ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 35

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

Дзіеканські 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

Пілеліене Ліна – доктор економіки, професор маркетингу

Покатаєв Павло Сергійович – доктор наук з державного управління, професор

Електронна сторінка видання – www.pag-journal.iei.od.ua

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту
економіки та інновацій (протокол № 6 від 26.06.2023 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»
зареєстровано Міністерством юстиції України
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
серія КВ № 22898-12789Р від 17.07.2017 р.)

ISSN (print) 2663-5240
ISSN (online) 2663-5259

© ПУ «Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій», 2023

ЗМІСТ

СЕКЦІЯ 1
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
Аніщенко М.А.
ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА ПІДПРИЄМСТВАХ, УСТАНОВАХ ТА ОРГАНІЗАЦІЯХ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....7
Бало С.О., Хмельницький А.В.
ПОТЕНЦІАЛ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОДУКТІВ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ У ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРУ В УКРАЇНІ.....13
Бахтіаров С.В.
ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ.....19
Власенко С.І.
ПОДОЛАННЯ РОСІЙСЬКОГО КОЛОНІАЛЬНОГО МИНУЛОГО В ПУБЛІЧНОМУ ПРОСТОРІ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ ПІД ЧАС ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ.....23
Григорович Л.С., Кононенко П.П.
ДЕМОКРАТИЧНІСТЬ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМАТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....30
Коваленко С.В.
МЕХАНІЗМИ ЗАСТОСУВАННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ ЗАДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....35
Котляр Л.І., Рубський В.М.
ПСИХОЛОГО-РЕЛІГІЙНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОКРАСТИНАЦІЇ ОСОБИСТОСТІ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....39
Педак І.С., Козарь Т.П.
ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЕКОЛОГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ.....44
Пуль С.С.
СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ.....48
Teslenko N.O.
CONCEPT AND CLASSIFICATION OF LANGUAGE POLICY.....54

СЕКЦІЯ 2
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА
Лазор О.Д., Лазор О.Я., Юник І.Г.
ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....61

СЕКЦІЯ 3
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ
Хряпинський А.П.
ЕТИМОЛОГІЧНИЙ ВИМІР ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ» (НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ ВИТОКІВ).....68

СЕКЦІЯ 4
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
Горник В.Г., Масик-Бєсова М.З., Євмєшкіна О.Л.
МЕХАНІЗМИ ЛОБІЗМУ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....72
Баштанник О.В.
СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ.....77
Целуйко О.І., Намлієва Ю.І.
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....82
Шевчук Р.В.
ЗАВДАННЯ І ВИКЛИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....87

Булгаков Р.В., Стоянова-Коваль С.С., Захаров А.А.
ІНТЕГРАЦІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМУ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ.....92
Майстренко К.М., Каліна І.І.
ВИКОРИСТАННЯ ІННОВАЦІЙ ДЛЯ ПОЛІПШЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ З МЕТОЮ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ (ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ).....96
Сінгуцький О.В., Боклаг В.А.
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИЗМУ ПІД ЧАС ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....101
Гбур З.В.
СУТЬ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМ.....107
Бойчунь С.О.
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....113

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Пеньков М.С.
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ.....118
Покатаєв П.С., Мерзляк А.В.
ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА МОДЕРНІЗАЦІЇ
УПРАВЛІННЯ УРБАНІЗАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ.....123
Ніколаєв К.Д., Семенець-Орлова І.А.
СПЕЦИФІКА УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВИХ КОНФЛІКТІВ.....127
Смирнов І.М.
МОНІТОРИНГ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ
У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....131
Березка Н.О.
СВІТОВИЙ ДОСВІД ЛОБІЗМУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....137
Охонько С.М.
ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОГО ТИПУ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ
ДЛЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....142
Лілеєв М.О.
ПІДХОДИ ДО МІЖУРЯДОВОЇ КООРДИНАЦІЇ У ПРОЕКТАХ БУДІВНИЦТВА ДОРІГ І АВТОСТРАД.....148
Дмитрова О.С., Гончарова К.Г., Карпова К.В.
СИСТЕМА ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЯ КОШТІВ ЯК СКЛАДОВА СИСТЕМИ
ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....153
Баштанник В.В., Юхно І.В.
ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В КОНТЕКТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ
ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА ОСНОВІ ПРИНЦИПУ РЕСПОНСИВНОСТІ.....157
Яровой Т.С.
ПРОГНОЗУВАННЯ, ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННІ В УКРАЇНІ, НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ.....163
Kocherha O.P.
DETERMINING MOVEMENTS OF PROJECT CHANGES TO THE CONSTITUTION
OF UKRAINE REGARDING DECENTRALIZATION: FROM 2014 TO 2019.....168
Стовбан М.П.
ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА ЕФЕКТИВНУ ВЗАЄМОДІЮ МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ
В МЕЖАХ ОДНОГО ГОСПІТАЛЬНОГО ОКРУГУ.....173
Лисенко С.О.
ЗАСТОСУВАННЯ ФОРСАЙТУ ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ПРИНЦИПІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ ВОЄННИХ ДІЯХ.....180
Кривошликов С.Ф., Тимошенко О.О.
СИСТЕМА АНАЛІЗУ ЗАГРОЗ ЦИВІЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ.....184
Сітніков О.О.
МОДЕРНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:
ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....189
Карташов А.Г.
ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ ВШАНУВАННЯ ЖЕРТВ ГОЛОДОМОРУ-ГЕНОЦИДУ
1932-1933 РОКІВ В УКРАЇНІ.....195
Баштанник В.В., Кравцов О.В.
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ
УПРАВЛІННІ.....201
Pydorych R.O.
PERSPECTIVES OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE:
ANALYSIS OF THE ESSENCE AND MAIN CHARACTERISTICS.....209
Проць Р.Р.
ЗАСАДИ АНТИКРИЗОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ БЕЗПЕКОВОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА.....219
Тишко Д.Ф.
ЗАКОНОДАВСТВО ЄС ПРО МЕДИЧНИЙ ТУРИЗМ ТА ТРАНСКОРДОННЕ
МЕДИЧНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ.....223
Юнгер В.І.
ВТРАТИ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
В РЕЗУЛЬТАТІ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ.....231
Мігрін О.С.
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УКРАЇНІ:
РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ.....239

CONTENTS

SECTION 1
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Anishchenko M.A.
INSTITUTIONALIZATION OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY AT ENTERPRISES, INSTITUTIONS AND ORGANIZATIONS IN THE HEALTHCARE SPHERE.....7

Balo C.O., Khmelnytskyi A.V.
ARTIFICIAL INTELLIGENCE PRODUCTS APPLICATION POTENTIAL FOR THE EFFICIENCY INCREASING AT THE BANKING SECTOR OF UKRAINE.....13

Bakhtiarov S.V.
TOOLS OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF THE FORMATION OF THE DIGITAL ECONOMY.....19

Vlasenko S.I.
OVERCOMING THE RUSSIAN COLONIAL PAST IN THE PUBLIC SPACE OF UKRAINE AS A COMPONENT OF THE POLICY OF NATIONAL MEMORY DURING A FULL-SCALE WAR.....23

Hryhorovych L.S., Kononenko P.P.
DEMOCRACY OF THE ELECTION PROCESS IN UKRAINE: ISSUES AND PERSPECTIVES.....30

Kovalenko S.V.
MECHANISMS FOR THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES FOR THE EXERCISE OF POWERS BY PUBLIC ADMINISTRATION BODIES UNDER MARTIAL LAW.....35

Kotliar L.I., Rubskyi V.M.
PSYCHOLOGICAL AND RELIGIOUS STUDY OF PERSONALITY PROCRASTINATION IN MANAGERIAL ACTIVITIES.....39

Pedak I.S., Kozar T.P.
FEATURES OF DEVELOPMENT THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF ENVIRONMENTAL RESOURCE MANAGEMENT.....44

Pul S.S.
COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS A MECHANISM OF STATE POLICY IMPLEMENTATION IN THE SPHERE OF GENERAL SECONDARY EDUCATION.....48

Teslenko N.O.
CONCEPT AND CLASSIFICATION OF LANGUAGE POLICY.....54

SECTION 2
PUBLIC SERVICE

Lazor O.D., Lazor O.Ya., Yunyk I.H.
STATE PERSONNEL POLICY IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM OF UKRAINE: REGULATORY AND LEGAL SUPPORT.....61

SECTION 3
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER

Khriapynskyi A.P.
ETYMOLOGICAL DIMENSION OF THE DEFINITION OF THE CONCEPT OF "HYBRID THREATS" (ON THE EXAMPLE OF INDIVIDUAL LEAKS).....68

SECTION 4
CURRENT PROBLEMS IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Hornyk V.H., Masyk-Biesova M.Z., Yevmieshkina O.L.
MECHANISMS OF LOBBYING IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES.....72

Bashtannyk O.V.
PUBLIC ADMINISTRATION REFORM STRATEGY AS A FACTOR INCREASING THE STATE CAPACITY.....77

Tseluiko O.I., Namliieva Yu.I.
ENSURING THE QUALITY OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE UNDER CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION.....82

Shevchuk R.V.
TASKS AND CHALLENGES OF REFORMING THE MANAGEMENT SYSTEM OF THE PROVISION OF MEDICAL SERVICES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION.....87

Bulhakov R.V., Stoyanova-Koval S.S., Zakharov A.A.
INTEGRATION OF PERSONNEL POLICY INTO THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE.....92

Maistrenko K.M., Kalina I.I.
USING OF INNOVATIONS TO IMPROVE PUBLIC SOCIAL POLICY WITH THE PURPOSE OF ACHIEVING GOOD GOVERNANCE (THEORETICAL ANALYSIS).....96

Sinhutskyi O.V., Boklah V.A.
STATE MANAGEMENT OF TOURISM DEVELOPMENT DURING MILITARY AGGRESSION: FOREIGN EXPERIENCE.....101

