішень. Це підсилює громадянське суспільство та сприяє створенню більш справедливого та демократичного суспільства.

Громадські організації відіграють ключову роль у сприянні соціальним змінам через ефективне лобіювання прийняття рішень органами публічної влади. Цей процес визначається рядом стратегій та дій, що спрямовані на вплив на суспільні процеси з метою поліпшення умов життя та задоволення потреб громадян [7, с. 8].

По-перше, громадські організації активно розробляють та популяризують програми та ініціативи, спрямовані на вирішення соціальних проблем та задоволення потреб вразливих груп населення. Вони виступають ініціаторами соціальних кампаній, які мають на меті залучення уваги громадськості та владних структур до конкретних питань.

По-друге, громадські організації використовують методи лобіювання для підтримки та прискорення процесів прийняття рішень, спрямованих на вирішення соціальних проблем. Це може включати аналіз законопроектів,

розробку альтернативних пропозицій, а також активну участь у діалозі з представниками влади.

По-третє, громадські організації взаємодіють із громадськістю та викликають зміни в громадських уявленнях та стереотипах. Вони створюють свідомість та освітні кампанії для формування нових підходів до соціальних питань та сприяють прийняттю соціально відповідальних позицій.

По-четверте, громадські організації вступають у партнерство з іншими групами, такими як бізнес, академічні установи та інші неприбуткові організації, для спільного вирішення соціальних проблем та здійснення комплексних соціальних змін [3, с. 11].

Узагальнюючи, громадські організації, використовуючи стратегії лобіювання та співпрацю з іншими суб'єктами суспільства, сприяють соціальним змінам, спрямованим на досягнення більш справедливого, рівного та гуманного суспільства. Це взаємодія є важливим елементом створення умов для розвитку демократії та вдосконалення якості життя громадян.

Незважаючи на такий потенціал участі громадських організацій та груп у лобіюванні прийняття рішень органами публічної влади існують й проблемні питання реалізації зазначених можливостей.

Існує кілька проблем, пов'язаних з роллю громадських організацій та груп у лобіюванні прийняття рішень органами публічної влади. Деякі з цих проблем включають:

**Нерівність доступу:** Не всі громадські організації мають рівний доступ до процесів лобіювання. Більш потужні та фінансово стабільні організації можуть мати більше ресурсів для впливу на прийняття рішень, в той час як менш заможні можуть бути менше представленими.

**Корупційні ризики:** Лобіювання може вести до корупційних практик, зокрема, коли громадські організації намагаються впливати на рішення через нечесні чи неетичні методи. Це може підривати довіру до процесів лобіювання та призводити до негативних соціальних наслідків.

**Брак прозорості:** Деякі групи можуть працювати в тіні, уникати публічності та не надавати достатньої інформації про свою діяльність. Це може порушувати прозорість та заважати аналізу впливу їхніх дій на прийняття рішень.

**Вплив спеціальних інтересів:** Групи з окремих галузей чи інтересів можуть мати надмірний вплив на прийняття рішень, часто через значні фінансові ресурси чи тісні зв'язки з політичними чиновниками. Це може призводити до прийняття рішень, що служать обмеженому колу інтересів, а не загальному благу суспільства.

**Недостатній представництво:** Громадські організації можуть не завжди ефективно вра-

ховувати різноманітність громадянського суспільства. Деякі групи можуть залишатися недостатньо представленими, що призводить до ігнорування їхніх поглядів та потреб.

**Політизація:** Лобіювання може бути сильно політизованим процесом, де рішення приймаються на підставі партійних чи ідеологічних відмінностей, а не на основі реальних потреб чи обґрунтованих аргументів.

**Нестабільність законодавчого середовища:** Зміни в політичному чи законодавчому середовищі можуть значно впливати на можливості громадських організацій лобіювати свої позиції та впроваджувати соціальні зміни.

Вирішення цих проблем вимагає зусиль для забезпечення рівності, прозорості та етичності у процесах лобіювання, а також збереження балансу між різними групами та інтересами в суспільстві [5, с. 109].

Існує кілька шляхів вирішення проблем, пов'язаних з роллю громадських організацій та груп у лобіюванні прийняття рішень органами публічної влади. Деякі з ключових напрямків включають:

Забезпечення рівності доступу:

Встановлення нормативних рамок, які гарантують рівний доступ громадських організацій до процесів лобіювання.

Розробка механізмів фінансової підтримки для менш заможних організацій.

Підвищення прозорості:

Закріплення вимог до обов'язкової публікації інформації про діяльність громадських організацій та їхнє лобіювання.

Встановлення обов'язкових вимог до декларування фінансових витрат на лобіювання.

Зменшення корупційних ризиків:

Створення незалежних механізмів контролю та моніторингу лобіювання.

Впровадження етичних кодексів поведінки для громадських організацій та забезпечення їх виконання.

Забезпечення представництва:

Сприяння активнішому залученню різних груп та соціальних класів у діяльність громадських організацій.

Здійснення заходів для підвищення представництва меншин, вразливих груп та різноманітних голосів в лобіюванні.

Підвищення освітнього рівня:

Запровадження ініціатив для підвищення освітньої грамотності громадян з питань лобіювання та його впливу на суспільство.

Здійснення інформаційних кампаній, спрямованих на роз'яснення принципів та цінностей, які керують діяльністю громадських організацій.

Сприяння демократичним процесам:

Залучення громадян до участі у прийнятті рішень через розширення механізмів громадянської участі.

Сприяння діалогу та обміну думками між громадськими організаціями, громадянами та представниками влади.

Створення механізмів контролю:

Розвиток незалежних органів аудиту та контролю за лобіюванням та його впливом на рішення влади.

Впровадження системи перевірки ефективності лобіювання та його відповідності демократичним принципам [1, с. 12].

Ці заходи спрямовані на створення більш справедливого, відкритого та репрезентативного процесу лобіювання, що враховує різноманітність суспільства та гарантує дотримання демократичних цінностей.

**Висновки.** Як видно, існує чималий потенціал участі громадських організацій та груп у лобіюванні прийняття рішень органами публічної влади.

При цьому, на практиці зустрічаються певні труднощі залучення цих інституцій у процес лобіювання.

На наш погляд запропоновані напрями вирішення проблем, сприятимуть ефективному залученню громадських організацій та груп у процес лобіювання прийняття рішень органами публічної влади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бризіцький М. І. Правовий механізм лобіювання: загальнотеоретична та порівняльно-правова характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Бризіцький Максим Ігорович ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2017. 16 с.
2. Дягілев О. В. Конституційно-правовий інститут лобізму: вітчизняний та зарубіжний досвід. Х. : Майдан, 2011. 251 с.
3. Дягілев О. В. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дягілев Олександр Володимирович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2010. 20 с.
4. Мацкевич Р. М. Політико-правові засади формування інституту лобізму в Україні. Одеса : Фенікс, 2013. 166 с.
5. Одінцова О. О. Правове регулювання лобізму в сучасній Україні (загальнотеоретичне дослідження). Донецьк : [ДонНУЕТ], 2011. 150 с.
6. Сумська В. В. Інституціоналізація лобіювання в державному управлінні України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Сумська Вікторія Володимирівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2014. 20 с.
7. Шведа О. С. Міжнародно-правове регулювання інституту лобіювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Шведа Ольга Сергіївна ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. Київ, 2019. 20 с.
8. Яровой Т. С. Теоретико-методологічні засади функціонування лобізму в Україні в інтересах громадянина, суспільства, безпеки держави. Київ : Людмила, 2019. 383 с.

ВПЛИВ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА АКТИВІСТІВ  
НА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ПІД ЧАС ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУTHE INFLUENCE OF PUBLIC ORGANIZATIONS AND ACTIVISTS  
ON THE PREVENTION OF CORRUPTION DURING THE ELECTION PROCESS

Дослідження виявляє критичну роль громадських організацій і активістів у запобіганні корупції під час виборчого процесу, що є актуальним у контексті забезпечення прозорості та легітимності виборів. Автор відмічає, що активна участь громадськості не лише сприяє зміцненню демократичних інститутів, але й мобілізує громадян до активної участі у виборах, забезпечуючи високий рівень представництва.

Громадські організації виконують функції нагляду за діяльністю виборчих комісій, кандидатів, та партій, активно виявляючи та запобігаючи корупційним діям, як-от купівля голосів та інші порушення. До таких механізмів відносяться спостереження за виборами, інформаційні кампанії, підготовка та навчання громадян, а також лобіювання реформ. Важливим є також їхня участь у правозахисній діяльності та підтримка медіа-кампаній, що спрямовані на підвищення громадської обізнаності та вплив на формування політичних рішень.

Ступінь вивчення теми визначається динамічністю виборчих процесів і їхньою значущістю для демократії. Науковий аналіз виявляє різноманітні форми корупції, які можуть включати політичну корупцію та адміністративну корупцію, що вимагає системного дослідження для ефективного запобігання.

Автор використовує теорію «громадянської компетентності» для підкреслення важливості громадського контролю, а також наголошує на потребі в постійному залученні громадськості для забезпечення чесності, прозорості та легітимності виборчого процесу. Дослідження виокремлює основні проблеми та виклики, з якими стикаються громадські організації, включаючи фінансові обмеження та політичний тиск, що підкреслює необхідність зміцнення їхньої незалежності для подальшої ефективної діяльності. Значущість взаємодії між громадськими організаціями та державними інституціями у вдосконаленні виборчих процесів підтверджується широким спектром наукових досліджень, які аналізують як внутрішній, так і міжнародний досвід у цій сфері.

Забезпечення прозорості виборчих процесів і запобігання корупції вимагає комплексного підходу, який включає не тільки контроль за виборами і лобіювання реформ, але й активне інформування громадськості. Інформаційні кампанії, що проводять громадські організації, сприяють розвитку демократичної культури та підвищують обізнаність громадян про їхні права та обов'язки під час виборів.

Ключовою є також участь громадських організацій у моніторингу та аналізі виборчого законодавства та його дотримання, що дозволяє виявляти порушення та впливати на законодавчі зміни для їх усунення. Така діяльність не лише сприяє легітимності виборів, але й змінює довіру громадян до виборчих процесів і політичних інституцій загалом.

Науковий фундамент дослідження базується на аналізі існуючих теорій та практик, що дозволяє зробити обґрунтовані висновки і рекомендації для подальшого вдосконалення взаємодії між громадським сектором і державою у контексті виборчих кампаній. Результати дослідження важливі для розуміння ролі громадських організацій у формуванні справедливих і прозорих виборчих процесів, що є ключем до сталого демократичного розвитку.

**Ключові слова:** адміністрування, публічна політика, громадські організації, активісти, корупція, виборчий процес, прозорість, легітимність, громадянська участь.

The study reveals the critical role of public organizations and activists in preventing corruption during the election process, which is relevant in the context of ensuring the transparency and legitimacy of elections. The author notes that active public participation not only contributes to the strengthening of democratic institutions, but also mobilizes citizens to actively participate in elections, ensuring a high level of representation.

Public organizations perform the functions of monitoring the activities of election commissions, candidates, and parties, actively detecting and preventing corrupt practices, such as vote buying and other violations. Such mechanisms include election observation, information campaigns, training and education of citizens, as well as lobbying for reforms. Their participation in human rights activities and support for media campaigns aimed at raising public awareness and influencing the formation of political decisions is also important. The degree of study of the topic is determined by the dynamics of election processes and their significance for democracy. Scientific analysis reveals various forms of corruption, which may include political corruption and administrative corruption, which requires systematic research for effective prevention.

The author uses the theory of "civic competence" to emphasize the importance of public control, and also emphasizes the need for continuous public involvement to ensure the integrity, transparency and legitimacy of the electoral process. The study highlights the main issues and challenges faced by NGOs, including financial constraints and political pressures, highlighting the need to strengthen their independence in order to continue to operate effectively. The importance of interaction between public organizations and state institutions in improving electoral processes is confirmed by a wide range of scientific studies that analyze both domestic and international experience in this area. Ensuring the transparency of election processes and preventing corruption requires a comprehensive approach, which includes not only monitoring elections and lobbying for reforms, but also actively informing the public. Information campaigns conducted by public organizations contribute to the development of democratic culture and raise citizens' awareness of their rights and responsibilities during elections.

The participation of public organizations in the monitoring and analysis of election legislation and its compliance is also key, which allows to identify violations and influence legislative changes to eliminate them. Such activities not only contribute to the legitimacy of elections, but also strengthen citizens' trust in electoral processes and political institutions in general.