Hbur Z.V.
THE ESSENCE OF EXECUTIVE PROCEEDINGS IN THE CONTEXT OF REFORMS.....107
Boichun S.O.
STATE POLICY IN THE SPHERE OF PUBLIC HEALTH: REGULATORY AND LEGAL ASPECT.....113
Penkov M.S.
STATE POLICY REGARDING THE FORMATION OF AN EFFECTIVE FINANCIAL SECURITY SYSTEM.....118
Pokataiev P.S., Merzliak A.V.
ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION
AND MODERNIZATION OF MANAGEMENT OF URBANIZATION PROCESSES.....123
Ніколаєв К.Д., Семенець-Орлова І.А.
SPECIFICITY OF ENVIRONMENTAL SAFETY MANAGEMENT IN THE CONDITIONS
OF MILITARY CONFLICT.....127
Smyrnov I.M.
MONITORING OF THE PROCESS OF PROVIDING SOCIAL SERVICES
IN TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION
OF STATE SOCIAL POLICY.....131
Berezka N.O.
GLOBAL EXPERIENCE OF LOBBYING IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITY BODIES.....137
Okhonko S.M.
DETERMINATION OF THE OPTIMAL TYPE OF ELECTORAL SYSTEM TO PREVENT CORRUPTION.....142
Lileiev M.O.
APPROACHES TO INTERGOVERNMENTAL COORDINATION IN ROAD
AND HIGHWAY CONSTRUCTION PROJECTS.....148
Dmytrova O.S., Honcharova K.H., Karpova K.V.
ANTI-MONEY LAUNDERING SYSTEM AS A COMPONENT OF THE ECONOMIC
SECURITY SYSTEM OF THE STATE.....153
Bashtannyk V.V., Yukhno I.V.
PUBLIC ADMINISTRATIVE ACTIVITY AT THE REGIONAL LEVEL: FEATURES OF THE FORMATION
OF SOCIAL PROTECTION MECHANISMS BASED ON THE PRINCIPLE OF RESPONSIBILIT.....157
Yarovoi T.S.
THE FORECASTING, AS A TOOL FOR INCREASING THE EFFICIENCY OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN UKRAINE AT THE NATIONAL AND REGIONAL LEVELS.....163
Kocherha O.P.
DETERMINING MOVEMENTS OF PROJECT CHANGES TO THE CONSTITUTION
OF UKRAINE REGARDING DECENTRALIZATION: FROM 2014 TO 2019.....168
Stovban M.P.
FACTORS INFLUENCING THE EFFECTIVE INTERACTION OF MEDICAL INSTITUTIONS
WITHIN ONE HOSPITAL DISTRICT.....173
Lysenko S.O.
APPLICATION OF FORESIGHT TO DETERMINE STRATEGIC PRINCIPLES
OF STATE ADMINISTRATION IN MODERN MILITARY ACTIONS.....180
Kryvoshlykov S.F., Tymoshenko O.O.
SYSTEM OF ANALYSIS OF CIVIL SECURITY THREATS: PUBLIC ADMINISTRATIVE ASPECT.....184
Sitnikov O.O.
MODERNIZATION OF PERSONNEL MANAGEMENT IN PUBLIC AUTHORITIES:
CHALLENGES AND PROSPECTS.....189
Kartashov A.H.
PUBLIC ADMINISTRATIVE TRENDS IN HONORING THE VICTIMS OF THE HOLODOMOR-GENOCIDE
OF 1932-1933 IN UKRAINE.....195
Bashtannyk V.V., Kravtsov O.V.
INSTITUTIONAL MECHANISMS TO ENSURE COMMUNITY PARTICIPATION
IN MUNICIPAL GOVERNANCE.....201
Pydorych R.O.
PERSPECTIVES OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE:
ANALYSIS OF THE ESSENCE AND MAIN CHARACTERISTICS.....209
Prots R.R.
PRINCIPLES OF THE ANTI-CRISIS MANAGEMENT SYSTEM IN STATE ADMINISTRATION
IN THE FIELD OF SECURE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL PRODUCTION.....219
Tyshko D.F.
EU LEGISLATION ON MEDICAL TOURISM AND CROSS-BORDER MEDICAL CARE.....223
Yunher V.I.
LOSSES OF HEALTHCARE SYSTEM HUMAN CAPACITY AS A RESULT
OF THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR.....231
Mihrin O.S.
THEORETICAL FOUNDATIONS OF FIRE SAFETY' PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE:
REGIONAL ASPECT.....239

СЕКЦІЯ 1
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА ПІДПРИЄМСТВАХ, УСТАНОВАХ ТА ОРГАНІЗАЦІЯХ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

INSTITUTIONALIZATION OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY AT ENTERPRISES, INSTITUTIONS AND ORGANIZATIONS IN THE HEALTHCARE SPHERE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.1

Аніщенко М.А.
к. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри соціальної медицини, громадського здоров'я, медичного та фармацевтичного права
Запорізький державний медичний університет

У статті проаналізовано організаційно-правові аспекти забезпечення уповноваженими з питань запобігання корупції антикорупційної політики на підприємствах, установах та організаціях сфери охорони здоров'я. Констатовано, що протидія корупції – досить складний за структурою та сутністю процес, реалізація якого потребує якісної й ефективної роботи відповідних суб'єктів. Визначено сутність поняття «суб'єкт державної антикорупційної політики», їх основні групи, здійснено характеристику «антикорупційних» інститутів. Обґрунтовано, що ефективна взаємодія спеціальних суб'єктів антикорупційної політики – передумова забезпечення цілісності системи під час внутрішньої та міжсистемної взаємодії. З'ясовано історію становлення інституту уповноваженого з питань запобігання корупції. Проаналізовано основні законодавчі та нормативно-розпорядчі акти, які регулюють діяльність у даному напрямі. Обґрунтовано, що уповноважені підрозділи (особи) сфери охорони здоров'я є первинною ланкою антикорупційної інфраструктури і покликані допомагати керівникам, іншим працівникам даної галузі. Визначено їх основні форми, принципи та ключові завдання. Проаналізовано особливості дотримання в закладах охорони здоров'я вимог Розділу V Закону України «Про запобігання корупції» у частині, що стосується запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Розглянуто позитивну практику діяльності уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції Державної служби з лікарських засобів та контролю за наркотиками. Окреслено проблематику у діяльності уповноважених з питань запобігання корупції: недотримання принципу незалежності уповноваженої особи з питань запобігання корупції в закладах охорони здоров'я; неврегулювання на законодавчому рівні процедури дотримання антикорупційної політики в приватних закладах охорони здоров'я; відсутність критеріїв оцінювання діяльності уповноважених. Надано пропозиції щодо удосконалення даного напряму діяльності.

Ключові слова: *уповноважені з питань запобігання корупції, антикорупційна політика, підпорядкування, конфлікт інтересів, критерії оцінювання, скоординована взаємодія.*

The article analyzes the organizational and legal aspects of ensuring anti-corruption policy by the commissioners for the prevention of corruption at enterprises, institutions and organizations in the field of health care. It was established that countering corruption is a rather complex process in terms of structure and essence, the implementation of which requires high-quality and effective work of the relevant entities. The essence of the concept of "subject of state anti-corruption policy", their main groups, and the characteristics of "anti-corruption" institutions were determined. It is substantiated that the effective interaction of special subjects of anti-corruption policy is a prerequisite for ensuring the integrity of the system during internal and inter-system interaction. The history of the establishment of the institution of the Commissioner for the Prevention of Corruption has been clarified. The main legislative and regulatory acts that regulate activities in this area have been analyzed. It is substantiated that the authorized units (individuals) of the health care sector are the primary link of the anti-corruption infrastructure and are called to help managers and other workers in this field. Their main forms, principles and key tasks are defined. The peculiarities of compliance in health care institutions with the requirements of Section V of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" in the part related to the prevention and settlement of conflicts of interest have been analyzed. The positive practice of the activities of the commissioners for the prevention and detection of corruption of the State Service for Medicinal Products and Drug Control was considered. The problems in the activities of the authorized persons for the prevention of corruption are outlined: non-compliance with the principle of independence of the person authorized for the prevention of corruption in health care institutions; non-regulation at the legislative level of the procedure for compliance with the anti-corruption policy in private health care institutions; lack of criteria for evaluating the activities of authorized representatives. Suggestions for improving this area of activity have been provided.

Key words: *commissioners for the prevention of corruption, anti-corruption policy, subordination, conflict of interests, evaluation criteria, coordinated interaction.*

Постановка проблеми. Україна, ратифікувавши у 2006 році Конвенцію ООН проти корупції (Закон України «Про ратифікацію Конвенції ООН проти корупції» від 18.10.2006 № 251-V), зобов'язалася розробляти та здійснювати ефективну скоординовану політику протидії корупції, реалізація якої потребує якісної й ефективної роботи як

антикорупційної системи держави, спрямованої на запобігання корупційним правопорушенням, так і системи дій спеціально уповноважених суб'єктів, орієнтованої на протидію корупції.

Упродовж 2021–2022 років Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) здійснено понад 200 перевірок інформації в рамках моніторингу та контролю за дотриманням антикорупційного законодавства у медичній сфері. За результатами складено 74 протоколи про адміністративні правопорушення, розпочато понад 12 кримінальних проваджень. Саме тому ключовим завданням уповноважених з питань запобігання корупції сфери охорони здоров'я є поступова зміна всієї системи правил, процедур і підходів у роботі всіх організацій. Це свідчить про те, що зазначене питання є надзвичайно актуальним і потребує додаткових наукових розробок і практичних упроваджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо становлення та розвитку антикорупційних органів приділяли увагу вчені з державного управління (С. Антонова, А. Галай, Н. Васюк, В. Князевич, С. Петрова), медичних (С. Стеценко, Г. Клюге, Я. Хабіт) та правових наук (О. Бондаренко, М. Бездольний, О. Добровольський, В. Доненко, Д. Іщук, М. Мельник, М. Хавронюк) та інші. Зазначені науковці внесли вагомий внесок у розробку правових аспектів, пов'язаних як із дослідженням протидії та запобігання корупційним злочинам, так і формуванням антикорупційних органів в Україні. Разом з тим, необхідність вдосконалення діяльності уповноважених з питань запобігання корупції у сфері охорони здоров'я, а також неврегульованість окремих норм чинного законодавства у даному напрямі, обумовлюють актуальність даного дослідження.

Мета статті – з'ясувати ґенезу інституту уповноваженого з питань запобігання корупції; проаналізувати організаційно-правові аспекти забезпечення уповноваженими з питань запобігання корупції антикорупційної політики на підприємствах, установах та організаціях сфери охорони здоров'я;

визначити правову проблематику щодо організації зазначеної діяльності та окреслити шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Протидія корупції – досить складний за структурою та сутністю процес, реалізація якого потребує якісної й ефективної роботи відповідних суб'єктів [1, с. 65]. Суб'єктами державної антикорупційної політики, на думку В.В. Доненка, є система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, установи, організації та особи, які уповноважені брати участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики [2, с. 112]. О.І. Добровольський під поняттям «суб'єкти протидії корупції» розуміє визначених на нормативно-правовому рівні осіб, які реалізують завдання з протидії корупції в конкретній сфері шляхом активного використання законодавчо закріплених повноважень, за допомогою яких вони здійснюють регулюючий вплив на такі правовідносини [3, с. 76].

Суб'єктів запобігання та протидії корупції умовно поділяють на декілька груп: суб'єкти, які визначають державну антикорупційну політику держави; суб'єкти правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції, а також здійснення правосуддя у справах про корупційні діяння; суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення запобіжного впливу на причини та умови, що сприяють учиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; суб'єкти координації антикорупційної діяльності [4, с. 14].

Таким чином, суб'єктами державної антикорупційної політики є органи державної влади, уповноважені керівники (відповідальні особи) підприємств, установ та організацій, яких, згідно з нормами чинного законодавства України, наділено повноваженнями щодо виявлення, протидії та запобігання корупції, які взаємодіють між собою, доповнюють одне одного, спільна діяльність яких спрямована на досягнення єдиної мети – припинити та запобігти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Наразі в Україні діють наступні «антикорупційні» інститути – Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Антикорупційна прокуратура (АПУ), Вищий антикорупційний суд України (ВАКС), які мають різні функції та завдання, проте співпрацюють між собою. «Об'єктивна необхідність взаємодії зумовлюється, з одного боку, спільними завданнями, які стоять перед різними відомствами, органами та підрозділами у сфері запобігання та протидії корупції, з іншого боку – відмінностями в їхньому функціональному та структурному стані» [5, с. 46]. Крім того, ефективна взаємодія – передумова забезпечення цілісності системи під час внутрішньої та міжсистемної взаємодії.

Роблячи екскурс в історію зазначимо, що вперше звернено увагу на необхідності «вивчення питання» щодо можливості «створення в органах державної влади спеціальних підрозділів внутрішньої безпеки, які б забез-

печували дотримання вимог антикорупційного законодавства, а також взаємодію як з відповідними спеціальними підрозділами правоохоронних органів, так і з громадськістю» [6] у Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» (№ 742), яку було розроблено після приєднання України до Групи держав проти корупції (GRECO) у січні 2006 року (саме з цього часу розпочалася реформа антикорупційного законодавства). Становлення ж інституту уповноважених з антикорупційної діяльності відбулося дещо пізніше, зокрема, у грудні 2009 року почали створюватися підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції в центральних та місцевих органах виконавчої влади (постанова КМУ від 08.12.2009 р., № 1422), у вересні 2013 року підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції (постанова КМУ від 04.09.2013 р., № 706). У жовтні 2019 року до ст. 13–1 Закону України «Про запобігання корупції» Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» від 02.10.2019 р., № 140-IX було внесено зміни та передбачено утворення інституту Уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції.