The scientific foundation of the study is based on the analysis of existing theories and practices, which allows to draw reasonable conclusions and recommendations for further improvement of interaction between the public sector and the state in the context of election campaigns. The results of the study are important for understanding the role of public organizations in the formation of fair and transparent electoral processes, which is the key to sustainable democratic development.

**Key words:** administration, public policy, public organizations, activists, corruption, electoral process, transparency, legitimacy, civic participation.

УДК 323/324

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.38>

**Охонько С.М.**

аспірант кафедри публічного управління та економіки Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського  
ORCID ID: 0009-0005-5252-4644

**Постановка проблеми.** Значущість впливу громадських організацій та активістів на запобігання корупції під час виборчого процесу полягає у розгляді важливості та ефективності втручання громадських організацій і активістів у процеси демократизації виборів та протидії корупції під час виборчих кампаній. Основна проблематика зосереджена навколо ідентифікації механізмів, через які ці організації впливають на зменшення корупційних ризиків і забезпечення прозорості виборчих процесів. Це включає аналіз ефективності спостережень за виборами, інформаційних кампаній, освітніх ініціатив, а також лобіювання законодавчих змін, які можуть підвищити стандарти проведення виборів і знизити можливості для корупційних дій. Незважаючи на наявність зусиль, існують значні виклики, такі як політичний тиск та фінансові обмеження, які можуть обмежувати можливості та вплив громадських організацій, що вимагає додаткових досліджень та розробки нових стратегічних підходів.

Громадські організації та активісти відіграють ключову роль у забезпеченні прозорості та легітимності виборів. Їхня участь в роботі з виборчим процесом сприяє зміцненню демократії та відкритості в політиці.

Громадські організації можуть слугувати наглядчачами за діяльністю виборчих комісій, партій та кандидатів. Їхня участь допомагає виявляти й уникати випадків корупції, купівлі голосів та інших порушень виборчого процесу.

Активна участь громадських організацій та активістів може мобілізувати громадян для активної участі у виборах. Це важливо для забезпечення широкого представництва і формування реальної волі громади.

Громадські організації можуть виступати ініціаторами створення та підтримки механізмів відповідальності для політичних діячів та виборчих комісій. Це сприяє покращенню стандартів і етичних норм у політиці.

Діяльність громадських організацій і активістів спрямована на забезпечення гласності та доступності інформації про виборчий процес. Це робить його менш вразливим до маніпуляцій та корупції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Динамічний характер виборчих процесів та їх значущість для збереження демократичних принципів підкреслюють актуальність досліджень впливу громадських організацій та активістів на запобігання корупції під час виборів. Сучасний науковий дискурс ставить під сумнів досконалість виборчих систем та визначає активну участь суспільства як ключовий елемент в забезпеченні чесності та прозорості виборчих процесів.

Теоретичний фундамент впливу громадських організацій базується на ідеї соціальної взаємодії та партнерства між цивільним суспільством та державними інститутами для вдосконалення демократичних процесів. Згідно з концепцією «громадянської компетентності», розробленої Б. Патерсоном, активна роль громадян та їхній вплив на політичні процеси є необхідним елементом сталого демократичного розвитку.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження ролі та впливу громадських організацій і активістів у протидії корупції під час виборчих кампаній. Стаття спрямована на аналіз механізмів, якими ці організації сприяють забезпеченню прозорості, чесності та легітимності виборчих процесів, а також на визначення стратегій, що можуть підвищити ефективність їхньої діяльності. Мета також включає ідентифікацію проблем та викликів, з якими стикаються громадські організації у своїй боротьбі проти корупції, а також розробку рекомендацій для поліпшення законодавчої та інституційної основи, яка б забезпечила більш ефективно залучення громадянського суспільства у виборчий процес.

**Виклад основного матеріалу.** Виборчі процеси є неоднозначним полем взаємодії політичних акторів та громадянського суспільства, але водночас стають вразливими перед різними формами корупції. Концептуалізація проявів корупції у виборчих процесах вимагає системного наукового аналізу для розкриття їхнього суттєвого впливу на демократичні інститути.

Науковий аналіз вказує на різноманітні форми корупційних проявів у виборчих кампаніях, що охоплюють різні аспекти виборчого процесу.

Поширеним проявом є «політична корупція», коли кандидати чи партії надають виборцям матеріальні чи інші вигоди для отримання підтримки. Цей вид корупції може включати в себе надання підкупів, обіцянки державних посад, або інші форми стимулювання.

Додатково, існує «адміністративна корупція», яка виявляється у впливі владних структур на виборчий процес. Це може включати в себе маніпулювання списками виборців, тиск на виборчі комісії, або фальсифікацію результатів [6, с. 11].

Науковий аналіз проявів корупції під час виборчих процесів дозволяє визначити різноманітні аспекти цього явища та розкрити його вплив на демократичні інститути. Системний підхід до вивчення форм, механізмів та контексту корупції на виборах є ключовим для розробки ефективних стратегій протидії цьому негативному явищу в політичному житті.

Корупція на виборах є серйозним викликом для збереження демократичних принципів та легітимності політичних інститутів. У сучасному політичному контексті, де виборчі процеси визначають майбутнє суспільства, виявлення та розуміння різноманітних проявів корупції на виборах стає надзвичайно важливою задачею [5, с. 9].

Корупція на виборах може приймати різноманітні форми, включаючи й зловживання виборчим процесом через покупку або підкуп голосів виборців.

Варто зацентувати увагу на чинниках, які можуть сприяти поширенню корупції на виборах:

- слабкість інститутів: умови слабких демократичних інститутів можуть створювати сприятливе підґрунтя для корупційних проявів;
- економічна нерівність: великі рівні економічної нерівності можуть призводити до тиску від багатших членів суспільства на виборців та кандидатів;
- неефективність правової системи: несправедливість та неефективність правової системи можуть дозволяти безкарно вчиняти корупційні дії.

Протидія корупції на виборах вимагає комплексного підходу, що включає в себе зміцнення демократії (посилення демократичних інститутів та забезпечення прозорості виборчих процесів), залучення громадськості (активна роль громадськості у виявленні та уникненні корупційних проявів), реформу правової системи (посилення ефективності та незалежності правової системи для забезпечення відповідальності за корупцію) [4, с. 8].

Розвиток стратегій протидії повинен базуватися на наукових висновках та практичних рішеннях для покращення демократичного процесу та збереження легітимності виборів.

Громадські організації та активісти впливають на вибори через різноманітні механізми та заходи, спрямовані на забезпечення чесності, прозорості та легітимності виборчого процесу. Можна виділити такі способи, якими вони реалізують свій вплив:

1. Спостереження за виборами. Громадські організації висувують свої спостереження та моніторинг під час виборчого процесу. Це включає участь у виборчих комісіях, візуальне та статистичне спостереження за голосуванням, аналіз роботи електронних систем та звітності.

2. Інформаційна кампанія. Громадські організації активно працюють над забезпеченням інформаційної прозорості виборчого процесу. Вони поширюють інформацію про права та обов'язки виборців, процедури голосування та інші важливі аспекти виборів.

3. Підготовка та навчання громадян. Організації проводять навчальні заходи та тренінги для громадян щодо їхніх прав та можливостей участі в виборчому процесі. Це включає роботу зі створенням виборчих довідників, вебінарів та інших освітніх ресурсів.

4. Правозахисна діяльність. Громадські організації виступають як захисники прав виборців, реагуючи на порушення виборчого законодавства та виражаючи свою позицію в судових інстанціях.

5. Лобіювання реформ. Організації активно взаємодіють з урядовими структурами для впровадження виборчих реформ та удосконалення системи. Вони можуть висувати пропозиції щодо поліпшення виборчих технологій, фінансування політичних партій та інших аспектів.

6. Медіа-кампанії. Громадські організації розвивають інформаційні кампанії, спрямовані на свідоме вирішення громадянами питань виборів та вплив на громадську думку через засоби масової інформації.

7. Створення платформ для обговорення. Забезпечуючи відкриті форуми та дискусійні площадки, громадські організації стимулюють обговорення питань виборчого процесу, сприяючи включенню громадян у прийняття важливих рішень.

Ці способи допомагають громадським організаціям та активістам активно взаємодіяти з виборчим процесом та впливати на його результати в інтересах суспільства.

Вплив громадських організацій на вибори стає ключовою складовою формування органів влади [1, с. 48].

Громадські організації виконують важливу функцію у виборчих кампаніях, забезпечуючи різноманітні аспекти участі громадян у політичному процесі. Вони можуть виконувати роль спостерігачів, забезпечуючи чесність та прозорість виборів. Громадські організації також активно впливають на формування виборчих платформ та підтримку конкретних кандидатів, виступаючи голосом громадян у виборчому процесі [7, с. 64].

Громадські організації використовують різноманітні механізми для забезпечення свого впливу на виборчі процеси. Це може включати:

1. Інформаційні кампанії: Розповсюдження об'єктивної інформації щодо виборчих аспектів для підвищення свідомості громадян.

2. Організація дебатів: Створення платформ для дебатів між кандидатами та громадянами для покращення демократичної дискусії.

3. Лобіювання та адвокація: Передача інтересів громадян у політичних колах та вплив на прийняття законів, спрямованих на покращення виборчого процесу.

Незважаючи на позитивний вплив, громадські організації також стикаються з викликами, такими як фінансові обмеження, політичний тиск та необхідність забезпечення своєї незалежності. Для зміцнення їхньої ролі важливо розвивати стратегії сумісності з демократичними цінностями та підтримувати їх участь у формуванні органів влади.

Громадські організації відіграють значущу роль у виборчих процесах, забезпечуючи важливі механізми для зміцнення демократії та забезпечення участі громадян у прийнятті політичних рішень. Розуміння їхнього впливу вимагає подальших досліджень та стратегічного підходу для покращення демократичного процесу та легітимності виборів.

Легітимність виборів – це комплексна характеристика, яка визначається декількома основними ознаками та критеріями [3, с. 108].

Прозорість та відкритість. Легітимні вибори повинні відбуватися в умовах відкритості та прозорості. Це включає доступність інформації про виборчий процес, роботу виборчих комісій, фінансові витрати кандидатів тощо.

Загальний доступ до голосування. Легітимні вибори гарантують рівний доступ усіх громадян до голосування, без будь-яких форм дискримінації чи перешкод.

Дотримання виборчого законодавства. Легітимність виборів пов'язана із строгим дотриманням виборчого законодавства. Всі етапи виборчого процесу, від реєстрації кандидатів до підрахунку голосів, повинні відбуватися відповідно до чинного законодавства.

Незалежність виборчого управління. Легітимність виборів вимагає наявності незалежного виборчого управління, яке забезпечує об'єктивність та справедливість виборчого процесу [2, с. 57].

Міжнародна спостереженість. Участь міжнародних спостерігачів та їхні позитивні висновки щодо виборів вносять значний внесок у визнання легітимності.

Широке задіяння громадянського суспільства. Активна участь громадянського суспільства, включаючи громадські організації та неправдові організації, у виборчому процесі є важливою ознакою легітимності.

Висока якість виборчих технологій. Застосування сучасних технологій та їхня висока якість сприяють забезпеченню точності та надійності виборчого процесу [10, с. 253].

Ці ознаки взаємодіють між собою, і їхня сукупність визначає рівень легітимності виборів. Вони є ключовими для забезпечення високого рівня довіри громадян до виборчого процесу та його результатів.

Активісти можуть ефективно здійснювати контроль за кандидатами у депутати, використовуючи науково обґрунтовані стратегії та методи. Можна виокремити такі інструменти контролю активістів за діяльністю кандидатів:

1. Аналіз фінансових звітів. Активісти можуть проводити глибокий аналіз фінансових звітів кандидатів для виявлення можливих впливових груп або корпорацій, які можуть впливати на їхнє прийняття рішень у майбутньому.

Систематичний моніторинг джерел фінансування може допомогти відслідковувати будь-які спроби впливу на кандидатів через фінансовий канал.

2. Активна публічна звітність. Заохочення кандидатів регулярно представляти звіти про свою роботу та досягнення на відкритих платформах, таких як веб-сайти чи соціальні мережі.

Активісти можуть вимагати від кандидатів прозорої та доступної інформації про їхню діяльність, що сприяє більшому розумінню виборцями їхньої роботи.

3. Моніторинг голосувань та нормотворчої діяльності. Аналіз голосувань та законодавчої діяльності кандидатів може допомогти визначити їхні позиції щодо ключових питань та взаємодії з іншими членами парламенту.

Спостереження за їхньою участю у розробці законопроектів та активність у вирішенні соціальних проблем може бути критерієм ефективності.

4. Юридичний моніторинг. Взаємодія з юридичними експертами для визначення дотримання кандидатами виборчого законодавства та етичних стандартів.

Застосування правових механізмів для вирішення будь-яких порушень та забезпечення відповідальності.

5. Створення об'єднаних громадських платформ. Створення спільних платформ та мереж для обміну інформацією між активістами, що дозволяє об'єднати зусилля та максимально ефективно використовувати ресурси для контролю за кандидатами.

6. Громадські аудити та перевірки. Проведення громадських аудитів фінансів та діяльності кандидатів для визначення відповідності їх обіцянок та реальних результатів [9, с. 94].

Використання громадських ініціатив для залучення уваги до питань, які є важливими для громади.

Ці підходи можуть сприяти науково обґрунтованому контролю активістів за кандидатами у депутати та забезпечити більшу відкритість та відповідальність в політичному процесі.

Контроль активістів за голосуванням під час виборів може бути здійснений шляхом науково обґрунтованих підходів та стратегій, що сприяють забезпеченню чесності та прозорості виборчого процесу. Аналіз наукової літератури дозволяє виокремити окремі інструменти, які можуть бути використані для ефективного контролю за голосуванням:

- спостереження за голосуванням. Організація громадського спостереження за голосуванням, включаючи підготовку та розстановку спостерігачів на виборчих дільницях, використання технологій для відеофіксації та фотозйомки процесу голосування;

- аналіз даних та статистики. Вивчення статистичних даних про явку виборців, аномалії та невідповідності між різними виборчими округами, використання аналітичних інструментів для виявлення та аналізу нормативних порушень;

- вивчення виборчого законодавства. Глибокий аналіз виборчого законодавства для визначення прав та обов'язків виборців, кандидатів та виборчих комісій;

- виявлення можливих порушень та використання юридичних механізмів для їх вирішення;

- проведення громадських сесій для обговорення процесу голосування та виявлення можливих проблем, залучення експертів та представників громадськості для аналізу ситуації та надання рекомендацій;

- громадські кампанії та освітні проекти. Здійснення громадських кампаній для підвищення обізнаності виборців щодо їх прав та обов'язків, для навчання громадян з важливих питань виборчого процесу;

- взаємодія з виборчими комісіями. Встановлення конструктивного співробітництва з виборчими комісіями для обміну інформацією та вирішення поточних питань, активна участь в засіданнях та обговореннях, пов'язаних із виборчим процесом [8, с. 12].

Ці стратегії можуть допомогти активістам науковим чином контролювати голосування під час виборів та виявляти будь-які потенційні порушення чи аномалії виборчого процесу.

**Висновки.** Підводячи підсумок, можна зазначити про те, що громадський контроль є

фактором запобігання корупції. Не є винятком із зазначеного висновку і виборчий процес. Контроль громадських організацій та активістів є обставиною, яке перешкоджає проявам корупції під час виборчого процесу. Крім того, корисним для належної організації виборчого процесу, і як наслідок – запобігання корупції у цій сфері, є використання інтелектуального потенціалу громадськості суб'єктами виборчого процесу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бучин М. А. Демократичні вибори в Україні: принципи, механізми та технології реалізації. Львів : Вид-во Львів. політехніки, 2016. 448 с.

2. Відповідальність за порушення виборчого законодавства: посібник для членів виборчих комісій, поліцейських, слідчих та суддів / Б. Бондаренко та ін. ; за ред. М. Хавронюка. Київ : АК-Group, 2019. 122 с.

3. Громадське спостереження за черговими місцевими виборами 2015 року: підсумковий звіт / О. Айвазовська та ін. Б. м : ОПОРА, 2016. 245 с.

4. Когутюк В. Ю. Теоретико-методологічні засади розвитку державного управління виборчим процесом в Україні (на основі досвіду країн ЄС) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Когутюк В. Ю. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2017. 20 с.

5. Костецька Л. М. Особливості антикризового управління виборчим процесом в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Костецька Л. М. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2019. 20 с.

6. Кочубей Л.О. Виборчі технології в Україні (за досвідом парламентських виборів) : автореф. дис... д-ра політ. наук: 23.00.02 / Кочубей Лариса Олександрівна ; Нац. акад. наук України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. – К., 2006. – 38 с.

7. Медіа та вибори : зб. док. Ради Європи. Київ : К.І.С, 2019. 121 с.

8. Равлик І. О. Парламентські вибори як механізм мобільності політичної еліти України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Равлик І. О. ; Чернів. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. Чернівці, 2012. 20 с.

9. Савков А.П. Шляхи подальшого вдосконалення виборчого законодавства в Україні. *Економіка та держава* : Міжнар. наук.-практ. журн. 2010. № 7. С. 92–95.

10. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Академічний курс: підручник. К. : Юрінком Інтер. 2008. 480 с.



## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ: КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ЗМІСТУ

### PUBLIC ADMINISTRATION AS A SYSTEMIC PHENOMENON: CONTENT CONCEPTUALIZATION

У статті здійснений аналіз публічного управління як системи. Поняття системи публічного управління ідентифікується через призму функціонування його структурних елементів, які забезпечують формування та надання публічних послуг, діяльність інституційних структур на які покладається реалізація функцій, пов'язаних із забезпеченням взаємодії держави та громадянського суспільства. На підставі здійсненого дослідження розкрито сутність системності публічного управління, враховуючи основні критерії та детермінаційні фактори його реалізації в сучасних умовах суспільного розвитку. Вказано на певні обернені контексти у його розумінні з точки зору забезпечення результативності прийняття публічних рішень їх кореляції зовнішнім умовам. Показано ієрархічність державної детермінації, яка розкриває системне призначення публічного управління й на цій основі вироблення системного інструментарію результативності його реалізації враховуючи власний інституційний запит та вимоги суспільства щодо системи організації публічної влади, розширення реформативного потенціалу держави щодо системної модернізації діяльності інституцій на які покладається системність реалізації публічних функцій.

Для забезпечення структурної цілісності розуміння публічного управління доцільно враховувати міждисциплінарну природу його функціонування. Це стосується сфери адміністрування, інституційної інтерактивності суб'єктів наділених повноваженнями по прийняттю та реалізації публічних рішень. Заперечуючи певну автономність діяльності суб'єктів публічного управління окрема роль у даному процесі відводиться міжсуб'єктній інтеграції державних, муніципальних органів та неурядових організацій, кожен із яких керується інструментальним концептом своєї діяльності, не орієнтуючись при цьому на розширення системності публічного управління і при цьому виступаючи повноправним його суб'єктом як системи. У даному відношенні особливу увагу приділено розширенню інтегративної єдності між суб'єктами публічного управління, кожен із яких керується власними інституційними інтересами повинен працювати на розширення практики результативності функціонування публічного управління, а відтак і його системності.

**Ключові слова:** публічне управління, публічна послуга, системність публічного управління, функції публічного управління, управління, врядування.

The article analyzes public administration as a system. The concept of the public administration system is identified through the prism of the functioning of its structural elements. Structural elements of public administration ensure the formation and provision of public services, the activity of institutional structures that are entrusted with the implementation of functions related to ensuring the interaction of the state and civil society. On the basis of the conducted research, the essence of the system of public administration was revealed, taking into account the main criteria and determining factors of its implementation in modern conditions of social development. It is pointed out certain reverse contexts in his understanding from the point of view of ensuring the effectiveness of public decision-making and their correlation to external conditions. The hierarchy of state determination is shown, which reveals the systemic purpose of public administration and, on this basis, the development of a systematic toolkit for the effectiveness of its implementation, taking into account its own institutional demand and the demands of society regarding the system of public authority organization, the expansion of the reformation potential of the state regarding the systematic modernization of the activities of institutions that rely on the systematic implementation of public functions. To ensure the structural integrity of the understanding of public administration, it is advisable to take into account the interdisciplinary nature of its functioning. This concerns the sphere of administration, institutional interactivity of subjects empowered to make and implement public decisions. Denying a certain autonomy of the activities of the subjects of public administration, a separate role in this process is given to the intersubjective integration of state, municipal bodies and non-governmental organizations, each of which is guided by the instrumental concept of its activity, without focusing on the expansion of the system of public administration and at the same time acting as a full-fledged its subject as a system. In this regard, special attention is paid to the expansion of integrative unity between the subjects of public administration, each of which, guided by its own institutional interests, must work to expand the practice of the effectiveness of the functioning of public administration, and therefore its system.

**Key words:** public administration, public service, system of public administration, functions of public administration, management, governance.

УДК 35.351

DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.39>

**Чечотка В.Д.**

аспірант кафедри публічного управління, туризму та готельно-ресторанної справи  
Навчально-науковий інститут управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

**Постановка проблеми.** У контексті з'ясування сутності розвитку системи публічного управління в сучасних умовах на особливу увагу заслуговує його конкретизація як системного явища, враховуючи різні детермінаційні лінії та контексти його формування та реалізації у постмодерний період в умовах глобалізації. Враховуючи те, що предметність публічного управління залишається методо-

логічно й концептуально звуженою, більшість вчених демонструють свою одностайність щодо ідентифікації типових конструктів з'ясування його сутності, а відтак й параметри самої системності його змісту та аргументації на користь розширення його структурності не працює як на розвиток самої системи публічного управління, а також і дисциплінарності його вивчення. Одним із пояснень такого

методологічного звуження публічного управління для вітчизняної теорії та практики його формування та реалізації виступає орієнтація на світові школи публічної політики та управління, які не враховують у повній мірі роль детермінаційних факторів розвитку та функціонування публічної сфери притаманної для України. *Невирішеним* питанням залишається концептуалізація змісту публічного управління як системного явища в нових глобальних умовах. **Мета** статті – розглянути публічне управління як системне явище в умовах глобалізації.

**Аналіз останніх джерел і публікацій.** Теоретичні основи публічного управління викладені в працях В. Бакуменка, В. Баштанника, С. Кравченка, О. Дегтяра, Л. Ткачук, Ю. Вороніної. Методологія публічного управління досліджена в працях Р. Войтович, В. Князева, Ю. Сурміна, Ю. Шарова.

**Виклад основного матеріалу.** Вивчення світових шкіл публічного управління вказує на потребу концептуального аналізу системної проєкції публічного управління в межах вітчизняної практики його реалізації. На даний час у більшості випадків «авторської інтерпретації зарубіжних джерел», формується дослідницька проблемність на основі власної світоглядної аргументації, а не врахування об'єктивних умов та факторів його реалізації. У своєму намаганні охопити й описати політико-адміністративні тренди більшість вчених зосереджується на артикуляції типових дослідницьких контекстів, які розкривають системність публічного управління яка укладається у традиційні аргументаційні лінійки. За таких методологічних обставин концептуалізація системності публічного управління зводиться до з'ясування змісту й особливостей теоретичних прийомів визначення його сутності та методології його практичного застосування, лишаючи поза увагою детермінацію сучасних умов суспільного розвитку та його залежність від інструментів взаємовідносин суспільства та держави, а також власне і самих інститутів держави. Розкриваючи системність публічного управління особливу увагу варто акцентувати на функціональній ролі публічної політики та її призначенні у процесах формування та реалізації публічного управління, співвідношенні суб'єктності між її елементами.