Зокрема, ст. 13–1 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що з метою організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції, … на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу (крім юридичних осіб, у яких відповідно до цього Закону затверджуються антикорупційні програми), утворюються (визначаються) уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції [7]. Крім того, рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 13.07.2017 р. затверджено Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (№ 317) [8].

Зважаючи на те, що заклади охорони здоров'я державної форми власності належать до сфери управління державних органів, вони утворюють підрозділи або посади уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції. Діяльність уповноваженого підрозділу (особи) здійснюється відповідно до положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції у відповідному державному органі, організації, розробленого відповідно до норм законодавства.

Уповноважені підрозділи (особи) сфери охорони здоров'я є первинною ланкою антикорупційної інфраструктури і покликані допомагати керівникам, іншим працівникам даної галузі, у тому числі і в період дії в Україні правового режиму воєнного стану, не допускати порушень вимог Закону України «Про запобігання корупції».

Основними принципами, на яких ґрунтується діяльність уповноважених підрозділів (осіб), є відкритість та прозорість. Серед ключових завдань: надання консультаційної допомоги суб'єктам декларування щодо особливостей дотримання вимог фінансового контролю; організація та контроль щодо проведення заходів із запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією; оцінка корупційних ризиків у діяльності відповідного органу та визначення шляхів їх усунення; методична допомога; візування проєктів актів з основної діяльності, адміністративно-господарських та кадрових питань; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; контроль щодо подання суб'єктами декларування декларацій (на період дії воєнного стану дана функція припиняється); організація роботи каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень законодавчих норм; отримання та розгляд таких повідомлень; інформування керівника відповідного органу, НАЗК (інших спеціально уповноважених суб'єктів у даному напрямі) про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції.

Законом України «Про запобігання корупції» визначено, «юридичні особи забезпечують розробку та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності юридичної особи. Керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності і здійснюють відповідні антикорупційні заходи» (п. 1, 2 ст. 61 розділу X) [7]. Порядок виявлення, протидії та запобігання корупції уповноваженим визначається Антикорупційною програмою, яка, відповідно до ст. 62 Закону України «Про запобігання корупції», затверджується керівниками державних, комунальних підприємств, щорічним планом та звітом про оцінювання корупційних ризиків. Положення щодо обов'язковості дотримання антикорупційної програми включаються до трудових договорів, правил внутрішнього розпорядку юридичної особи, а також можуть включатися до договорів, які укладаються юридичною особою. Слід зазначити, що приватні заклади охорони

здоров'я, які є учасниками публічних закупівель товарів, робіт і послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 20 млн. гривень, також повинні розробляти антикорупційну програму.

Правовий статус уповноважених з питань запобігання корупції передбачено ст. 64 Закону України «Про запобігання корупції», зокрема «уповноважений є посадовою особою юридичної особи, що призначається відповідно до законодавства про працю керівником юридичної особи або її учасниками (засновниками) у порядку, передбаченому ухваленою антикорупційною програмою» [7].

Вартим уваги є те, що несумісною з діяльністю уповноваженого є робота на посадах, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, а також будь-яка інша діяльність, яка створює реальний чи потенційний конфлікт інтересів з діяльністю юридичної особи. Крім того, забороняється покладати на уповноважений підрозділ (осіб) обов'язки, що не належать або виходять за межі його повноважень чи обмежують виконання покладених на нього завдань.

Таким чином, створення антикорупційних інституцій в межах закладу охорони здоров'я може бути у двох формах: у формі уповноваженої (відповідальної) особи або у формі окремого підрозділу. Призначення керівника підрозділу (відділу, сектору) запобігання корупції здійснюється керівником закладу охорони здоров'я за погодженням із керівником уповноваженого підрозділу органу управління цього закладу охорони здоров'я. У медичних закладах, кількість працівників у яких не перевищує 50 осіб і їх діяльність не пов'язана з високим корупційним ризиком (у тому числі надання медичних послуг), рекомендовано визначити уповноважену особу [8].

Як бачимо, чинним законодавством визначено суб'єктів державної антикорупційної політики, їх основні завдання; підготовлено відповідні нормативно-розпорядчі документи, які регулюють діяльність у даному напрямі; окреслено порядок призначення та визначено основні функції уповноважених осіб щодо запобігання корупції на підприємствах, установах та організаціях сфери охорони здоров'я.

Разом з тим, поза увагою «законотворців» залишилися окремі питання, які, наш погляд, потребують уваги. Одним із них є дотримання принципу незалежності уповноваженої особи з питань запобігання корупції в закладах охорони здоров'я. Зазначимо, що відповідно до п. 3 ст. 13–1 Закону України «Про запобігання корупції», «керівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) підзвітний і підконтрольний керівнику відповідного державного органу або органу місцевого самоврядування. Керівник відповідного державного органу або органу місцевого самоврядування забезпечує гарантії незалежності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) від впливу чи втручання у його роботу» [7]. Тобто чинним законодавством передбачено, що уповноважені з питань запобігання корупції безпосередньо підпорядковані керівникам тих організації, де вони працюють. А отже питання щодо призначення чи звільнення, встановлення премій напряму залежить від керівника. З метою покращення ефективності діяльності у даному напрямі необхідно передбачити на законодавчому рівні підпорядкування уповноважених з питань запобігання корупції Національному агентству з питань запобігання корупції. Крім того, надати повноваження НАЗК призначати уповноважених у державні органи та установи без погодження з їх керівниками.

Також вартим уваги є питання щодо дотримання на підприємствах, установах та організаціях сфери охорони здоров'я вимог Розділу V Закону України «Про запобігання корупції» у частині, що стосується запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Зазначимо, що у жовтні 2022 року НАЗК, з метою покращення ефективності діяльності у даному напрямі, а також з урахуванням введення в країні правового режиму воєнного стану, оновлено Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції. Крім того, створено інформаційний портал «Приховані інтереси» (кожен охочий може переглянути можливі ризики будь-якого посадовця, а службовець, у свою чергу, може дослідити можливі ризики у своїй діяльності). Звернемо увагу, що лише за 3 місяці роботи порталу проаналізовано понад 2000 корупційних ризиків (спільна робота близьких осіб, отримання подарунків, публічні закупівлі та ін.), проведено 2037 заходів з моніторингу та контролю, надано понад 1500 роз'яснень. «За рік ми досягли значних успіхів у вдосконаленні процесу виявлення конфлікту інтересів посадовцями ..., які спрямовано, насамперед, на полегшення розуміння посадовцями основних антикорупційних обмежень ...», – зазначив керівник Департаменту запобігання конфлікту інтересів Олександр Шульга [9].

Як бачимо, у даному напрямі НАЗК проведено суттєву роботу. Проте дане питання є одним з актуальних у роботі уповноважених підрозділів (осіб) як взагалі, так і у сфері охорони здоров'я зокрема. Слід зазначити, що конфлікт інтересів виникає у разі, коли проти-

річчя між приватним інтересом та службовими чи представницькими повноваженнями впливають на об'єктивність або неупередженість прийняття рішення, вчинення чи невчинення дій під час виконання службових повноважень [10]. Неможливо створити єдиний перелік обставин, що призводять до конфлікту інтересів у працівників медичних закладів, установ чи організацій, оскільки дефініція «конфлікт інтересів» включає безліч життєвих ситуацій, в яких особа, уповноважена для виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може опинитися в процесі професійної діяльності. Типовими у даному контексті є наступні порушення: пряме підпорядкування; призначення близьких осіб на посади; преміювання; укладання договорів з особами-підприємцями, які є близькими; недотримання вимог антикорупційного законодавства під час затвердження складу комісій, які проводять службові перевірки.

При вирішенні питання про наявність в особи конфлікту інтересів необхідно визначити наявність у неї посадових повноважень, що дозволяють їй вчиняти дії та приймати рішення щодо питання, в якому в особи є приватний інтерес. У разі, коли в підпорядкуванні керівників чи інших посадових осіб працюють близькі особи, завжди існує потенційний конфлікт інтересів, оскільки у сфері повноважень таких осіб наявний приватний інтерес, зумовлений позаслужбовими стосунками з близькою особою, що може вплинути на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень, вчинення дій під час виконання службових повноважень стосовно близької особи. Для прикладу, у закладі охорони здоров'я працюють близькі особи, одна з яких обіймає посаду керівника уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції, інша – керівник управління фінансового забезпечення. До повноважень керівника уповноваженого підрозділу належить здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, в тому числі щодо фінансового контролю (перевірка факту подання суб'єктами декларування декларацій). Вказані повноваження реалізуються також щодо керівника управління фінансового забезпечення, а тому в керівника уповноваженого підрозділу буде наявний конфлікт інтересів [11, с. 17].

Реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (для прикладу, керівник міської клінічної лікарні (МКЛ) самостійно прийняв рішення про встановлення собі конкретного розміру премії. Його приватний інтерес полягає у зацікавленості щодо отримання заробітної плати у більшому розмірі та впливає на об'єктивність і неупередженість прийняття ним рішень щодо встановлення собі премії. Таким чином, у керівника МКЛ виникає конфлікт інтересів, який потребує врегулювання у встановленому Законом порядку).

Наступним питанням, яке потребує розгляду у контексті нашого дослідження, є визначення критеріїв оцінки діяльності уповноважених щодо запобігання корупції, адже об'єктивно оцінити ефективність роботи уповноважених досить важко. Розглянемо це на прикладі роботи з повідомленнями про корупцію двох «умовних уповноважених осіб», які є відповідальними за даний напрям діяльності у міських клінічних лікарнях. Так, один уповноважений отримав шість анонімних повідомлень про корупцію у даному медичному закладі. У тексті не завжди були вказані посади, прізвища ймовірних корупціонерів, сумбурно були викладені обставини тих чи інших подій. Уповноважений надіслав вказані повідомлення до Національної поліції, проте за результатами їх розгляду жодних порушень не виявлено, відповідно, відсутні і кримінальні провадження. Інший уповноважений вирішив піти іншим шляхом. Зважаючи на те, що він був щойно призначений у даний медичний заклад, він під виглядом звичайного громадянина вирішив посидіти в чергах під кабінетами та просто послухати, про що говорять люди. «За кілька днів він уже знав «прейскурант» усіх послуг, а також кому та як «необхідно дякувати» [6]. Проаналізувавши інформацію, він повідомив про дані факти Національну поліцію, якою у подальшому до кримінальної відповідальності притягнуто одного з керівників установи та кілька лікарів. Як бачимо, обидва уповноважені з питань запобігання корупції діяли відповідно до норм чинного законодавства, разом з тим результати діяльності різні.

Вартою уваги є також позитивна практика діяльності уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції. Так, уповноважена особа Державної служби з лікарських засобів та контролю за наркотиками у Донецькій області у 2021 році попередньо проводить оцінювання корупційних ризиків співпраці з контрагентами. У разі виявлення таких чинників, письмово повідомляє керівника для прийняття відповідного рішення. Крім того, «у форму типового договору включено розділ «Антикорупційні застереження», що передбачає: обов'язок сторін договору виконувати

вимоги антикорупційного законодавства; їхню відмову від недоброчесного стимулювання співробітників; можливість достроково розірвати договір та вимагати відшкодування завданого збитку у випадку порушення вимог антикорупційного законодавства, що розцінюється як істотне порушення договору» [12]. На наш погляд, зазначена практика може бути упроваджена на підприємствах, установах та організаціях сфери охорони здоров'я, незалежно від їх форми власності.