Розглядаючи публічне управління як системне явище К.Худ наголосив на доцільності з'ясування його змісту у контексті виявлення функціональної ролі його структурних елементів, які забезпечують сталість умов суспільного розвитку. У зв'язку із цим вчений вказав на співвідношення державного управління, державного менеджменту та

публічного управління, які дозволяють з'ясувати системність діяльності інституцій на які покладається реалізація відповідних публічних функцій у забезпеченні життєдіяльності громадян. На підставі цього глибинність даного дослідницького концепту вченого стосується опису елементів пояснення та практичного застосування публічного управління, розроблення та утвердження напрямків розвитку політико-адміністративної системи. Виходячи із цього системність публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку вчений розглядає через призму врахування ролі «нормативної рефлексії цінностей, норм та стандартів, які застосовуються по відношенню до державного регулювання та державної політики» [1]. Це свідчить про те, що простежити системність публічного управління можливо лише за умови врахування нормативної структури його реалізації, яка дозволяє з'ясувати функціональне призначення кожного із його елементів у контексті реалізації потреб громадян щодо розвитку сучасної держави. У даному відношенні вчений виходить із лінійності ототожнення державного та муніципального управління як структурних складових публічного управління, які працюють на його функціональну цілісність та результативність. Такий контекст розкриття системності публічного управління запропонований вченим вказує на «операціональні та адміністративні аспекти функціонування державних органів, включаючи державну службу, аналітику державних програм та політик, включаючи стратегічне планування, оцінку регулюючого впливу; взаємодію держави та громадян включаючи лобізм та відносини бізнесу з державними та муніципальними органами» [1]. Виходячи із цього публічне управління ідентифікується вченим як «система кооперації державних, муніципальних, некомерційних та змішаних структур, покликана забезпечити задоволення суспільних інтересів та вирішення колективних проблем, де громадське управління, об'єднуючи діяльність державних, муніципальних, неурядових (некомерційних) організацій, фактично представляє суспільно-державну систему реалізації загальнонаціональних та місцевих інтересів та виробництва суспільних благ» [1]. Така логіка обґрунтування системності публічного управління покликана передусім враховувати автономність суб'єктності тих, хто забезпечує формування та реалізації публічної політики з збереженням інституційних прав за кожним щодо здійснення відповідного організаційного вибору, який забезпечує результативність прийняття публічних рішень. Розглядаючи публічне управління як системне

явище К.Худ вказав на структурну умову налагодження зворотних зв'язків між суб'єктами його реалізації, які забезпечують як процес прийняття, так і реалізації публічних рішень, кожен із яких керується власними інтересами, які представляють: 1) групи інтересів (різні громадські фонди, профспілки, етнічні, молодіжні та ін. організації з певними інтересами, парламентські лобі та ін.); 2) відносини безпосередньо з громадянами (оподаткування, законотворча та правозастосовна практика, підготовка та реалізація соціальних програм); 3) взаємовідносини з комерційними підприємствами (їхнє правове регулювання, державно-приватне партнерство тощо) [1]. У такий спосіб системність публічного управління є методологічною характеристикою взаємовідносин між органами державної влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами суспільних відносин, які безпосередньо впливають на публічність процесів забезпечення суспільного розвитку.

Важливу методологічну характеристику системності публічного управління демонструє концепція Д.Кеттла, в межах якої під ним безпосередньо розуміється «не лише адміністративний але й політичний процес, який розкриває системність діяльності формальних та неформальних акторів залучених до процесів прийняття та виконання рішень формальних та неформальних структур, створених для прийняття та виконання управлінських рішень» [2]. Важливу роль у даному процесі і побудові результативної системи публічного управління вчений відводить бюрократичному апарату, який володіє функціональною суб'єктністю забезпечення сталості процесів суспільного розвитку. Ефективність його функціонування визначається діяльністю відповідних інституцій, які гарантують системність публічного управління, включаючи діяльність «неурядових організацій, аналітичних мозкових центрів, релігійних лідерів, фінансових інститутів, політичних партій, груп інтересів» [2]. Діяльність кожної із цих інституцій направлена на вироблення організаційного комплексу забезпечення результативності публічного управління, створення змістовного наповнення ідентичного конкретиці функціональних умов в яких перебуває розвиток сучасного суспільства. Аби забезпечити структурну цілісність розуміння публічного управління на думку вченого доцільно враховувати міждисциплінарну природу його функціонування, яка стосується не лише сфери адміністрування, а поширюється і на інституційну інтерактивність суб'єктів наділених повноваженнями по прийняттю та реалізації публічних рішень. Заперечуючи

певну автономність діяльності суб'єктів публічного управління Д.Кеттл окрему роль у даному процесі відводить міжсуб'єктної інтеграції державних, муніципальних органів та неурядових організацій, кожен із яких керується інструментальним концептом своєї діяльності, не орієнтуючись при цьому на розширення системності публічного управління і при цьому виступаючи повноправним його суб'єктом як системи. У даному відношенні вчений особливу увагу приділяє розширенню інтегративної єдності між суб'єктами публічного управління, кожен із яких керується власними інституційними інтересами повинен працювати на розширення практики результативності функціонування публічного управління, а відтак і його системності.

Концептуалізації публічного управління як системного явища окрему увагу приділено у концепції А.Кйоера, який вказав на особливу роль громадського сектору у його функціонування на засад «теорії бюрократії», концепції «нового державного менеджменту» та концепції «розумного управління» [3]. Всі вони у своїй сукупності працюють на побудову мережевої системи публічного управління, сприяючи кожному із його суб'єктів розширенню спроможності щодо прийняття та реалізації публічних рішень. Певну складність в ідентифікації системності публічного управління та інструментарію його розширення вчений вбачає в осмисленні його процесуальності, враховуючи детермінаційну залежність його суб'єктів між собою у контексті прийняття складних публічних рішень. Аби розширити практику реалізації публічного управління, а відтак і його системності на думку вченого доцільно розширити суб'єктність його функціонування залежно від процесів ускладнення та розвитку соціально-політичних процесів. Наразі коли система публічного управління перестає працювати на відповідні детермінаційні вимоги, які по відношенню до неї висуває суспільство, вона переходить у стан залежної перманентності, відтак це приводить до звуження кола її учасників на яких покладається реалізація відповідних публічних функцій. Виходячи із цього системність як важлива атрибутивна ознака публічного управління направлена передусім на забезпечення керованості відповідних суспільних процесів шляхом створення інституційних структур направлених на реалізацію публічного регулювання та макро та мікрорівнях. У підтвердження цього вчений в особливий спосіб наголошує на доцільності врахування зовнішніх умов та факторів функціонування публічного управління, які закладають не лише зовнішньо-системну інститу-

ційність його реалізації, але й працюють на розширення внутрішньо сталої системності його. Така аргументація вченого базується на розумінні публічного управління, яке з одного боку перебуває за межами політичної сфери, а з іншого боку є відображенням внутрішніх політико-правових процесів, які відбуваються у процесі прийняття публічних рішень та надання публічних послуг. Враховуючи вплив зовнішніх політичних факторів у процесах розвитку сучасної держави, публічна сфера набуває відповідного інституційного зміцнення переорієнтовуючи свою діяльність від внутрішньої функціональності на зовнішню. У даному відношенні системність публічного управління характеризується через призму його залежності та інституційної відповідності політичним вимогам, які висуває суспільство по відношенню до держави у контексті реалізації його запитів. На думку А.Кіоера публічне управління демонструючи високу залежність від «прийняття» зовнішніх політичних впливів на сприяння ним набуває особливого системного характеру для своєї функціональності не лише слугуючи, але й стимулюючи вирішення відповідних політичних завдань. Це свідчить про те, що сталість функціонування публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку у жодному випадку не може бути досягнена за межами врахування конкретики відповідних політичних впливів, які визначають смислову структуру діяльності його інститутів. Тобто у даному відношенні органи публічного управління перебуваючи під індикативним впливом певних політичних умов та факторів здобувають для себе смислову структуру своєї діяльності, яка безпосередньо впливає на забезпечення функціональності його реалізації в сучасних умовах. Головним призначенням публічного управління, яке закладає нову якість системності його реалізації у сучасних умовах на думку А.Кіоера є координація своєї діяльності із вимогами функціонування політичної сфери, які слугують виробленню новітніх інституційних орієнтирів за якими має формуватись та здійснюватись публічна політика держави та забезпечуватись розвиток взаємовідносин суспільств та держави.

У продовження до наведеної вище аргументації системності публічного управління розроблено концепцію Дж.Офлейнна, який застосував спробу вирішення суперечностей між операціональною, адміністративною та політичною її підсистемами. Ці підсистеми у своїй сукупності працюють на вироблення системних орієнтирів діяльності інститутів публічної сфери, й на основі цього кожен із них здобуває можливість для розроблення ефективних

механізмів погодження суспільних та державних інтересів. У даному відношенні публічне управління як системне явище розглядається вченим у контексті з'ясування функціональної ролі кожного із його суб'єктів, а також розширення мотиваційної структури «стратегії вироблення позицій», які б забезпечували динаміку суспільного розвитку. Виходячи із цього системність публічного управління визначається його ресурсною спроможністю координувати діяльність суб'єктів публічної сфери відповідно до потреб різних груп громадськості, з іншого боку саме публічне управління виявляє свою системність у контексті структуруванні діяльності інститутів громадянського суспільства. Саме тому на думку вченого аби забезпечити системність публічного управління його основні суб'єкти мають акцентувати свою діяльність на збереженні та розширенні традицій, застосуванні нормативів та правил вдосконалення технологій реалізації публічної влади. Виходячи із цього, сутність застосування категорії системності по відношенню до державного управління ґрунтується на тому, що «дана категорія дозволяє представити інститути та процеси політико-адміністративної системи як: 1) владні утворення, які мають безпосереднє відношення до відповідного політичного режиму; 2) управлінські інструменти, які володіють адміністративним потенціалом регулятивного впливу; 3) результат компромісу та зіткнення коаліцій, зацікавлених у державних рішеннях груп [5]. Виходячи із цього в межах даного дослідницького підходу наводиться сутність публічного управління як системного явища через призму вирішення дихотомії «політики-управління», аби на основі цього зняти протилежність між політичним та адміністративним обґрунтуванням процесів розвитку публічної сфери. Варто відзначити, що для ХХ століття та початку ХХІ століття актуальність дихотомічності політико-управлінського конструкту все більше втрачає свою функціональну результативність, адже на думку Дж.Офлейнна майже алогізмом стає доцільність застосування «вільних та оціночних суджень по відношенню до публічного управління» як таких які приводять до сутнісної девальвації її структурне призначення. Відповідно до цього публічне управління як системне явище орієнтуючись на різні рівні та форми реалізації публічної діяльності потребує власного типологічного підходу до створення організаційних структур на які покладається розвиток публічної сфери.

Важливу роль у контексті з'ясування сутності публічного управління як системного явища належить концепції Дж.Марча в межах

якої ним вперше зосереджено увагу на організаційному детермінізмі, який привноситься умовами неоінституціоналізму. У зв'язку із цим на думку вченого системність публічного управління забезпечується завдяки розширеній діяльності політичних акторів, які виконують функції по реалізації «макрорациональних факторів», внаслідок чого йдеться про те, що більшість із них будучи інституційного незалежними перестають працювати на ефективність діяльності апарату органів публічної влади. Виходячи із цього аби забезпечити розуміння публічного управління як системного явища завжди доцільно враховувати її внутрішню інституційну потребу, яка передусім стосується організації діяльності апарату органів публічної влади і приведення його діяльності у відповідність із цілями державної політики. За умови якщо відбувається органічне розширення таких цілей, відбувається розширення суб'єктності реалізації публічного управління, досить часто шляхом породження нових інституційних проблем як невідповідності її результативності у напрямку надання якісних публічних послуг населенню. У даному відношенні вчений наголошує на тому, що публічне управління демонструючи системну діяльність його основних суб'єктів направлене на те аби сприяти «легітимності, ефективності та підзвітності політико-адміністративної діяльності акторів публічного управління, що тим самим дозволяє показати сутність та зміст управлінських стратегій держави» [4]. По своїй природі інституційно й технологічно публічне управління демонструючи системну практику реалізації публічного інтересу покликане враховувати багаторівневу структуру діяльності його суб'єктів, які досить часто виявляються абсолютно відірваними від потреб держави. На підставі цього вчений вказав на три основні ознаки публічного управління, які характеризують його як системне явище, серед яких: 1) проблематика цього напрямку охоплює найактуальніші питання політико-адміністративної практики; 2) пряма включеність до розробки державних рішень означає нормативну заданість досліджень, коли прямо визнається базова роль цінностей; 3) наукові дослідження найбільш тісно пов'язані з експертизою і тому займаються питаннями, що потрібно робити, а не тим, що має бути [4, с. 5-7]. Розглядаючи системність публічного управління через призму його теоретико-методологічного призначення, його сутність зводиться до того аби слугувати розширенню процесуальності та ієрархічності публічної сфери та інструментарію формування та реалізації публічної політики.