Висновок. Аналіз чинних законодавчих норм, які регулюють діяльність щодо запобігання та протидії корупції у сфері охорони здоров'я, свідчить, що останнім часом у даному напрямі, з урахуванням дії в країні правового режиму воєнного стану, відбуваються суттєві позитивні зрушення. Створено «антикорупційні» інститути», упроваджено інститут уповноважених із запобігання корупції, визначено їх правовий статус та порядок дій, розроблено інформаційні роз'яснювальні портали. Прослідковується тенденція до подальшої інформатизації процесів управлінської діяльності на підприємствах, в установах та організація медичної сфери, що сприятиме усуненню корупційних ризиків.

Разом з тим, залишаються проблемні питання. Одним з основних є питання щодо безпосереднього підпорядкування уповноважених підрозділів (осіб) керівникам тих організації, де вони працюють. З метою покращення ефективності діяльності у даному напрямі необхідно передбачити на законодавчому рівні підпорядкування уповноважених з питань запобігання корупції НАЗК з наданням йому відповідних повноважень щодо призначення уповноважених у державні органи та установи без погодження з їх керівниками. Крім того, потребує врегулювання на законодавчому рівні процедура дотримання антикорупційної політики в приватних закладах охорони здоров'я. Також актуальним є питання щодо поновлення фінансової звітності посадовців медичної сфери, адже з початком воєнних дій подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, було призупинено. Певні кроки у даному напрямі вже зроблені, підготовлено законопроект № 8071 щодо відновлення обов'язкового подання електронних декларацій, який підтримали посли держав Групи Семи (G7), до складу якої входять такі високорозвинені країни, як США, Японія, ФРН, Великобританія, Франція, Італія та Канада. Адже лише за умови упровадження прозорих і підзвітних «процесів діяльності» на підприємствах, установах та організаціях сфери охорони здоров'я, а також належного рівня контролю за їх дотриманням мінімізуються потенційні можливості щодо виникнення корупції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Іщук Д.О. Адміністративно-правовий статус спеціалізованих суб'єктів протидії корупції України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 404 с.
2. Доненко В.В. Конспект лекцій з дисципліни: «Правові та організаційні засади протидії корупції». URL: https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/library/student/lectures/0920/8.1.pdf
3. Добровольсський О.І. Адміністративно-правове регулювання запобігання корупції в органах ДФС України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 201 с.
4. Бездольний М.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 197 с.
5. Іщенко Ю.В. Поняття та особливості взаємодії державних органів у сфері запобігання та протидії корупції : навчально-методичний посібник. Київ. С. 45–47. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/posibnik.pdf
6. Антикорупційні уповноважені. Окозамилювання чи невикористаний шанс? URL: https://zn.ua/ukr/internal/antikoruptsijni-upovnovazheni-okozamiljuvannja-chi-nevikoristanij-shans.html
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VI (у редакції від 01.01.2023). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700–18#Text
8. Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції: рішення НАЗК від 13.07.2017 № 317. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884–17
9. Три роки НАЗК 2.0: попередження конфлікту інтересів у топ-посадовців, виявлення колаборантів та нові ІТ-інструменти. 18.01.2023. URL: https://nazk.gov.ua/uk/novyny/try-roky-nazk-2–0-poperedzhennya-konfliktu-interesiv-u-top-posadovtsiv-vyyavlennya-kolaborantiv-ta-novi-it-instrumenty
10 Конфлікт інтересів у медицині: що це таке і як діяти. *Український медичний часопис.* URL: https://www.umj.com.ua/article/161119/konflikt-interesiv-u-meditsini-shho-tse-take-i-yak-D1%81%D1%96%D0%B2.
11 Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції. 19.10.2022. URL: /efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://nazk.gov.ua/content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-K.I.-19.10.2022.pdf.
12 Галай А., Савва М. Вдалі практики діяльності уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції на сході України: збірка за результатами дослідження. НАЗК. 2021. 24 с.

ПОТЕНЦІАЛ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОДУКТІВ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ У ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ БАНКІВСЬКОГО СЕКТОРУ В УКРАЇНІ

ARTIFICIAL INTELLIGENCE PRODUCTS APPLICATION POTENTIAL FOR THE EFFICIENCY INCREASING AT THE BANKING SECTOR OF UKRAINE

УДК 351:304.2
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.2

Бало С.О.
аспірантка
Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

Хмельницький А.В.
аспірант
Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

В статті проаналізований вплив цифрових інтелектуально-аналітичних систем на становлення довіри до банківського сектору України та продуктів банківської системи, а також запропоновані системні підходи та алгоритми використання штучного інтелекту та програмних продуктів, що базуються на технології штучного інтелекту, задля інтенсифікації ефективності банківського сектора України та національного ринку банківських послуг в Україні. Надано сконцентроване тлумачення історичного поступу технологічної модернізації агентів банківської системи держави з перших років Незалежності, проаналізовано вплив розвитку громадської думки на швидкість та якісні показники впровадження цифрових іновацій до системи надання банківських послуг, сутність та характерні основи рис цифрових продуктів, що впроваджувалися та впроваджуються, порівняльно розглянуто етапність цифрової модернізації та адаптації світових цифрових тенденцій до технічних та культурних передумов та умов України та її інтерпретації ринкової моделі надання банківських послуг з урахуванням базової готовності та неготовності населення країни до окремих явищ та алгоритмів функціонування сучасної системи банкінгу. Розглянуті модерні цифрові інструменти та продукти, в основі яких, повністю або частково, втілений взаємозв'язок із інженерною системою штучного інтелекту (AI) у якості дешевого, практичного та швидкісного рішення та підходу у роботі з клієнтами банківських установ, а також у якості чинника підвищення управлінської ефективності внутрішньої галузевої комунікації та сервісної роботи. Розкрито явище та сутність раціонального балансу між навантаженням на персонал установ та комп'ютерізовані банківські системи, а також місце так званих змішаних систем із рівнозначною інвестицією інтелектуальної праці, створеною фізичними особами-працівниками інституцій та організаційних структур банківського сектору та цифрової системи запиту, аналізу та адаптування інформації із здатністю до самонавчання та самовдосконалення. На прикладах реальних цифрових продуктів наведемо потенційні форми їхнього використання у галузі сучасного цифрового та традиційного банкінгів.

Ключові слова: *банківський сектор, штучний інтелект, інтелектуально-аналітичні системи, ефективність банківської системи, ринок банківських послуг, комп'ютеризація, побудова продуктової лояльності, імплементація цифрових продуктів.*

The article is to analyze the influence of digital intellectual and analytical systems on the formation of trust in the banking sector of Ukraine and the products of the banking system, as well as proposes a method of approaches and algorithms for the use of artificial intelligence and software products based on artificial intelligence technology, in order to intensify the effectiveness of the banking sector of Ukraine and the national market of banking services in Ukraine. A concentrated interpretation of the historical progress of the technological modernization of the agents of the national banking system since the first years of independence is provided, the influence of the development of public opinion on the speed and quality indicators of the introduction of digital innovations into the system of providing banking services is carefully researched, the essence and characteristic bases of the features of digital products that have been implemented and are being implemented are comparatively considered phasing of digital modernization and adaptation of global digital trends to the technical and cultural prerequisites and conditions of Ukraine and its interpretation of the market model of the provision of banking services, taking into account the basic preparedness and unpreparedness of the country's population for certain phenomena and algorithms of the functioning of the modern banking system. Considered modern digital tools and products, based on which, in whole or in part, the interaction with the engineering system of artificial intelligence (AI) is embodied as a cheap, practical and fast solution and approach in working with clients of banking institutions, as well as as a factor of improvement managerial efficiency of internal industry communication and service work. The phenomenon and the essence of a rational balance between the load on the personnel of institutions and computerized banking systems, as well as the place of so-called mixed systems with an equal investment of intellectual labor created by natural persons-employees of institutions and organizational structures of the banking sector and the digital system of inquiry, analysis and adaptation are revealed information with the ability for self-learning and self-improvement. Samples of developed digital products are to present potential forms of their use in the field of both modern digital and traditional banking.

Key words: *banking sector, artificial intelligence, intellectual and analytical systems, the efficiency of the banking system, market of banking services, computerization, building product loyalty, digital products implementation.*

За роки Незалежності в Україні було побудовано банківську систему міжнародного рівня, що за ключовими структурними та якісними показниками є сталою, сучасною та надійною. Значну увагу у процесі розбудові банківської системи було приділено акцентуванню на створенні позитивного попиту на банківські продукти й послуги, залученню

споживачів з різноманітних соціальних та соціокультурних груп та розбудові інфраструктури реалізації потреб у банківських та суміжних послугах, що було технічно можливим надавати у новоствореному форматі розгалуженої конфігурації банківських агентів за допомогою комп'ютеризованих систем та похідних продуктів цифрової структури. Вирішення багатьох завдань (моделювання, сценарний аналіз та прогнозування; проведення ідентифікації клієнтів; моніторинг організаційної культури; збирання та аналіз даних для ризик-менеджменту та ін.) може базуватися на використанні штучного інтелекту [3, с. 172].

Розвиток банківської системи України характерний наступними етапами:

– ***перехідний (1991–2005***): позначається відходом від радянської ручної централізованості банківського сектора з домінуючою позицією союзного центру до встановлення Державою та Регулятором єдиних національних правил операційної роботи банківської системи за ринковим зразком та розбудовою банківської системи в умовах переходу економіки від планової моделі до повноцінної ринкової моделі західного типу із визнанням повноцінності останньої провідними політичними суб'єктами світу;

– ***адаптаційний (2005–2014)***: банківська система стабільно працює в умовах внутрішньої конкуренції на фінансовому ринку України, поступово адаптує рівень, механізм та вартість банківських послуг та продуктів до рівня провідних держав, однак з істотним коригуванням у відповідності до високого рівня інфляції та інституціональної нестабільності. Ці риси сповільнюють розвиток іпотечного секторату кредитування і в цілому негативно впливають на національну економіку у контексті невироблення нею товарів та послуг, що мають підтверджений перспективний та позитивний попит, але відсутність системного механізму швидкого і дешевого кредитування з боку фінансових інституцій нівелює забезпечення створення та розвитку такого споживання. Значна частина активного попиту на товари та послуги споживання вищої групи (***придбання автомобіля, придбання житла, розвиток інфраструктури сімейного добробуту, отримання елітарних освітніх послуг, реновація оселі, нішевий одяг та прикраси тощо***), що формується переважно, прямо або опосередковано, за рахунок надлишків щомісячного прибутку домогосподарств, що переходять у накопичення, здійснюється за рахунок зростаючих з року в рік закордонних неформальних валютних переказів (***готівкові, з потраплянням іноземної валюти в Україну поза банківські системи***) від громадян України, які, тимчасово або постійно, проживають або працюють у цих країнах. Фактично, відповідні валютні перекази підміняють у своїй суті очікувану від банківського сектору роботу, що відповідні послуги, на умовах тотожних або наближених до них, не пропонує. Активи, що формуються за рахунок неформальних джерел ввезення валюти, залишаються поза банківською аналітикою та оформлюються у споживчий вплив виключно власниками таких активів поза макроекономічну загальнодержавно та суспільнокорисну стратегію фінансової поведінки. Кошти легальних банківських переказів (***здійснені через офіційні платіжні системи***) суттєво збільшують депозитні портфелі банківських установ, але кредитування за рахунок цих коштів здійснюється виключно або переважно в індустріально-аграрному секторі, не здешевлює іпотечні продукти для громадян та не стимулює банківську систему до інтенсивного кредитування малого бізнесу та стартап ініціатив молоді та креативного класу. Зростає обсяг кредитування банківським сектором України органів місцевого самоврядування, їхніх виконавчо-розпорядчих структур та муніципальних підприємств. Серед переваг зростання портфелю валютних депозитів є довготривале зниження тиски на національну валюту та утримання її передбачуваної ринкової вартості на внутрішніх та зовнішніх ринках;

– ***сучасний (2014–дотепер):*** функціонування банківської системи в умовах військової агресії російської федерації. Посилення ролі цифрового сегмента пропозиції та попиту на товари та послуги в економіці з тенденцією до щорічного зростання діджитал-сегменту з ознаками домінування даного сегмента у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Омолодження економічної активності, залучення до двосторонньої (попит/пропозиція) економічної активності підлітків (13–16 років) та пост-підлітків (17–18 років), економічна поведінка яких переходить від виключного споживання до створення додаткової нішевої пропозиції товарів та послуг (переважно цифрових) та споживання товарів та послуг виробництва економічних агентів-однолітків із паралельним свідомим та несвідомим формуванням унікальної кастової споживацької культури та алгоритмів, що є розроблені та налаштовані на власні соціовікові групи, але й поза межі таких груп.