Своєрідним концептуальним продовженням до аргументації на користь розгляду публічного управління як системного явища є бачення Д.Осборн, який вказав на його операціонально-адміністративні складові. Надзвичайно важливо, що на думку вченого системність публічного управління є основною вимогою до забезпечення його результативності та відповідності сучасним умовам суспільного розвитку. Виходячи із цього особливу увагу у процесах розширення системного простору публічного управління вчений відводить розвитку концепції «нового державного менеджменту» та запровадженню системного адміністративного реформування, яке забезпечує відповідну послідовність у функціонуванні її бюрократичної моделі та побудови адміністративної діяльності інститутів держави. Критеріальною умовою на основі якої Д.Осборн ґрунтує своє бачення системності публічного управління є аналіз та структурування інститутів держави на які покладається надання публічних послуг. На його думку «державні інститути покликані створювати всі необхідні рамки для процесів громадської активності та спонукати громадян до самостійного вирішення проблем... держава координуючи свою діяльність на основі встановлених правил реалізує соціальну і економічну діяльність, демонструючи у такий спосіб багаторівневу системність публічного управління» [6]. Розкриваючи сутність публічного управління як системного явища через призму реалізації системної діяльності держави по відношенню до реалізації інтересів суспільства вчений особливу увагу приділяє її сервісній сфері, функціонування якої потребує запровадження багаторічної діяльності. Задля того аби гарантувати результативність такої системності держава має дотримуватись структурно-функціональних нормативів забезпечення її результативності по відношенню до інтересів громадянина. Це безпосередньо потребує нового рівня розвитку системності публічного управління й функціонування публічного рівня на вищому рівні своєї інституційної ієрархічності, в результаті чого органи публічної влади мають виконувати функції зорієнтовані на реалізацію як власних так із зовнішніх пріоритетів визначених інститутами громадянського суспільства. Застосовуючи бюрократичну модель для наведення аргументаційної лінії на користь розкриття системності публічного управління вченим ставиться питання про розширенню контролю за органами публічної влади та їх підзвітності, що тим самим слугує розширенню його функціональності у напрямку утвердження широкої системи вза-

емозв'язків між його суб'єктами. У даному відношенні публічне управління постає як легітимний системний конструкт, який передбачає запровадження детермінованої діяльності суб'єктів на які покладається прийняття публічних рішень та надання якісних публічних послуг. Закладаючи результативні передумови для забезпечення сталого суспільного розвитку публічне управління має бути передусім направленим на системну реалізацію функцій публічного управління, аби у такий спосіб гарантувати розширення «інституційного балансу» між інститутами на які покладається надання публічних послуг. Виходячи із цього вчений вказав на системність призначення публічного управління, яке полягає у побудові інституційних відносин, які слугують розширенню системного потенціалу держави по відношенню до інтересів та потреб громадянського суспільства. Задля того аби забезпечити певну аполітичність публічної сфери держава у своїй діяльності має орієнтуватись на запровадження політико-адміністративних принципів, аби гарантувати відповідний рівень солідарності у стосунках з громадянським суспільством на яке покладається дотримання певної системної взаємодії із органами публічної влади.

Своєрідне аргументаційне продовження щодо розкриття системності публічного управління демонструє у своїй концепції Р.Родес, який вказав на інструментарій налагодження партнерських відносин відповідно до яких забезпечується координаційна діяльність органів публічної влади та суспільства. На його думку «держава бере на себе ініціативну функцію співробітництва, стаючи партнером по формуванню кооперації, ва не традиційно домінуючим та владним інститутом, який нав'язує свій стандарт діяльності» [7]. Виходячи із цього системність публічного управління вчений розглядає через призму «ієрархічну організованість системи» діяльності органів публічної влади, які працюють на розширення мережевої взаємодії державних, приватних та громадських інституцій. Системність такої взаємодії між ними дозволяє сформуванню новітній тип публічного управління, враховуючи закономірності функціонування мережевих підходів до організації політико-адміністративних процесів у суспіль-

стві. Більше того на переконання вченого завдяки системності публічного управління «сучасна держава здобуває функціональну можливість для задоволення суспільних інтересів заміняючи у такий спосіб ієрархічне адміністрування на нову форму управління» [7]. У зв'язку із цим публічне управління як системне явище в межах даної концепції все більше тяжіє до функціональної абсолютизації «комунікативних процесів» направлених гарантувати результативність системної взаємодії як власне органів публічної влади так і їх взаємодії із приватним сектором та громадськими організаціями з приводу реалізації спільних інтересів. У даному контексті він виходить із абсолютного переконання, що саме системність діяльності органів публічної влади у постіндустріальних суспільствах стає критеріальною умовою для розширення демократичної практики функціонування сучасних держав.

**Висновок.** Таким чином, здійснений нами аналіз публічного управління як системи дозволив ідентифікувати його через призму функціонування його структурних елементів, які забезпечують формування та надання публічних послуг, діяльність інституційних структур на які покладається реалізація функцій пов'язаних із забезпеченням взаємодії держави та громадянського суспільства.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Hood C. The tools of Government. Chatham, NJ: Chatham House, 2014. 190 p.
2. Kettl D.F. The Politics of the administrative process. Washington, DC: SAGE publications, 2012. 612 p.
3. Kjøer A.M. Governance. Cambridge: Polity press, 2004. 191 p.
4. March J.C., Olsen J.P. The New Institutionalism: organizational factors in political life. American political science review. Cambridge, 1984. Vol. 78, N 3. P. 734-749.
5. O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications. The Australian journal of public administration. Sydney, 2007. Vol. 66, N 3. P. 353-366.
6. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. N.Y.: Addison-Wesley, 1992. 420 p.
7. The Oxford handbook of political institutions / Ed. by R.A. W. Rhodes. Oxford: Oxford univ. press, 2008. 816 p.

# МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРОПАГАНДИ НА ПРИКЛАДІ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНИХ ОПЕРАЦІЙ РОСІЇ У ВІЙНІ З УКРАЇНОЮ

## METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF PROPAGANDA USING THE EXAMPLE OF INFORMATIONAL AND PSYCHOLOGICAL OPERATIONS OF RUSSIA IN THE WAR WITH UKRAINE

Статтю присвячено проблематиці систематизації методологічних засад пропаганди росії у війні з Україною. Автором проаналізовано методологію створення штучних наративів, пропагандистських методів та застосування інформаційно-психологічних операцій для реалізації пропагандистських впливів на власне населення та українців на окупованих землях.

У процесі дослідження систематизовано використовувані росією механізми інформаційних операцій, орієнтовані на зниження внутрішніх протиріч у російському суспільстві, зниження ненависті до росії за її межами, виправдання воєнних злочинів російських військ на території України.

Розглянуто такі маніпулятивні механізми психологічного впливу як: дистанціювання пересічного росіянина від ситуації, шляхом зняття з нього персональної відповідальності за дії влади; підміна понять на протилежні за змістом; заперечення очевидного, шляхом відкидання фактів та впровадження у свідомості тези, що проблеми не існують; ідеалізація імперського минулого росії та постійного розширення її кордонів за рахунок загарбання територій сусідніх суверенних країн; знецінення відвертих поразок та недоліків власних збройних сил; намагання виправдати та нормалізувати звичайний злочин шляхом надання йому моральної підстави; створення морально-етичного підґрунтя для виправдання агресії, під приводом начебто захисту «російськомовного населення Донбасу»; перефокусування уваги суспільства з однієї ситуації на іншу (замість пояснення злочинів у Бучі, Маріуполі, переведення розмови на тему «Чому західна спільнота не протестувала, коли НАТО бомбило Югославію?»); використання «ефект ореолу», зокрема для героїзації військовослужбовців РФ та створення загального образу ефективного війська; Емоційний резонанс, коли пропаганда звертається не до логіки, а виключно до емоцій аудиторії; метод створення глобальної загрози шляхом відвертої дезінформації.

Акцентовано увагу на потребі створення ефективної системи протидії ворожій пропаганді та інформаційно-психологічним операціям для захисту населення від інформаційних впливів і технологій деструктивної зміни свідомості особистості, соціальних груп.

**Ключові слова:** ІПСО; інформаційна маніпуляція; пропаганда; Збройні Сили України;

НАТО; агресія росії; воєнні злочини; війна в Україні.

The article is devoted to the problem of systematization of the methodological foundations of Russian propaganda in the war with Ukraine. The author analyzed the methodology of creating artificial narratives, propaganda methods and the use of informational and psychological operations to implement propaganda influences on the own population and Ukrainians in the occupied lands. In the process of research, the mechanisms of information operations used by Russia are systematized, aimed at reducing internal contradictions in Russian society, reducing hatred of Russia outside its borders, and justifying war crimes committed by Russian troops on the territory of Ukraine.

The following manipulative mechanisms of psychological influence are considered: distancing the average Russian from the situation by removing personal responsibility for the actions of the authorities; replacing concepts with opposite ones in content; denial of the obvious, by rejecting the facts and introducing the thesis that the problem does not exist; the idealization of Russia's imperial past and the constant expansion of its borders due to the conquest of the territories of neighboring sovereign countries; devaluation of outright defeats and shortcomings of one's own armed forces; attempts to justify and normalize a common crime by giving it a moral basis; creating a moral and ethical basis for justifying aggression, under the pretext of supposedly protecting the "Russian-speaking population of Donbas"; refocusing society's attention from one situation to another (instead of explaining the crimes in Bucha, Mariupol, shifting the conversation to "Why didn't the Western community protest when NATO bombed Yugoslavia?"); the use of the "halo effect", in particular, for the heroization of Russian servicemen and the creation of a general image of an effective army; emotional resonance, when propaganda appeals not to logic, but exclusively to the emotions of the audience; a method of creating a global threat through outright disinformation.

Attention is focused on the need to create an effective system of countering enemy propaganda and informational and psychological operations to protect the population from informational influences and technologies of destructive changes in the consciousness of individuals and social groups.

**Key words:** IPSO; information manipulation; propaganda; Armed Forces of Ukraine; NATO; Russia's aggression; war crimes; war in Ukraine.

УДК 327.5:9:316.7

DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.40>

**Аріфходжаєва Т.Б.**

к. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедри національної безпеки  
Інститут безпеки ПрАТ «Вищий  
навчальний заклад «Міжрегіональна  
Академія управління персоналом»  
ORCID ID: 0000-0002-1827-1699

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Своєрідним трендом сучасної, інформаційної ери, можна вважати окремих вид конфліктів, які активно застосовують інформаційні тех-

нології для впливу на свідомість та суспільну думку населення. На прикладі нападу на територію України дуже гарно видно, як агресор активізував застосування спеціальних методик маніпулювання суспільно-масовою свідомістю населення окупованих земель та своїх грома-

дян. У сучасній психології та безпекознавстві цю проблему розглядають, передусім, з точки зору «захисних механізмів психіки».

На другий рік повномасштабної війни в Україні абревіатура «ІПСО» стала такою ж впізнаваною, як і ЗСУ або ООН. На практиці ІПСО – це використання дезінформації, пропаганди, маніпуляцій, «ботоферм» та інших методів впливу для зміни думок, емоцій, поглядів та поведінки тих, на кого ця операція спрямована. Типовими проявами застосування механізмів маніпулювання колективною психікою є просування російськими маніпуляторами штучно створених наративів. Що й обумовлює актуальність дослідження цих інформаційно-психологічних маніпуляцій.

Стаття розглядає методологію створення штучних наративів, пропагандистських методів та застосування інформаційно-психологічних операцій для реалізації пропагандистських впливів на власне населення та українців на окупованих землях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** В цілому, проблематиці інформаційно-психологічного впливу ворога в умовах гібридної війни, присвячено чимало досліджень. Серед іншого, автором враховано напрацювання таких вітчизняних дослідників як: О. Бойко, Д. Веденєєв, Р. Кирпичник, О. Литвиненко, С. Лисенко, А. Мегель, В. Остроухов, В. Петрик, М. Присяжнюк, О. Семенюк, Є. Скулиш.

Окремої уваги заслуговує і аналіз відповідної наукової та публіцистичної літератури, що друкується в росії (як і аналіз джерел інформації, що розповсюджують відповідні наративи, слугуючи джерелом інформаційних маніпуляцій) оскільки без цього, дослідження було би однобоким та неефективним. Відтак, публікація вимушено містить і такі джерела літератури.

**Метою дослідження** є узагальнення методології пропаганди на прикладі інформаційно-психологічного впливу з боку росії у її війні проти України.