Тенденції впровадження у банківську практику цифрових продуктів та складних аналітично-цифрових систем за роки Незалежності можна окреслити наступним чином:

на перехідному етапі:

– створення банківської системи західного зразка із налагодженням високонадійних та швидких каналів зв'язку Банк-Банк, Банк-Клієнт-Банк, Банк-Регулятор-Банк, Регулятор-Банк-Клієнт, Банк-Міжнародна платіжна система, Банк-Національна платіжна система та інших;

– створення комерційно-банківського ринку пропозицій цифрових банківських послуг (системи швидких грошових переказів тощо);

– залучення комп'ютерних систем до вивчення ролі інфляційних процесів у наданні банківських послуг;

– швидке реагування на емісійні процеси Регулятора в особі Національного Банку України за допомогою результативної багатосторонньої комп'ютерної аналітики;

– активне впровадження комп'ютерної техніки у роботу базових банківських відділень з поступовою відмовою від мануальної праці операторів задля підвищення якості обслуговування клієнтів та адміністрування внутрішніх інституціональних процесів тощо.

Не дивлячись на суперечливий характер дій Регулятора у ці роки щодо емісійної політики, різких змін правил гри на банківському ринку молодої держави, галопуючу інфляцію і, як наслідок, обмежені можливості банківського сектора для запровадження системного кредитування економіки, її агентів й гравців, дуальна комерційно-державна банківська система відбулася та отримала оптимістичний динамізм розбудови та зростання у тому числі за рахунок оперативного впровадження цифро-мережевих технологій в організаційний процес. У часи тотальної недовіри до людського чинника (***один із негативних наслідків кампанії з дебюрократизації суспільного життя***) ранніх 1990-х, цей підхід став фундаментом успіху банківського сектора. Значно скоротилися строки надання послуги клієнтам, запити клієнтів оброблялися без перманентного перевантаження провідних експертів центральної установи, зростав рівень технічної та фінансової освіченості пересічного (проєктного) клієнта за рахунок відповідної комунікаційної політики банків, що теж сприяло зростанню довіри до банківських установ та їхніх продуктів.

на адаптаційному етапі, коли політика Регулятора стала передбаченою, а макроекономічна стабільність у державі почала відновлюватися в умовах посткризових перетворень, банківський сектор сконцентрувався на впровадженні адаптованих продуктів ринкового банкінгу світового формату. Серед них:

– іпотечне кредитування, де гарантом іпотеки виступав не лише сам предмет іпотеки (західна ринкова практика), а й додаткове рухоме та нерухоме майно іпотеко-отримувача (вітчизняні банки додадково страхувалися від потенційних ускладень із забудовниками-модераторами іпотечної власності та законодавчої творчості парламентаріїв, які із системною рішучістю та непослідовно змінювали іпотечне законодавство декларативно на користь громадян). Комп'ютерно-аналітичні банківські комплекси сприяли розробці персоніфікованих іпотечних пропозицій, що базувалися на сталих похідних та, у разі підписання іпотечної угоди, влаштовували обидві сторони;

– культура розповсюдження кредитних карток, із відповідним до рівня довіри банку клієнтові, кредитним лімітом (світова практика – у поглядах на форматність продукту, однак коефіцієнт кредитного ліміту у вітчизняних умовах становив 0.5–1.5 від рівня офіційного (або письмово задекларованого) щомісячного доходу, тоді як у провідних економіках він може становити 3–7 із поступовим збільшення до 10 та вище, у залежності від якості транзакційної активності клієнта. Цей підхід у практиці підвищення кредитного ліміту було зафіксовано і в українській банківській практиці). В окремих випадках, кредитний ліміт встановлювався індивідуально на підставі цифрової аналітики платоспроможності клієнта, що базувалася на складній багатошаровій інформаційно-запитовій діяльності із залученням комп'ютеризованих банківських систем. Такі системи пропонували алгоритми поведінки й фінансових стосунків між банком та клієнтом, розбудовували дорожню карту перспектив взаємодії клієнта з банком тощо.

Оскільки економіка на цьому історичному етапі засвідчила свій переважно ринковий характер (***із остатковими явищами, притаманними екс-плановим економікам та економікам перехідного періоду)***, банки визнали готовність долучатися до глибших й більш масштабних інфраструктурних новацій, де передбачався прискорений перехід до цифрофікації процесів, які до того здійснювалися у ручному режимі, автоматично або напів-автоматично. Швидке зростання рівня депозитування населенням надлишків власних обігових коштів, розвиток звичаїв та засобів пасивного прибутку та інтервенційне споживче кредитування також модеруються цифровими алгоритмами із гнучкими поведінковими формами, що мають технічну здатність оперативно реагувати на ринкову ситуацію та підлаштовуватись під неї у найсприятливіший для оператора банківських послуг спосіб.

Розпочате банківською системою активне кредитування юридичних осіб та органів державної влади й місцевого самоврядування, національної економіки в цілому раціоналізується також технологіями цифрових алгоритмів, що вивчають додаткові особливості відповідної співпраці.

На **сучасному етапі** банки розбудовують психологічне та графічно-лінгвістичне різноманіття підходів до відтворення сталої довіри (***лояльності***) до себе та своїх послуг у відповідності до соціокультурних тенденцій у суспільстві (поведінкові особливості покоління міленіалів та покоління зумерів). У цьому фінансовим установам національного ринку, серед яких все більш міжнародних фінансових гравців, сприяють цифрові та електронні продукти, зконструйовані із аспектом синергетичної колаборації між людиною, мережею Інтернет та інженерною системою штучного інтелекту [6; 12; 7]. Серед них:

ChatGPT: дозволяє безкоштовну та швидку роботу із запитами нескладного рівня від клієнтів різних соціокультурних типів та особистісних феноменів. Відкрито перспективу розбудови внутрішніх банківських каналів на основі даної технології, що прискорить роботу із чутливою та службовою інформацією, а також скоротить потребу у співробітниках сектору обробки чутливої та службової інформації. Це сприятиме її ретельному убезпеченню, за умови побудови ефективного захисту від потрапляння результатів такої обробки або інформації про наявність самого факту такої взаємодії із інформацією, до відкритих цифрових мереж [13; 14];

GenCraft / **GeTimg** / **HotPotAI** та подібні: дозволяють створення графічних зображень різного рівня складності, що може бути застосовано банківською установою задля створення кредитних та дебетних карток за індивідуальних проєктом клієнта, а також дозволить перезавантаження банківської айдентики у відповідності від графічно-дизайнерських очікувань клієнта: наприклад, більш консервативна інтерпретація айдентики для клієнтів поважного віку до майнкрафт-інтерпретації для клієнта, щодо якого існують обґрунтовані підстави вважати його або її фанатом (стеном) даної гри тощо. Складна персоніфікація може стати основою задля більш інтенсивних депозитних та кредитних стосунків між клієнтом та банківською установою [8].

Grammarly – ретельно та якісно перевіряє граматичну та вокабулярну якість письмових робіт (звернень, текстів угод, позовів до суду тощо) і має чималий потенціал бути застосованим акторами банківських установ задля побудови листування з клієнтом тощо на платформі його або її письмових звичаїв та традицій задля підвищення інтимного підходу в обслуговуванні та переходу від механізованої позаособистісної форми до ретельно-персоніфікованої, із урахуванням реагування коригувальних тенденцій у поведінці клієнта, тобто спілкування банку та клієнта розвиватиметься разом із особистістю клієнта [10].

Slidesgo.com: заснований на технології штучного інтелекту цифровий продукт, що надає змогу швидкої побудови візуальної графічної презентації, аналогічної до Powerpoint. Прості вимоги до якості творчого запиту дозволяють отримати презентацію, адаптовану до вікових та професійних характеристик глядача за лічені хвилини, а також швидко переробити презентації, орієнтовані, наприклад, на молодь до потреб клієнтів, наприклад, старшого покоління, або у відповідності до естетичних та культурних запитів, психодрами поведінки та інші характеристики клієнта, якими володіє інформаційно-аналітична система фінансової установи та якою, за згодою клієнта, банківська установа має законне право користуватися. Серед недоліків використання такого продукту, найбільш значущим є обов'язковість регулярного навчання та перенавчання персоналу щодо використання даного продукту (адже він регулярно оновлюється та ускладнюється), а також збільшення витрат установи на ліцензійне використання програмного забезпечення у комерційному режимі. Не дивлячись на дозволену особливість – дозвіл розробників на безкоштовне використання продукту фізичними особами у некомерційній діяльності – використання такого режиму фінансовою установою приховано та задля обслуговування клієнтів суперечить світовій діловій етиці та підриває повагу та довіру до установи, що йде таким шляхом. Ігнорування фактів такого використання зі сторони Регулятора та Держави кидає непоправну тінь недовіри і на них, то ж є виключеним та неможливим навіть теоретично, нівелюючи умовно корисні сторони здешевлення надання послуги на ринку. Також, за умови залучення більшого обсягу цифрових послуг, банки мають визначитися із рівнем фізичної присутності на ринку послуг, шляхом підтримки роботи офлайн-відділень та частковим переведення певних послуг виключно в цифровий формат задля зниження операційних видатків й підвищення привабливості таких послуг для існуючих клієнтів та потенційних клієнтів [11].

Kore.ai: технологія надає можливість створення голосового помічника, відповідно до власних критеріїв та задумів. Себто, є кон-

структором, а не фіналізованим продуктом. Організатори розробки помічника мають змогу створити привабливий для пересічного клієнта сервіс або групу сервісів, якщо пересічні характеристики об'єктів обслуговування якісно визначити неможливо або недоречно. Цифрові експерти банківського сектору можуть врахувати віково-культурні, фінансово-поведінкові та регіонально-державні особливості експлуатації такого помічника, що і підвищить довіру до нього, і знизить навантаження на банківських працівників стосовно питань, де можлива алгоритмічна реакція цифрового голосового помічника. Серед складностей впровадження є усвідомлення довготривалого переходу (***через сталу природу людини довіряти відомому старому та не довіряти невідомому новому)*** від фізичних банківських експертів до цифрових, із одночасним забезпеченням роботи обох сервісів. Це, з одного боку, підтримує баланс створених робочих місць в економіці, з іншого боку, підвищує собівартість такої послуги та провокує віддалену кризу зайнятості, коли остаточний перехід до цифрових помічників звільніть одночасно велику кількість людей певної професійної підготовки по всій країні. Водночас, відповідні процеси можуть відбуватися паралельно з переорієнтацією банківських експертів на забезпечення інших окремих процесів у банківській установі, що знизить очікуваний тиск на ринок праці та не викличе масштабних кризових явищ для соціуму, громад та держави [9].

Висновки та прикінцеві положення. Наявний сучасний досвід операторів та агентів фінансово-банківського сектору України, з урахуванням адаптаційної гнучкості та достатньо високого освітнього та аналітичного рівня персоналу та ключових керуючих гравців, дозволяє національній системі банківських послуг успішно та ефективно впроваджувати цифрові продукти [2, с. 18] із використанням інженерної системи штучного інтелекту до щоденної операційної практики, забезпечуючи одночасне та систематичне підвищення цифрової грамотності працівників банківського сектору та клієнтів фінансових установ задля забезпечення некризового сталого переходу від фізичних сервісів та продуктів до цифрових, підтримуючі комунікацію з суспільством на такому рівні, що дозволить забезпечити високоякісну легетимізацію та лояльність суспільства такому переходу та ініціативну участь у такому переході, як за рахунок креативних пропозицій, так і за рахунок поглиблення співпраці з банківськими установами використанням підвищеного обсягу банківських та фінансово-розпорядчих послуг [5, с. 100].

Залучення складних комп'ютерних систем та графічного комп'ютер-центрованного обладнання нового покоління вже сьогодні забезпечує поглиблення персоніфікації під час надання таких послуг як емісія кредитних карток (***наприклад, клієнт може обрати унікальне графічне оформлення своєї кредитної чи дебітної карти***) та кредитування, де особливі умови для клієнта генеруються індивідуально, аналітичною системою, на підставі кредитної історії, фінансової поведінки та дисципліни, лояльністю до установи, соціальним положенням у суспільстві тощо [4, с. 71].

Цифрові експерти банківських установ здатні забезпечити поглиблений та всебічний цифровий перехід творчим використанням палітри з різнопланових продуктів на основі штучного інтелекту та пропозицією нетривіальної поведінки під час співпраці з цифровими продуктами [1, с. 119]. Така діяльність має і може бути адаптована у відповідності до вікових, соціокультурних, іміджево-репутаційних та інших характеристик клієнта, що ретельно проаналізовані, легальним чином та за відповідної згоди клієнта, інформаційно-аналітичними комп'ютеризованими системами банківських установ та суміжних із ними клієнто-сервісних інституцій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Боднар О. А. Концептуальні основи фінансового інжинірингу в банківській справі. *Актуальні проблеми сучасного бізнесу : обліково-фінансовий та управлінський аспекти* : матеріали IV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, 22–23 березня 2022 р. Ч. 1. Львів : ЛНУП, 2022. С. 117–119.

2. Вовчак О. Д., Сенищ П. М., Мельник Т. В. Оцінювання впливу «очищення» банківської системи на показники діяльності банків україни. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2019. №1 (№ 28), т. 2. С. 19–21.

3. Єгоричева С. Б. Можливості штучного інтелекту для банківського комплаєнсу. *Цифрова трансформація фінансового сектора економіки* : зб. матеріалів доп. учасн. V Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. Одеса : ОНЕУ, 2020. С. 172–173.

4. Єфремова К. В. Особливості застосування штучного інтелекту у сфері фінансових послуг: досвід ЄС. *Право та інноваційне суспільство*. 2020. № 1 (№ 14). С. 66–71.

5. Казарян О. Г. Вплив цифрової економіки на діяльність банків України. *Причорноморські економічні студії*. 2019. № 38 (№ 2). С. 98–102.

6. Arnold M. Market grows for 'regtech', or AI for regulation. *Financial Times*. 2016. URL: https://www.ft.com/content/fd80ac50-7383-11e6-bf48-b372cdb1043a (дата звернення: 04.04.2020).

7. Margaret Bodena, Joanna Brysonb, and al. Principles of robotics: regulating robots in the real world. *Connection Science*, 2017. Vol. 29, №. 2. P. 124–129.

URL: http://eprints.uwe.ac.uk/30566/1/Principles%20o

8. Gencraft. Introduction: веб-сайт. URL: https://www.gencraft.com (дата звернення: 21.05.2023).

9. Kore.ai. AI-driven future: веб-сайт. URL: https://www.kore.ai (дата звернення: 18.05.2023).

10. Grammarly. Writing assistance: веб-сайт. URL: https://www.grammarly.com/ (дата звернення: 16.05.2023).

11. Slidesgo: веб-сайт. URL: https://www.slidesgo.com/ (дата звернення: 11.05.2023).

12. Principles for designers, builders and users of robots. *Principles for urbanity journal. Approaches.* 2020. Vol. 14, № 5. P. 97-99. URL: https://epsrc.ukri.org/research/ourportfolio/themes/engineering/activities/principlesofrobotics/ (дата звернення: 12.04.2021).

13. Shaji George, A. S. Hovan George. A Review of ChatGPT AI's Impact on Several Business Sectors. *Partners Universal International Innovation Journal*, 2019. № 1 (№ 1), P. 9–23. URL: https://www.doi.org/10.5281/zenodo.7644359 (дата звернення: 16.06.2022).

14. Vogesh K. Dwivedi, Nir Kshetri. Opinion Paper: "So what if ChatGPT wrote it?" Multidisciplinary perspectives on opportunities, challenges and implications of generative conversational AI for research, practice and policy, *International Journal of Information Management,* 2023, Volume 71, № 7, P. 127–128. URL: https://www.doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2023.102642. (дата звернення: 01.05.2022).

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ

TOOLS OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF THE FORMATION OF THE DIGITAL ECONOMY

УДК 351.007
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.3

Бахтіаров С.В.
викладач
Вище професійне училище № 17,
здобувач магістерського рівня
вищої освіти
Придніпровська державна
академія будівництва та архітектури

У статті досліджено процеси цифровізації, які сьогодні проникають все більш в нові галузі національних господарств, створюючи просторову структуру взаємовідносин між суб'єктами господарювання створюючи вимоги, яких раніше не було. У статті досліджено, що процесам цифровізації не надавали глобального характеру, а передбачалося, що це розширене поняття Інтернет-економіки. Дослідження і апробація цифровізації проходить в багатьох сферах, які піддаються цифровій трансформації. Потреба в якій сьогодні заявлена і органами державного управління.

Виокремлено основні проблеми та перспективи цифровізації. Революційний характер технологій підвищує загрозу існування суспільства в запрограмованому природою стані. Суспільство починає переходити на нове мислення і вести інший спосіб життя. Господарювання змінюється, така трансформація надає, з одного боку, прорив у розвитку економіки, а з іншого – не справляється з тими проблемами, які є невирішеними у зв'язку з новими взаємозв'язками у суспільних відносинах. Розробка нових підходів, методів і інструментів економіки знань з врахуванням розвитку інформаційного суспільства є вкрай потрібною. Нові суспільні відносини, які виникають у світі вимагають адаптації і організації держави до впровадження цих нових умов. Доведено необхідність у створенні державою інструментів і механізмів, щодо вирішення проблем, що несе цифрова економіка.

Зміни у світовому господарстві призвели до появи новітніх управлінських викликів в системі публічного управління. Інновації в сфері технології і техніки стали передумовою появи нових галузей та секторів бізнесу, а також значною основою для підвищення конкурентоспроможності національних економік.

Уніфіковане поняття цифрової економіки в Україні поки ще відсутнє. Хоча, потрібно підкреслити, що досить вагомі визначення і обґрунтування є. У ході роботи ставиться завдання провести аналіз визначення сутності цифрової економіки, як з боку науковців, так і з боку практиків.

Суспільство визначає якість роботи органів публічного управління, тому визначені в статті інструменти апарату державного управління повинні бути впровадженні для ефективного управління державою в межах цифрової економіки.

Ключові слова: *цифровізація, цифрова економіка, публічне управління, цифрове врядування, цифрові технології.*

The article examines the processes of digitization, which today penetrate more and more into new branches of national economies, creating a spatial structure of relationships between economic entities, creating requirements that did not exist before. The article investigates that digitalization processes were not given a global character, but it was assumed that this is an extended concept of the Internet economy. Research and testing of digitalization takes place in many areas that are subject to digital transformation. The need for which is stated today by state administration bodies.

The main problems and prospects of digitization are highlighted. The revolutionary nature of technologies increases the threat of society's existence in a state programmed by nature. Society begins to switch to a new way of thinking and lead a different way of life. Management is changing, such a transformation provides, on the one hand, a breakthrough in the development of the economy, and on the other hand, it does not cope with those problems that are unresolved in connection with new relationships in social relations. The development of new approaches, methods and tools of the knowledge economy, taking into account the development of the information society, is extremely necessary. New social relations emerging in the world require adaptation and organization of the state to the implementation of these new conditions. The need for the state to create tools and mechanisms to solve the problems posed by the digital economy has been proven.

Changes in the world economy have led to the emergence of new management challenges in the state management system. Innovations in the field of technology and engineering became a prerequisite for the emergence of new industries and business sectors, as well as a significant basis for increasing the competitiveness of national economies.

There is still no unified concept of the digital economy in Ukraine. Although it should be emphasized that there are quite strong definitions and justifications. In the course of the work, the task is to conduct an analysis of the definition of the essence of the digital economy, both from the side of scientists and from the side of practitioners.

Society determines the quality of work of public administration bodies, therefore, the tools of the state administration apparatus defined in the article should be implemented for effective state management within the digital economy.

Key words: *digitalization, digital economy, public administration, digital governance, digital technologies.*

Постановка проблеми. Суспільство прагне полегшити собі життя, внаслідок малих вкладень і отриманні при цьому більших прибутків. Люди прагнуть менше працювати, а отримувати більше. Так склалося, що в суспільстві діє закон зростання потреб, внаслідок чого інноваційні процеси починають діяти з прогресивною силою, а процеси глобалізації підсилюють ці процеси. Бізнес-структури в процеси глобалізації намагаються включити всі куточки світу. Орієнтація економіки відбувається за вектором цифровізації, яка

намагається стерти кордони та отримувати все більші і більші прибутки, ресурси, владу. Цифровізація диктує інші вимоги, які були не притаманні до сьогодні. Внаслідок такого прориву людства у розвитку технологій підвищується загроза його існування в запрограмованому природою стані. Суспільство починає переходити на нове мислення і вести інший спосіб життя. Господарювання змінюється і несе з одного боку прорив у розвитку, а з іншого не справляється з тими проблемами, які є невирішеними у зв'язку з новими взаємозв'язками у суспільних відносинах. Трансформаційні зміни, які відбуваються у світовому господарстві вимагають на сьогодні розробку нових підходів, методів і інструментів економіки знань з врахуванням розвитку інформаційного суспільства. Цифрова економіка обіцяла не тільки переваги, вигоди, а й проблеми, втрати. Нові суспільні відносини, які виникають у світі вимагають адаптації і організації держави до впровадження цих нових умов. Держава повинна створити суттєві механізми, що допоможуть вирішити проблеми, які спричиняє цифрова економіка.

Зміни у світовому господарстві призвели до появи новітніх управлінських викликів в системі управління державою. Інновації в сфері технології і техніки стали передумовою появи нових галузей та секторів бізнесу, а також значною основою для підвищення конкурентоспроможності національних економік.