**Виклад основного матеріалу.** Ведучи мову про ІПСО, варто зазначити, що в англійській мові частіше застосовують термін «PSYOP» (Psychological Operation) – операції з передачі обраної інформації та показників іноземній аудиторії для впливу на їхні емоції, мотиви, об'єктивне міркування та, зрештою, поведінку іноземних урядів, організацій, групи та окремі особи [14]. При цьому, метою психологічних операцій є спонукання зміцнювати позиції та поведінку іноземних громадян, сприятливі для цілей ініціатора. Або ж, навпаки – погіршувати ставлення до чогось, когось.

На практиці ІПСО найчастіше розглядається саме як військові інформаційні операції проти ворога [11]. Психологічна війна базується на тому, що люди живуть емоціями та піддаються впливу одне одного в соціумі, при цьому вплив застосовується як на окупованій території, так і на власній для підкорювання власного населення [7]. Відповідно, в ході нав'язування такої інформації, не так важливим є її реальне змістовне наповнення, як психологічне сприйняття реципієнтом.

Методологія інформаційних маніпуляцій для влади росії не може вважатися темою виключно останніх років. Протягом десятиліть інструментарій інформаційного впливу активно вивчався і відпрацьовувався, переходячи до розряду стандартних методів гібридної війни [3; 10]. Цілком очікувано, що за цей час російською наукою та військовими фахівцями було напрацьовано чимало механізмів роботи за конкретними напрямками впливу [9]. І значну частину з них ми можемо спостерігати сьогодні, у процесі війни росії проти України.

Перший механізм психологічного впливу спрямований на дистанціювання пересічного росіянина від ситуації, зняття з нього персональної відповідальності за дії влади, адже «увесь світ до них ворожий і бажає їм зла». Мова йде про цілеспрямоване перекладання відповідальності. Відтак, у всіх їхніх побутових проблемах прослідковується провина України та «колективного Заходу» [5]. В межах ІПСО цей механізм втілюється у висловах в стилі «це Україна збиралася напасти на рф, і у нас не було вибору». Кремлівська влада доводить, що пересічному росіянину комфортніше жити з думкою, що Україна сама спровокувала війну, і таким чином відмежуватися від жахів, що вчиняють їхні співвітчизники в Україні [3].

Наступний наратив спекулює оруелівською фразою «війна, це – мир» та підмінює неприйнятні для більшості усвідомлення на протилежні за змістом. Підміною понять кремль намагається надати видимість сенсу своїм діям і «переграти» реальність на свою користь. Приклад такого ІПСО – «Росія несе мир народу України».

Застосування механізму заперечення очевидного, тобто відкидання фактів та впровадження у свідомості тези, що проблеми не існує, також активно використовується російською пропагандою. Путінська пропаганда стверджує, що «немає великої війни, обстрілів російськими військовими мирних об'єктів та знищення українського населення» Натомість, це «українці самі себе бомблять, а російська армія допомагає встановити мир», при цьому «вплив санкцій жодним чином не позначається



на їхньому житті». Принцип базується на впевненості у тому, що невпинна трансляція інформації в одному ключі робить її «реальнішою за реальність». До цієї ж категорії можна віднести кліше «спецоперація триває за планом, росія утримується від обстрілів мирних об'єктів».

Не менш активно використовується прояв *механізму ідеалізації*, коли ілюзії заважають тверезо сприймати дійсність. Кремль всією інформаційною міццю ідеалізує імперське минуле росії та постійне розширення її кордонів за рахунок загарбання територій сусідніх суверенних країн. Це подається як благо, як видатне героїчне досягнення [2]. Основна мета такої методики – підтримувати міф про нібито всемогутність росії та її збройних сил, а також спроможність впливати на світові процеси. Прикладом є наратив «Росія – велична країна з імперськими традиціями».

*Механізм знецінення* допомагає людині легше пережити поразки та невдачі через нездатність критично оцінити свій стан справ. Російська пропаганда намагається створити «інформаційне задзеркалля», в якому знецінено не лише потужність української армії та громадянського спротиву, а і значні втрати збройних сил рф, їх бойової техніки та живої сили. Путінський вислів «мы еще даже не начинали» давно став мемом, який висміює увесь світ. До цієї ж категорії відноситься твердження «Якби росія справді хотіла, вона б уже давно знищила Україну».

*Прояв захисного мотивування* керівників рф, можна вважати намаганням виправдати та нормалізувати звичайний злочин. Маніпулювання спрямоване на формування в свідомості русофіла розуміння, що навіть воєнні злочини проти мирного населення в Україні є цілком виправданими. Адже «в Україні загарбали владу нацисти, і з ними треба поводитись відповідно». Такий механізм експлуатує асоціативний ряд стереотипів, пов'язаних зі злочинами нацистів у Другій Світовій війні. Навішування на українських патріотів ярлика «нацисти» ніби дає «моральну підставу» скоювати проти них злочини, і не бути за це покараним.

Наступним наративом кремль створює морально-етичне підґрунтя для виправдання агресії, під приводом начебто захисту «російськомовного населення Донбасу». В свідомість росіян та всього світу впроваджується догма, що «захист людей Донбасу» – це моральний обов'язок росії перед «своїми братами й сестрами». Мовляв «ЗСУ з 2014 року обстрілювали Схід України, де мешкають російськомовні, що і обумовило початок спецоперації». Звісно, навіть первинний аналіз доводить

маніпулятивний характер цього обґрунтування військової агресії [3].

Далі, спостерігаємо відомий механізм *перефокусування уваги* суспільства з однієї ситуації на іншу. Адже, коли росіян питають про Бучу, Маріуполь, Харків та інші українські міста, що постраждали від жахливих воєнних злочинів росії, їм немає чого відповісти. Така вимушена тактика спрямована на переведення уваги з обговорення ключового питання припинення російської агресії на другорядне питання далекого минулого – «Чому західна спільнота не протестувала, коли НАТО бомбило Югославію?». Таким чином, російські кліше, якими кремль намагається виправдати напад на Україну, – це неспростовний доказ того, що народ країни-агресора потребує негайної психотерапії.

Зазвичай в основі інформаційно-психологічних операцій працює «ефект ореолу» в дезінформації. Загалом суть психологічного «ефекту ореолу» можна висловити двома твердженнями: 1) поруч, значить – разом; 2) якщо людина ефективна в одній галузі, то і в іншій буде такою ж [6].

Наведемо приклад послідового алгоритму використання «ефекту ореолу» російськими пропагандистами:

- героїзація «подвигу» одного з бойовиків з окупаційних військ;
- ототожнення «подвигу» одного бійця з «подвигом» усього підрозділу;
- поширення ефекту «подвигу» підрозділу на всю загарбницьку армію;
- створення хибної логічної конструкції: «героїчний воїн – ефективна армія».

Саме таким чином окупаційна пропаганда використовує «ефект ореолу», зокрема для героїзації військовослужбовців рф та створення загального образу ефективного війська.

Наразі це дуже необхідно для стримування окупаційного війська московською владою. Адже зараз для росіян головна причина боятися – це розуміння того, що вони на чужій землі. Друга причина – це мотивація. В українській армії вона кардинально відрізняється. ЗСУ захищаємо свою власну землю, а вони прийшли як загарбники. І те, що розповідає їм їхня пропаганда, суттєво відрізняється від того, що вони бачать в Україні, коли навіть не ЗСУ, а мирне українське населення зустрічає їх не квітами, а «бандерівськими смузів». І для деяких росіян це насправді велика психологічна травма. У цій агонії їхні методи виходять за межі усіх прописаних правил ведення війни. Це говорить про те, що коли зникає професіоналізм – з'являються виключно емоції і як результат – звірства, які чинить ворог [13].

Наступним інструментом пропаганди, який вартий уваги в контексті дослідження, є *емоційний резонанс*. Емоційний резонанс створюється для виклику певних емоцій у широкій аудиторії з одночасним поширенням пропагандистського повідомлення, що базується на високоемоційному контенті. Це дозволяє обійти психологічний бар'єр, який люди розробляють на раціональному рівні, щоб захистити себе від пропагандистського впливу, тому пропаганда часто звертається не до логіки, а до емоцій аудиторії.

Пропагандистський вплив на особу зазвичай здійснюється на емоційному рівні, оминаючи свідомий контроль, що робить неможливим використання раціональних контраргументів.

Як приклад, російські пропагандисти застосовують техніки емоційного відгуку в своїх інформаційно-психологічних операціях, впливаючи таким чином на переконання та поведінку аудиторії. Розповсюджується новина, як підліток-інвалід, який чергував біля складу з гуманітарною допомогою для нужденних, трагічно загинув внаслідок підступного удару ЗСУ по мирному району Нової Каховки [4].

Серед інформаційно-пропагандистських засобів активно використовується також і *метод створення глобальної загрози* в дезінформації. Створення глобальної загрози – це механізм створення контенту, що скеровує суспільне невдоволення та перемикає його на потрібні маніпулятору цілі. Його принцип дії полягає в ілюзорній чи реальній небезпеці, наприклад, тероризму, що багаторазово проговорюється в медіа. ЗМІ тиражують це як глобальну загрозу, викликаючи в аудиторії страх, щоб створити сприятливі умови для подальших маніпуляцій [7]. Наприклад, російські ЗМІ щоденно розповідають про нібито обстріл російських прикордонних сіл українськими військовими, підтвердження чому найчастіше є фото розбитих вікон. Такими повідомленнями роспропаганда намагається створити глобальну загрозу в особі ЗСУ та виправдати бойові дії на території України. Також це може бути умовна підготовка до «тихої мобілізації», щоб люди були вмотивовані і розуміли, що йдуть воювати проти «куплених колективним Заходом укронацистів».

Перелічені маніпулятивні інструменти активно застосовуються протягом усього періоду війни:

1. Україна звинувачується у порушенні правил військових дій. Згідно з повідомленнями, операції українських збройних сил, спрямовані на нейтралізацію російських військових об'єктів та забезпечення тактичних переваг

на полі бою, представляються як безпідставні атаки на цивільні місцевості та інфраструктуру, при цьому акцентуючи на жертвах серед мирного населення.

2. Заяви про масовану інформаційну агресію проти росії. Події, такі як інцидент в Оленівці, висвітлюються російськими ЗМІ як результат цілеспрямованої кампанії з боку західних країн, метою якої є дискредитація Росії на міжнародній арені та її класифікація як країни, що підтримує тероризм.

3. Песимістичні прогнози щодо можливостей України у конфлікті з росією. Досягнення українських військових на фронті представляються як результат тактичних ходів з боку російської армії, яка нібито стратегічно відступає на певних ділянках, задля майбутнього вирішального удару, що дозволить їй досягти більш значних військових переваг.

Звісно ж, Україна не просто реагує на такі інформаційні атаки, але й поступово формує механізм протидії їм на всіх рівнях. Найбільш активно практична робота в цьому напрямку почала реалізовуватися з 2014 року, після початку проведення АТО [1; 12]. Частина Інформаційно-психологічних операцій Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, які у весняний період 2015 року були переформатовані для відповідності умовам воєнного стану, відіграли активну роль у реалізації антитерористичної операції та операції об'єднаних сил на території Східної України. Розробка стратегій оборони від шкідливого інформаційно-психологічного впливу була проведена в межах оперативного «Плану інформаційних заходів в ході проведення стабілізаційних дій та оборонної операції в зоні проведення операції на території Донецької та Луганської областей» [1]

Знаходить відгук проблематика протистояння ворожим інформаційним маніпуляціям та психологічним наративам і в системі освіти [8]. Проте, з огляду на тривалість війни та подальшу роботу російських пропагандистів, можна прогнозувати необхідність ще більш активної діяльності у розробці та поширенні серед українців і наших зарубіжних партнерів інструментарію протидії ІПСО.

Висновки і перспективи подальших досліджень

Створення ефективної системи протидії ворожій пропаганді та інформаційно-психологічним операціям для захисту населення від інформаційних впливів і технологій деструктивної зміни свідомості особистості, соціальних груп є досить важливим завданням. Реалізувати це можливо лише комплексно, в рамках системи стратегічних комунікацій,

вивчаючи операції ворога, які він проводить на власній території. Тобто, Україна повинна враховувати ці приклади та взяти відповідні правові, організаційні, технічні заходи, заходи публічної дипломатії тощо аби організувати і забезпечити власний надійний захист інформаційних джерел від спотворення з боку зацікавлених груп осіб чи країн.

За мирних часів інформаційно-психологічні операції можуть спрямовуватись на організацію суспільної думки та для політичних цілей. В умовах війни ж здійснюється вплив на суб'єкти ухвалення рішень, дестабілізацію соціально-політичної та економічної ситуації, компрометацію політичних чи суспільних діячів, що загрожують національній безпеці України.