Конвергентні технології прискорять процес цифровізації та допоможуть вирішити низку управлінських питань, що дасть поштовх для економічного зростання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Першим кроком у формуванні публічного управління сферою цифрової економіки потрібно сформувати і обґрунтувати понятійний апарат, для створення основи взаємного розуміння цього явища, його функцій, інструментів, проблем і переваг. За допомогою понятійного апарату управляти цим явищем буде ефективно і доцільно. Це дасть змогу проводити статистичні вимірювання і створити необхідну нормативно-правову базу. Для того, щоб вона працювала на благо суспільству, правила її використання повинні бути прописані у відповідній законодавчій базі, яка винесла б всі аспекти діяльності цифрової економіки на легальний рівень. Законодавство повинно бути не лише підтримкою дієздатності цифрової економіки, але й чітким статутом поведінки користувачів та адміністраторів ресурсів цифрової економіки.

Термін «цифрова економіка» почав активно обговорюватися у наукових колах з 1994 року, у відповідь на публікацію канадського економіста Д. Тапскотта – «Digital Economy» [1, с. 131–143]. У зарубіжній літературі вченими визначається цифрова економіка, як така, що пов'язана з розвитком технологій і пов'язаних з їх використанням змінах в способах взаємодії економічних господарюючих суб'єктів з різними іншими інститутами. В науковій літературі виділяють конкретні види технологій або різні форми змін економічних процесів. Можна зустріти в наукових працях те, що сутність цифрової економіки акцентують тільки на напрямах її впливу на економіку і соціальну сферу.

Цифрова економіка – це перехід усіх економічних галузей держави (наприклад, агросектору, медицини чи освіти) на діджитал-технології. Традиційно під цифровою економікою розуміють виробництво, продаж та постачання продуктів через комп'ютерні мережі. Тобто це розвиток цифрової інфраструктури держави, який потрібен для трансформації всіх сфер життєдіяльності, надаючи їм значний економічний та соціальний ефект [2].

Можна чимало зустріти в науковій літературі напрямів, які ґрунтуються навколо ІКТ у визначенні економічної сутності цифрової економіки, «економіка, здатна надати високоякісну ІКТ-інфраструктуру і мобілізувати можливості інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) на благо споживачів, бізнесу і держави» [3]. З боку практиків можна звернути увагу на визначення цифрової економіки технічного директора IT-Enterprise В. Михайлова, який визначає цифрову економіку, як штучний інтелект, роботизацію, електронні гроші, промислову біологію, обробку великих масивів даних, безпілотний транспорт. Для споживачів, на думку автора, «цифрова економіка» означатиме новий рівень цифрових сервісів, коли в он-лайн переходять оплати комунальних платежів, коли через смартфон відбувається реєстрація в черзі, оплата покупок тощо. Щодо промислових підприємств, автор припускається загально прийнятого значення – це Industry 4.0 – четверта індустріальна революція [4].

Український центр економічних та політичних досліджень дає наступне обґрунтування: цифровізація – одна з визначальних тенденцій розвитку людської цивілізації, яка формує більш інклюзивне суспільство та кращі механізми управління, розширює доступ до охорони здоров'я, освіти та банківської справи, підвищує якість та охоплення державних послуг, розширює спосіб співпраці людей,

а також дає змогу скористатися більшим розмаїттям товарів за нижчими цінами [5].

Уніфіковане поняття цифрової економіки поки ще відсутнє і в Україні. Хоча потрібно підкреслити, що досить вагомі визначення і обґрунтування є, як з боку науковців, так і з боку – практиків.

Проблемою державотворчого процесу в Україні виступає – проблема відсутності дієвого механізму взаємодії державних управлінських структур із громадянськими інституціями, а також недостатньо розвинена законодавча база, на підставі якої змогли формуватись інститути громадянського суспільства і соціальний аспект державності. Українські вчені зазначають, що основним чинником, що гальмує соціально-економічний розвиток виступають громадяни через бездіяльність представників органів публічної влади [6].

Мета роботи полягає в аналізі досвіду обґрунтування поняття цифрової економіки та інструментів публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Дієвим інструментом в управлінні є моніторинг, тому доцільно використовувати цей дієвий інструмент управління, який використовує цивілізований світ. Моніторинг – це система збору, обробки, зберігання й поширення інформації про яку-небудь систему чи окремі її елементи, яка орієнтована на інформаційне забезпечення управління даною системою, що дозволяє висловлювати судження про її стан і дає можливість прогнозувати її розвиток.

Моніторинг у державному управлінні повинен включати перевірку ефективності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування. До основних функцій управління належить контроль, а моніторинг є одним із його інструментів. Потрібно враховувати, що це система, і процес, який діє на постійній основі, буде дієвою, ефективною системою, тобто даватиме певні результати. Така система регулярного спостереження та оцінки результатів діяльності органів управління, пов'язана з досягненням цілей їх роботи, виконанням завдань і програм, а також своєчасним виявленням та усуненням помилок у роботі та отриманням своєчасних результатів. За допомогою моніторингу можна уникнути багатьох проблем в управлінні. Потрібно враховувати те, що функціональна важливість моніторингу не повинна втратити «зворотній зв'язок» у виявленні потреб об'єкта управління, оцінки ефективності та результативності обраних методів та інструментів впливу на нього.

Учасники економічних відносин постійно взаємодіють з органами публічної влади (податковими, митними органами, органами місцевого самоврядування), тому повинні існувати певні відносини правового характеру, які повинні мати чітко визначені кордони повноважень у цій взаємодії. Для кращого розуміння причин існування чітких кордонів повноважень кожного учасника цифрової економіки, можна подивитися на досвід світових лідерів з трансформації цифрової економіки зокрема, Великобританії. Це одна з перших країн у світі, що прийняла закон щодо регуляції цифрової економіки – Акт про цифрову економіку 2017. Цей Акт передбачає межі та міру роботи всіх цифрових послуг і платформ. Він регулює які персональні дані можуть використовуватися та поширюватися серед державних адміністративних закладів; встановлює права та обов'язки онлайн-сервісів (наприклад, Uber); визначає та консолідує рекомендації з продажу й купівлі товарів та послуг он-лайн, а також має багато детальних уточнень [2].

Україна в повній мірі схильна до загальносвітових тенденцій в галузі розвитку цифрових технологій. І чим швидше темп їх впровадження, тим складніші завдання управління становленням цифрової економіки.

Інноваційний прорив в техніці і технологіях має свій відбиток і на публічний сектор. Важливими у світі є такі основні цифрові послуги, як реєстрація нового бізнесу, подання заявок для отримання ліцензії на здійснення певних видів підприємницької діяльності, подання заяви на свідоцтво про народження та оплати комунальних послуг. Завдяки цим послугам можна значно зменшити витрати на реалізацію основних завдань публічного сектора та підвищити ефективність публічного управління загалом.

Розвиток цифрової економіки та цифрових технологій впливає на організацію публічного сектора. Цифрове врядування визначають сьогодні як адаптацію публічного управління до нових суспільних умов за умови у якому домінують цифрові технології, які допомагають встановити тісну взаємодію між бізнесом, державою та громадянами на основі використання інформаційних технологій та Інтернету.

Цифрова трансформація дала державній владі зручні, доступні і, у порівнянні, дешеві механізми контролю і комунікації, які дають змогу відслідковувати всі організації, визначати проблемні. Владі потрібно оптимально вирішити питання щодо впорядкування комунікаційного процесу між державними інститутами, та державними інститутами і суспільством. При цьому потрібно враховувати той факт, що ці процеси уповільнюються внаслідок різниці у цифровій компетенції

як між різними працівниками організації, підрозділами, так і окремими громадянами.

Організація цифрової грамотності повинна стати потребою суспільства, яка повинна задовольнятися, як на основі самоосвіти, так і спеціальної фахової. Трансформаційні зміни у світовому господарстві, що виражаються упровадженням цифрової економіки та інформаційного суспільства, вимагають від уряду організовувати так ринок праці, щоб він відповідав адаптивності і динамічності до розвитку сучасних процесів. Потрібно враховувати той факт, що глобальні зміни у структурі зайнятості населення відіграють важливу роль у процесах трансформації світового ринку праці. У свою чергу, інтелектуалізація та інформатизація економіки підвищує попит на висококваліфікованих працівників, які мають значний обсяг відповідних знань і вміють застосовувати їх на практиці, генеруючи нові ідеї, розвиваючі інновації, які можуть бути реалізовані на рівні суб'єктів господарювання та сприйняті ними.

Ефективне державне управління, яке відповідає сучасним вимогам цифровізації вимагає від держави впровадження цифрових інструментів у свою діяльність. Використання цифрових інструментів є поширеною практикою в управлінні провідними північноамериканськими та західноєвропейськими організаціями. Незважаючи на постійний та невпинний розвиток цифрових технологій, основні цифрові інструменти, що впроваджуються в управління бізнес організацією, лишаються незмінними упродовж останніх 10–15 років. Цифровий уряд внаслідок застосування інформаційно-комунікаційних технологій дають можливість фізичним та юридичним особам: знизити витрати на підприємницьку діяльність; підвищити конкурентоспроможність підприємств на ринку; розгортати свою діяльність у сформованій інфраструктурі, яка відповідає вимогам цифрової економіки. До них можна віднести такі: цифрове робоче місце; цифрові засоби комунікації;цифровий документообіг; цифрові інструменти накопичення та аналізу інформації.

Національні економіки сьогодні зазнають структурних зрушень, які пов'язані із зростаючою частиною високотехнологічних виробництв, а також телекомунікаційних, фінансових та ділових послуг. Такі процеси зумовлюють структурні зміни світового ринку праці в контексті переорієнтації світового господарства до розвитку високотехнологічних галузей і запровадження інновації в усіх сферах економічного та соціального життя.

Висновки. Взаємодія державних інститутів з громадянським суспільством є умовою існування правової демократичної держави. Зміни, які несе економіка не повинні стати на заваді цієї взаємодії. Суспільство визначає якість роботи органів публічного управління, тому визначені в статті інструменти апарату державного управління повинні бути впровадженні для ефективного управління державою в межах цифрової економіки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Australia's Digital Economy: Future Directions, 2009. URL: http://ict-industry-reports.com.au/wp-content/uploads

2. Швець Т., Дерлюк О. Цифрова економіка: яка юридична підтримка їй потрібна? ТОВ «Юридична газета». № 51–52 (705–706) URL: https://yur-gazeta.com/publications/legal-business-in-ukraine/cifrova-ekonomika-yaka-yuridichna-pidtrimka-yiy-potribna.html

3. Is n't Working. The Economist. Technology 2014 URL: https://www.economist.com/special-report/2014/10/02/technology-isnt-working

4. Укрінформ Мультимедійна платформа іномовлення України. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2385945-ukraina-perehodit-na-cifrovu-ekonomiku-so-ce-oznacae.html

5. Сальнікова, О. Ф. (2019). Ефективність державного управління. *Науковий вісник: Державне управління*, № 1(1). С. 100–112. URL: https://doi.org/10.32689/2618–0065–2018–1/1–100–112

6. Центр Разумкова. Соціологічні дослідження; соціологічне опитування; громадяни України, оцінка ситуації в країні. URL: https://razumkov.org.ua/statti/tsyfrovizatsiia-perevagy-ta-shliakhy-podolannia-vyklykiv

ПОДОЛАННЯ РОСІЙСЬКОГО КОЛОНІАЛЬНОГО МИНУЛОГО В ПУБЛІЧНОМУ ПРОСТОРІ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ ПІД ЧАС ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ

OVERCOMING THE RUSSIAN COLONIAL PAST IN THE PUBLIC SPACE OF UKRAINE AS A COMPONENT OF THE POLICY OF NATIONAL MEMORY DURING A FULL-SCALE WAR

УДК 351.06:323(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.4

Власенко С.І.
к. іст. наук,
докторант
Навчально-науковий інститут
публічного управління
та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
старший викладач
Київський національний університет
культури і мистецтв

Подолання російського колоніального минулого є важливою складовою публічної політики національної пам'яті в Україні під час повномасштабної війни, розв'язаної російською федерацією 24 лютого 2022 р. В статті проаналізовано нормативно-правову базу, що регламентує процеси деколонізації, дерусифікації та декомунізації в Україні. Досліджено етапи реалізації публічної політики національної пам'яті в даному напрямі. Зокрема, охарактеризовано таке явище як «ленінопад» і процеси декомунізації, що особливо активізувалися та отримали нормативно-правову основу після Революції Гідності; деколонізацію, дерусифікацію та декомунізацію під час повномасштабної війни рф проти України. Подано загальні статистичні дані та наведено окремі приклади перейменувань топонімів та демонтажу пам'ятників і пам'ятних знаків як символів російської колоніальної політики. Відстежено роль громадськості, вивчено громадські ініціативи та громадську думку щодо позбавлення українського публічного простору від російського імперського та радянського минулого. Досліджено діяльність Міністерства культури та інформаційної політики України, Українського інституту національної пам'яті під час повномасштабної російської війни щодо регулювання процесів деколонізації, дерусифікації та декомунізації. Проаналізовано рекомендації стосовно питань топонімів, монументального мистецтва та присутності російських творів, митців і діячів в українському культурному просторі, які були розроблені для органів державної влади та місцевого самоврядування, державних і громадських організацій. Зазначено, що публічна політика національної пам'яті в умовах повномасштабної війни рф проти України спрямована на протидію ідеологічній складовій російської агресії, на подолання пропагандистських міфів і фейків, на позбавлення українського публічного простору російського колоніального минулого.