Аби уникнути цього, важливо якомога раніше виявити факт початку інформаційно-психологічних операцій, щоб встигнути підготуватися до реального конфлікту, або, маючи свої інформаційні ресурси, знизити ймовірність його початку. Для цього вкрай необхідною складовою системи протидії є моніторинг інформаційного простору на предмет виявлення інформаційної операції. Моніторинг доцільно здійснювати в глобальній мережі Інтернет, як найбільш динамічній складовій інформаційного простору, використовуючи інформацію про образи, слогани і словосполучення операцій.

Також доцільно розглядати єдину схему здійснення спеціальних інформаційних операцій, що складається з чотирьох етапів: підготовчого, створення інформаційного приводу, «розкрутки», закріплення результатів (виходу).

Ще одним досить дієвим методом є використання історичних подій, що вже відбулися, для подальшого прогнозування та моделювання можливих результатів проведення інформаційно-психологічних операцій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Веденєєв Д. В., Семенюк О. Г. Організаційно-управлінський механізм розбудови та діяльності структур інформаційно-психологічного протидієвства Збройних Сил України (2007–2021 рр.). *Право та державне управління*. 2022, № 3. С. 147-152. DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.3.22>

2. Гібридна війна Росії: виклик і загроза для Європи. Вилучено з URL: [http://razumkov.org.ua/images/Material\\_Conference/2016\\_12\\_14/GIBRID-WAR-FINAL-1-1.pdf](http://razumkov.org.ua/images/Material_Conference/2016_12_14/GIBRID-WAR-FINAL-1-1.pdf).

3. Деркаченко Я. А. Эволюция понятия информационной война. Вилучено з URL: <http://psyfactor.org/psyops/infowar46.htm>

4. Емоційний резонанс. *Центр протидії дезінформації при РНБО України*. Jul 14, 2022. Вилучено з URL: <https://t.me/CenterCounteringDisinformation/2082>

5. Кирпичник Р. І. Подолання впливу російських інформаційно-психологічних операцій на формування негативного сприйняття НАТО серед населення України. *Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право*. С.69-73. № 2(58), 2023. DOI: [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2023.2\(58\).285604](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2023.2(58).285604)

6. Литвиненко О. В. Спеціальні інформаційні операції та пропагандистські кампанії : монографія / О. В. Литвиненко. К. : ВКФ «Сатсанга», 2000.

7. Lysenko S., Marukhovskiy O., Krap A., Illiuschenko S., Pochapska O. The Analysis of World Information Warfare and Information Security in the Context of the Russian-Ukrainian War. *Studies in Media and Communication* 11 (7), 150-158.

8. Мегель, Алла. Ворожі ІПСО. Як визначити та протистояти? [Текст] : [навч. посіб.] / Алла Мегель, Марія Яремчук. Київ; Нововолинськ: *Формат*, 2023. 96 с.

9. Підручник Інформаційна безпека (соціально-правові аспекти) /Остроухов В.В., Петрик В.М., Присяжнюк М.М. та ін. ; за заг. ред. Є.Д.Скулиша. К. : КНТ, 2010.

10. Расторгуєв С. П., Литвиненко М. В. Информационная война. Проблемы и модели. Экзистенциальная математика. М.: *Гелиос АРВ*, 2006.

11. Рецепт від НАТО як боротися із дезінформацією. *Інтернет Свобода*: веб-сайт. Вилучено з URL: <https://www.netfreedom.org.ua/article/recept-protidiyi-dezinformaciyi-vid-nato>

12. Сніцаренко П.М. Інформаційна операція Збройних Сил України як інтегруюча форма воєнних дій в інформаційному просторі. *Наука і оборона*. 2020. № 1. С. 37–42.

13. Сугестивні технології маніпулятивного впливу: навчальний посібник/[В. М. Петрик, М. М. Присяжнюк, Л. Ф. Компанцева, Є. Д. Скулиш, О. Д. Бойко, В. В. Остроухов]; за заг. ред. Є. Д. Скулиша. 2-ге вид. Київ: Вид. дім «СКІФ», 2023. 248 с.

14. Tactical Psychological Operations. Tactics, Techniques, and Procedures. By Order of the Secretary of the Army: Peter j. Schoomaker. *Field Manual Headquarters* No. 3-05.302 *Department of the Army*. Washington, DC, 28 October 2005. URL : <https://irp.fas.org/doddir/army/fm3-05-302.pdf>

РОЛЬ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ (РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ)THE ROLE OF CONTROL IN THE PUBLIC SYSTEM MANAGEMENT  
IN THE SPHERE OF TOWN PLANNING ACTIVITIES (REGIONAL ASPECT)

Статтю присвячено аналізу особливостей ролі контролю в системі публічного управління у сфері містобудівної діяльності, як складової політики регіонального розвитку. Узагальнення підходів ряду вітчизняних авторів дозволяє окреслити ключові засади публічного управління регіональною політикою у даній галузі.

Проаналізовано особливості управління містобудівельною діяльністю в різних регіонах України. Деталізовано потреби великих міст, промислових міст, прифронтових міст, міст з яскраво вираженою історико-архітектурною спадщиною та сільської місцевості. Кожна категорія регіонів вимагає особливого підходу у містобудівному плануванні, здатного враховувати потреби та особливості місцевості. І контроль відіграє вагомую роль у всіх цих процесах.

В ході дослідження з'ясовано, що роль контролю в системі публічного управління у сфері містобудівної діяльності (особливо – в умовах війни) є визначальною для ефективності такої діяльності. Раціональний контроль сприяє не тільки забезпеченню законності та порядку в урбанізаційних процесах, але й формує основу для створення безпечного, комфортного та сталого середовища для життя.

Встановлено, що містобудування, як інструмент регіонального розвитку, має зосереджуватися саме на процесі створення інклюзивних, безпечних, стійких та життєздатних урбаністичних середовищ. Розвиток інфраструктури, яка б сприяла балансу між промисловими, житловими та рекреаційними зонами, є ключовим для забезпечення зростання та просування регіонів.

Наголошено на потребі подальшого вивчення підходів до планування раціональної містобудівельної діяльності у прифронтових містах. Адже містобудівельна політика там має свої особливості, зумовлені необхідністю відновлення та реконструкції пошкодженої інфраструктури.

**Ключові слова:** публічне управління; механізми публічного управління; механізми забезпечення контролю в системі публічної влади; містобудівна діяльність; регіональна політика; регіональний розвиток; стратегічне планування регіонального розвитку; інституційно-правове забезпечення регіонального розвитку; міжрегіональні проекти; сталий розвиток міст, безпека в умовах

воєнного часу; ефективність державного управління в умовах воєнного часу.

The article is devoted to the analysis of the features of the role of control in the system of public management in the field of urban development, as a component of regional development policy. The generalization of the approaches of a number of domestic authors allows us to outline the key principles of public management of regional policy in this field.

Peculiarities of urban development management in different regions of Ukraine are analyzed. The needs of large cities, industrial cities, frontier cities, cities with a pronounced historical and architectural heritage, and rural areas are detailed. Each category of regions requires a special approach in urban planning, able to take into account the needs and peculiarities of the area. And control plays an important role in all these processes.

In the course of the study, it was found that the role of control in the system of public management in the field of urban planning activities (especially in wartime) is decisive for the effectiveness of such activities. Rational control contributes not only to ensuring legality and order in urbanization processes, but also forms the basis for creating a safe, comfortable and sustainable living environment.

It was established that urban planning, as a tool of regional development, should focus on the process of creating inclusive, safe, sustainable and viable urban environments. The development of infrastructure that promotes a balance between industrial, residential and recreational areas is key to ensuring the growth and advancement of regions.

The need for further study of approaches to the planning of rational urban development activities in the frontline cities is emphasized. After all, the urban planning policy there has its own characteristics, due to the need to restore and reconstruct the damaged infrastructure.

**Key words:** public administration; mechanisms of public administration; mechanisms for ensuring control in the system of public authority; urban planning activity; regional policy; regional development; strategic planning of regional development; institutional and legal provision of regional development; interregional projects; sustainable development of cities, security in wartime conditions; efficiency of state administration in wartime conditions.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.41>

**Яровой Т.С.**

доктор наук з державного управління, доцент,

завідувач кафедри національної безпеки, менеджменту та публічного адміністрування

Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права ЗВО «Міжнародний Науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»

ORCID ID: 0000-0002-7266-3829

**Обґрунтування актуальності обраної теми дослідження.** істобудування відіграє, без перебільшення, вирішальну роль у регіональному розвитку, оскільки воно формує просторову структуру регіонів, впливаючи на розподіл населення, ресурсів та економічних можливостей. Ефективне містобудування сприяє збалансованому розвитку територій, забезпечуючи оптимальне використання

земельних ділянок та природних ресурсів. Особливої гостроти це набуває у процесі створення сприятливого середовища для бізнесу, адже наявність добре розробленої інфраструктури та логістичних мереж є ключовими факторами для приваблення інвестицій. Крім того, містобудування впливає на соціальну сферу, зокрема на доступність освітніх, медичних та культурних установ, що безпосередньо

впливає на якість життя населення. Водночас, раціональна містобудівна політика неможлива без належного контролю.

Проблема забезпечення раціонального контролю за містобудівною діяльністю, як і ряд інших проблем в галузі публічного управління, лише загострилася в умовах війни. Особливість цих проблем обумовлено й регіональними відмінностями. Адже одні регіони, поблизу зони бойових дій, зазнають щоденних обстрілів і мають колосальні пошкодження інфраструктури, тоді як інші перевантажені напливом внутрішніх переселенців, і потребують нової політики в галузі демографії та урбанізації. Усе це й обумовлює потребу системних досліджень питання налагодження дієвого контролю в системі публічного управління у сфері містобудівної діяльності, з урахуванням регіональних особливостей.

**Аналіз попередніх досліджень і публікацій.** Окремим проблемам сучасної системи публічного управління на регіональному рівні та містобудівної діяльності, присвячували свою увагу численні дослідники, зокрема: Р. Баженов, С. Банніков, А. Дорош, С. Завиваєв, О. Курчин, Л. Лукашук, М. Міщук, В. Нудельман, К. Кравченко, М. Скиба та інші.

Однак висока динаміка суспільних процесів, обумовлена, серед іншого, й війною в Україні, вимагає нових досліджень не лише у сфері містобудівної діяльності, як складової політики регіонального розвитку, але й контролю у відповідній галузі публічного управління.

**Метою дослідження** виступає визначення ролі контролю в системі публічного управління у сфері містобудівної діяльності, як складової політики регіонального розвитку.

**Основний зміст дослідження.** Систематичне планування міського розвитку, на найбільш базовому рівні, дозволяє оптимізувати використання простору та ресурсів, запобігаючи хаотичній забудові та зниженню екологічних стандартів. У контексті ж регіонального розвитку, це особливо важливо для зон, які переживають швидку урбанізацію або ж, навпаки, депопуляцію. Особливої гостроти проблема набуває в умовах війни, адже мільйони українців змінили своє місце проживання, незаплановано перемістившись як всередині країни, так і за її межі [1]. Що висунуло нові виклики як до регіональної влади, так і до керівництва країни в цілому. І в такій ситуації ключову роль має відігравати контроль за процесами, що відбуваються на місцях.

Контроль у сфері містобудівної діяльності, є ключовим елементом публічного управління, який забезпечує дотримання законодавчих, нормативних та стандартних вимог при реалі-

зації урбаністичних проектів. Він спрямований на запобігання корупції, недоліків планування та зловживань, що можуть призвести до нераціонального використання земельних ресурсів та порушення прав громадян.

Контрольні механізми включають перевірки документації, дотримання містобудівних кодексів, екологічних стандартів та інших регуляторних вимог, що сприяє створенню безпечного, здорового та стійкого міського середовища. Важливим є також дотримання принципу інтеграції цього простору, що здійснюється на концептуальному рівні. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», «концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади - документ стратегічного планування, який може розроблятися на замовлення органу місцевого самоврядування із залученням місцевих мешканців, суб'єктів господарювання, що зареєстровані та/або здійснюють господарську діяльність на території відповідної територіальної громади або мають намір здійснювати таку діяльність у межах відповідної території, і визначає довгострокові, міждисциплінарні, просторові та соціально-економічні пріоритети розвитку території» [2]. В цілому ж, Україна поступово впроваджує ряд контрольних заходів через місцеві та національні органи влади, з метою забезпечення прозорості та об'єктивності у сфері містобудування [3]. Ці заходи включають обов'язкові громадські слухання, незалежні аудити, моніторинг виконання містобудівних проектів та взаємодію з громадськими організаціями. Такий підхід дозволяє не тільки виявляти та виправляти помилки на ранніх етапах, але й залучати громадян до процесу планування, що підвищує загальну довіру до управління містобудівною діяльністю.

Контроль за забудовою міста також має значний вплив на економічний розвиток регіону. Через гарантування дотримання містобудівних норм та регуляцій, влада забезпечує рівні умови для всіх учасників ринку, що сприяє справедливій конкуренції та залученню інвестицій [3]. Ефективні контрольні механізми допомагають запобігати зловживанням, які можуть відлякувати потенційних інвесторів і впливати на економічну стабільність регіону.

Екологічний контроль в містобудівній діяльності є не менш важливим. Він спрямований на забезпечення сталого використання природних ресурсів, зменшення негативного впливу на навколишнє середовище та впровадження зелених технологій у містобудуванні [4]. Контроль за дотриманням екологічних стандартів допомагає уникнути довгострокових

шкідливих наслідків для екосистеми та здоров'я населення, а також сприяє підвищенню якості життя в урбанізованих територіях.

Контрольна функція в містобудівній діяльності також має велике значення для забезпечення безпеки мешканців міста, що особливо актуально в умовах війни. І мова йде не лише про перевірку якості будівельних матеріалів, дотримання антисейсмічних та пожежних норм, що є критично важливим в умовах зростаючої урбанізації та високої забудови. Особливої уваги заслуговує доступ громадян до сховищ, захищеність ключової енергетичної інфраструктури. Проведення регулярних інспекцій та сертифікацій не лише спонукає забудовників, власників приміщень та органи місцевого самоврядування враховувати нагальні потреби населення, але й допомагає забезпечити довговічність будівель та безпеку їхнього використання.

Сучасне містобудування також нерозривно пов'язане зі створенням інфраструктури, яка визначає рівень доступності та ефективності транспортних з'єднань між різними частинами регіону. Забезпечення належного транспортного обслуговування є ключовим для розвитку регіональної економіки, оскільки воно впливає на мобільність робочої сили, швидкість доставки товарів та загальну логістичну ефективність [5]. Так, наприклад, розробка ефективних транспортних коридорів може значно знизити витрати на транспортування та зробити регіон більш привабливим для бізнесу та туризму.

Управління містобудівельною діяльністю в Україні характеризується значною регіональною специфікою, що зумовлено різницею у географічних, економічних та культурних умовах між регіонами. Зокрема, великі міста як Київ, Харків, Одеса, Львів, мають більше ресурсів та можливостей для розробки та імплементації складних містобудівельних проєктів. Водночас у менших містах або сільських районах ресурси обмежені, що впливає на можливості для реалізації інфраструктурних ініціатив [6]. Натомість, у містах з високим рівнем індустріалізації та урбанізації, як Дніпро чи Запоріжжя, містобудівельне планування вимагає врахування промислових потреб і впливу промисловості на міське середовище. Це також відображається на контролі за містобудівною діяльністю в цих регіонах.

Особливої уваги заслуговує ситуація у прифронтових та частково окупованих регіонах, таких як Донецька, Запорізька чи Херсонська області, управління містобудівельною діяльністю в яких має свої особливості, зумовлені необхідністю відновлення та реконструкції

пошкодженої інфраструктури. Тут велике значення набуває робота з міжнародними донорами та урядовими агенціями, що забезпечують фінансову та технічну допомогу [7]. Ефективне містобудівне планування в цих умовах вимагає гнучкості, оперативності та постійного адаптування до змінних умов, а також залучення громадськості до процесів відновлення.

Не варто забувати і про сільські райони України, які вимагають особливого підходу у містобудівному плануванні, здатного враховувати потреби аграрного сектору, забезпечення доступу до соціальних послуг і водночас сприяти утриманню населення та його залученню до місцевого самоврядування. І в даному випадку дуже важливим є розвиток дорожньої інфраструктури та покращення зв'язку між маленькими громадами та обласними центрами. Це допомагає зменшити соціальну ізоляцію сільських районів і підвищити якість життя їхніх жителів.

У містах з історичною спадщиною, таких як Львів чи Київ, містобудівельна діяльність вимагає додаткових зусиль для збереження архітектурних пам'яток та історичного обличчя міста. Це вимагає інтеграції сучасних містобудівних практик з традиційними підходами до збереження культурної спадщини, а також активної участі громадськості у процесах планування та реставрації. Управління містобудуванням у таких містах має на меті балансування між новими розвитками та необхідністю збереження історичного контексту. Особливої уваги заслуговує потреба захисту історико-архітектурної спадщини в умовах війни.

У портових містах, таких як Одеса чи Миколаїв, управління містобудуванням має забезпечувати розвиток морської інфраструктури та інтеграцію портових функцій з міським життям. Планування в таких містах орієнтоване на оптимізацію логістики, ефективне використання прибережних зон і розвиток туризму. Такі міста вимагають особливих технологій і підходів для забезпечення екологічної безпеки та сталого розвитку портових територій.

У регіонах із значними природними ресурсами, містобудування часто спрямоване на збереження природи та розвиток туристичної інфраструктури. Це призводить до потреби у більш ретельному плануванні та узгодженні інтересів різних стейкхолдерів: місцевого населення, бізнесу та органів охорони навколишнього середовища [8]. У таких умовах особливо важливою є розробка стратегій сталого розвитку, які б забезпечили гармонійне взаємодію між розвитком інфраструктури та збереженням унікальних природних ландшафтів.

Регіональна специфіка управління містобудуванням у Україні вимагає комплексного підходу, що враховує локальні потреби, ресурси та особливості кожного регіону [9]. Це зумовлює необхідність розробки і реалізації регіональних програм, що можуть ефективно адаптуватися до місцевих умов і забезпечити інтегрований розвиток урбаністичних і сільських територій, що сприяє загальнонаціональному прогресу і процвітанню.

Залучення громадськості та стейкхолдерів в процес містобудування є критично важливим для забезпечення його відповідності потребам та очікуванням населення. Громадські слухання, опитування та інші форми участі можуть допомогти у формуванні більш гнучких та адаптивних стратегій містобудування, що враховують різноманітність інтересів різних груп населення.

Сучасний підхід до містобудування передбачає орієнтацію на створення стійких та адаптивних урбаністичних структур, що спроможні відповідати на зміни економічних, соціальних і екологічних умов [10]. Водночас, для того щоб містобудування ефективно сприяло регіональному розвитку, необхідно також звернути увагу на поліпшення законодавчої бази. Закони та нормативи мають бути чіткими, прозорими та адаптованими до сучасних вимог урбаністичної практики. Наприклад, важливо враховувати аспекти енергоефективності будівель, вимоги до екологічності та доступності інфраструктури для всіх категорій населення.

Інноваційний підхід у містобудуванні, який включає використання новітніх технологій та методик, може значно покращити якість планування та виконання містобудівних проектів. Застосування цифрового моделювання для симуляції різних сценаріїв розвитку міст дозволяє оптимізувати використання простору, підвищити ефективність управління трафіком, знизити витрати на інфраструктуру та підвищити загальну ефективність урбанізаційних процесів. Використання програмного забезпечення для геоінформаційних систем, автоматизація збору та аналізу даних, використання дронів для моніторингу великих територій дозволяють виявляти порушення на ранніх стадіях та оперативно реагувати на них [11]. Такий підхід не лише підвищує ефективність управлінського процесу, але й забезпечує прозорість містобудівного процесу та змінює довіру громадськості до органів управління.

Розуміння та врахування різноманітних потреб населення, включення стейкхолдерів в процес планування та реалізації проектів, а також постійне оновлення практик та підходів, забезпечать довгостроковий успіх регі-

онального розвитку через містобудування. Правильне містобудівне планування може сприяти розвитку туристичної привабливості регіону, створенню нових робочих місць та підвищенню загального економічного стану регіону. Впровадження інноваційних технологій, таких як «розумне місто» або зелені технології, може додатково посилити ці позитивні тенденції.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Роль контролю в системі публічного управління у сфері містобудівної діяльності (особливо – в умовах війни) є визначальною для ефективності такої діяльності. Раціональний контроль сприяє не тільки забезпеченню законності та порядку в урбанізаційних процесах, але й формує основу для створення безпечного, комфортного та сталого середовища для життя. Таким чином, ефективні контрольні механізми є вирішальними для досягнення цілей сучасного містобудування і підвищення якості урбаністичного середовища.

Натомість, містобудування, як інструмент регіонального розвитку, має зосереджуватися саме на процесі створення інклюзивних, безпечних, стійких та життєздатних урбаністичних середовищ. Розвиток інфраструктури, яка б сприяла балансу між промисловими, житловими та рекреаційними зонами, є ключовим для забезпечення зростання та просування регіонів. Це включає розробку комплексних планів, що об'єднують транспортні системи, доступ до соціальних служб та ефективне використання природних ресурсів. І такі стратегії повинні враховувати специфіку регіону та бути гнучкими для адаптації до майбутніх викликів.

Окремої уваги дослідників заслуговує проблематика визначення підходів до планування раціональної містобудівельної діяльності у прифронтових містах. Адже містобудівельна політика там має свої особливості, зумовлені необхідністю відновлення та реконструкції пошкодженої інфраструктури.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Токар, В. М., і З. В. Гбур. Аналіз показників міграції населення: внутрішня та зовнішня. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*, Вип. 7, Березень 2023, <https://doi:10.54929/2786-5746-2023-7-02-11>.
2. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
3. Voronina Y, Plotnichenko S. Territorial Development as a Priority Direction of the State Regional Policy. *Bulletin of LNEU*. Series &quot; AIC

Economics" [Internet]. 2023 Nov. 16; (30):170-4. Available from: <https://visnyk.lnup.edu.ua/index.php/economics/article/view/193>

4. Огоноченко В. Вісім екологічних проблем Львівщини. С. 31-42. URL : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/73396/04-Ohonochenko.pdf?sequence=1>

5. Шibaєва, Н. В. Стратегії розвитку як інструмент регіональної політики. *Український журнал прикладної економіки*. 2021. Том 6. № 1. С. 149 – 159. ISSN 2415–8453.

6. Методологія планування регіонального розвитку в Україні. URL: [http://green.ucci.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/1\\_МЕТОДОЛОГ\\_Я\\_ПЛАНУВАННЯ\\_REG\\_ONALNOGO\\_ROZVYTKU.pdf](http://green.ucci.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/1_МЕТОДОЛОГ_Я_ПЛАНУВАННЯ_REG_ONALNOGO_ROZVYTKU.pdf).

7. Сторонянська І. З., Бенювська Л. Я. Нова регіональна політика України: інструментарій та напрями реагування в умовах сучасних викликів. *Регіональна економіка*. 2023. № 1(107). С. 5-13. DOI: <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2023-1-1>

8. Кваша О. П., Микитюк Д. П. Державна регіональна політика України: нова парадигма в умовах євроінтеграційного вибору. *Соціально-гуманітарний вісник*. 2022. Вип. 40. С. 12-16.

9. Корнієвський, С. «Синергетичне поєднання різних вимірів інтегрованості у формуванні політики регіонального розвитку в Україні». *Аспекти публічного управління*, Вип. 9, Вип. 1, Лютий 2021, с. 81-90, <https://doi:10.15421/152108>.

10. Ortina H., Voronina Y., Yefimenko L. The philosophy of sustainable development as a vector of social and responsible partnership of the state, business and civil society. *Культурологічний вісник Нижньої Наддніпрянщини*. 2019. Т. 2, № 40. С. 111–117.

11. Khatniuk, N., Shestakovska, T., Pobiianska, N., Rovnyi, V., & Surzhik, Y. (2023). Legal principles and features of the use of artificial intelligence in the provision of legal services. *Journal of Law and Sustainable Development*, 11(5). Retrieved from <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i5.1173>





Наукове видання

# **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Науковий журнал

**Випуск 38**

Коректура • Я. Вишнякова  
Комп'ютерна верстка • С. Калабухова

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 20,22. Ум. друк. арк. 20,9.  
Підписано до друку 27.12.2023. Замов. № 0224/144. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»  
65101, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1  
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: mailbox@helvetica.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.