Ключові слова: *публічна політика, державне управління, органи влади, національна пам'ять, історична пам'ять, культурна пам'ять, декомунізація, деколонізація, дерусифікація, повномасштабна війна рф, російська агресія.*

Overcoming the Russian colonial past is an important part of the public policy of national memory in Ukraine during the full-scale war unleashed by the Russian Federation on February 24, 2022. The article analyzes the legal framework that regulates the processes of decolonization, derussification and decommunization in Ukraine. The stages of realization of public policy of national memory in this direction are investigated. In particular, such a phenomenon as "leninfall" and decommunization processes, which were especially activated and received a legal basis after the Revolution of Dignity, decolonization, derussification and decommunization during the full-scale war of Russia against Ukraine were characterized. General statistics are presented and some examples of renaming of place names and dismantling of monuments and commemorative signs as symbols of Russian colonial policy are presented. The role of the public was tracked, public initiatives and public opinion were studied regarding the deprivation of Ukrainian public space from the Russian imperial and Soviet past. The activities of the Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine, the Ukrainian Institute of National Memory during a full-scale Russian war on the regulation of decolonization, derussification and decommunization are disclosed. Recommendations on toponyms, monumental art and the presence of Russian works, artists and figures in the Ukrainian cultural space, which were developed for state authorities and local self-government bodies, state and public organizations, were analyzed. It is noted that the public policy of national memory in the context of a full-scale war of Russia against Ukraine is aimed at countering the ideological component of Russian aggression, overcoming propaganda myths and fakes, and depriving the Ukrainian public space of the Russian colonial past.

Key words: *public policy, public administration, authorities, national memory, historical memory, cultural memory, decommunization, decolonization, derussification, full-scale war of Russia, Russian aggression.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Повномасштабна війна російської федерації проти України спричинила суттєві зміни в українському суспільстві та викликала актуалізацію питань, що відіграють важливу роль у формуванні національної ідентичності та є вагомою складовою національної пам'яті українського народу. Для пояснення таких змін варто звернутись до поняття «національна ідентичність» в «Енциклопедії історії України», де зазначається, що становлення української політичної нації залежить від чіткого політичного визначення національних пріоритетів і національних інтересів [19, с. 417]. Саме означені тенденції спостерігаємо сьогодні у зв'язку зі збройною боротьбою українського народу проти рф. Сформовані впродовж століть національні цінності та окреслені в умовах російської агресії національні інтереси, забезпечують єднання і мобілізацію української нації, а реальна загроза втратити державність та національну ідентичність через політику

геноциду, що проводиться країною-терористом на території України – виступає міцним фундаментом у сучасних націєтворчих процесах.

Розв'язана рф повномасштабна війна проти України викликала миттєву реакцію українського суспільства – категоричну відмову багатьох російськомовних українців спілкуватись мовою агресора та прагнення позбутися у публічному просторі України російської імперської та радянської спадщини в будь-яких її проявах. Така громадська ініціатива, в свою чергу, стимулювала необхідні адміністративні механізми публічної політики національної пам'яті, складовими якої стали процеси подолання російського імперського колоніального минулого, що отримали назву деколонізація та дерусифікація. Вони набули нормативно-правового забезпечення і практичної реалізації на загальнонаціональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання подолання російського імперського та радянського минулого в публічному просторі України отримали висвітлення у дослідженнях вітчизняних науковців. Зокрема, загальні питання щодо процесів декомунізації міського простору вивчали С. Водотика та Л. Савенюк [4], Я. Гирич [6], Б. Короленко, І. Каретніков та М. Майоров [17], С. Шліпченко [50] й ін., а досвід окремих міст – І. Гирич [5], О. Гнатюк та А. Мельничук [7], О. Журба та О. Оверченко [14], Т. Кароєва [16], Л. Малес [18], І. Старенький [44], М. Тахтаулова [45], О. Чорний [49] та ін. Під час повномасштабної війни також продовжують з'являтись наукові праці, автори яких вивчають окремі проблемні питання [8].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Основна частка наукових досліджень, присвячених подоланню російського колоніального минулого в публічному просторі України, стосується передусім процесів декомунізації після Революції Гідності. А тому, залишається потреба у вивченні публічної політики національної пам'яті щодо деколонізації, дерусифікації та декомунізації в період повномасштабної російської війни.

Метою статті є дослідження публічної політики національної пам'яті щодо подолання російського імперського та радянського минулого в публічному просторі України під час повномасштабної війни рф. Увага зосереджена на перейменуванні вулиць, провулків, бульварів, площ; зміні назв освітніх закладів, культурних установи, організацій; демонтажі пам'ятників, монументів, пам'ятних знаків тощо. Для досягнення мети було застосовано загальнонаукові методи функціонального та логічного аналізу, методи дедукції та індукції, спостереження, пояснення, узагальнення, а також історичний, формально-юридичний, статистичний та інші методи дослідження.

Виклад основного матеріалу. Публічна політика національної пам'яті в Україні щодо подолання російського імперського та радянського минулого в публічному просторі отримала вираження в процесах декомунізації, дерусифікації та деколонізації. Вони мали місце впродовж усього періоду незалежності, однак актуалізації та комплексної системної реалізації набули саме у зв'язку з повномасштабним російським вторгненням.

За визначенням Українського інституту національної пам'яті, «декомунізацією» є процес переосмислення спадщини комуністичного режиму та вилучення елементів комуністичної ідеології з символічного простору України [10]. Для розуміння терміну «дерусифікація» та «деколонізація» варто звернутися до Закону України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії». В ньому русифікація трактується як «складова російської імперської політики, спрямована на нав'язування використання російської мови, пропагування російської культури як вищих порівняно з іншими національними мовами та культурами, витіснення з ужитку української мови, звуження українського культурного та інформаційного простору» [29]. Поняття ж «деколонізація» є більш узагальненим, враховуючи, що термін «російська імперська політика (російська колоніальна політика)» включає такі державні утворення, як «Російське царство (Московське царство)», «Російська імперія», «Російська республіка», «Російська держава», «Російська Соціалістична Федеративна Радянська Республіка», «Російська Радянська Федеративна Соціалістична Республіка», «Союз Радянських Соціалістичних Республік», «Російська Федерації», що прагнули підкорити, експлуатувати, асимілювати український народ [29].

Реалізацію публічної політика національної пам'яті щодо подолання російського імперського та радянського минулого в публічному просторі України забезпечує відповідна нормативно-правова база. Початок її формування можемо пов'язати з подіями Революції Гідності, що «запустили» системну декомунізацію в Україні. Одним із проявів декомунізації у 2013–2014 рр. був так званий «ленінопад», в ході якого на всій території України відбувалось стихійне масове демонтування пам'ятників не лише більшовицького лідера,

але й інших комуністичних і радянських діячів. Однак, слід наголосити, що зносити пам'ятники «вождю пролетаріату» в Україні розпочали набагато раніше – ще до відновлення державної незалежності. Першим у цьому стало місто Червоноград на Львівщині, де пам'ятник Леніну демонтували 1 серпня 1990 р. У Києві «головний пам'ятник» Леніну, що входив до композиції монументу «Великій Жовтневій соціалістичній революції» і стояв на центральній Жовтневій площі, було знесено у вересні 1991 р.; у серпні площу перейменували на «Майдан Незалежності». У 1990-х роках ленінопад поширився у західних областях, а в 2000-х – охопив центральні регіони України. Загалом, за даними Українського інституту національної пам'яті, кількість пам'ятників Леніну в Україні від 1990 р. до кінця 2014 р. скоротилась приблизно на 3 800 [21].

Нормативно-правове регулювання декомунізації, певною мірою, було закладено ще задовго до подій Революції Гідності. Зокрема, у 2007 р. в Указі Президента України «Про заходи у зв'язку з 75-ми роковинами Голодомору 1932–1933 років в Україні» постановлялося демонтувати пам'ятники і пам'ятні знаки, а також перейменувати вулиці, площі, провулки, проспекти, парки і сквери, що були пов'язані з особами, причетними до організації та здійснення Голодомору і політичних репресій в Україні [30]. На виконання цього указу, наприклад, у Києві було демонтовано пам'ятники С. Косіору (в листопаді 2008 р.) та В. Чубарю, Г. Петровському, Ф. Джержинському, М. Калініну, Д. Мануїльському та іншим (у листопаді 2009 р.) [9, с. 417]; були перейменовані вулиці «Володимира Ульянова» та «Мануїльського» (рішення Київської міської ради від 2 жовтня та 27 листопада 2008 р. відповідно) [42] тощо.

Однак, подальша політична ситуація в країні не сприяла формуванню законодавчої бази щодо декомунізаційних процесів, хоча потреби в суспільстві, ідеї та розробки були. Як приклад можемо назвати діяльність Харківської правозахисної групи та Центру досліджень визвольного руху стосовно питань доступу до документів архівів репресивних органів УСРР / УРСР, що відіграло важливу роль у подальшій реалізації політики національної пам'яті [2; 12]. Нажаль, Український інститут національної пам'яті (УІНП), який створювався у 2006 р. як центральний орган виконавчої влади для реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті українського народу [37], впродовж 2011–2014 рр. був позбавлений цього статусу й функціонував як науково-дослідна установа при Кабінеті Міністрів України [20].

І лише після хвилі стихійної боротьби з радянським минулим, що прокотилася під час Революції Гідності, в Україні нарешті було ухвалено низку нормативно-правових актів, які регулювали публічну політику національної пам'яті стосовно декомунізації та сприяли переосмисленню радянського минулого і спростуванню зміфізованих російською колонізаційною ідеологією фактів історії України. 9 квітня 2015 р. Верховною Радою України було ухвалено так званий «декомунізаційний пакет» із чотирьох законів, серед яких Закон «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [28]. На виконання цього Закону в Україні, за даними УІНП, вже до кінця 2016 р. було перейменовано 25 районів, 987 населених пунктів, з яких 32 – міста, та 51 493 об'єкта топонімів у містах, селах і селищах; демонтовано 2 389 монументів і пам'ятних знаків [22]. Наприклад, за розпорядженням Київського міського голови № 125/1 від 19 лютого 2016 р. «Про перейменування бульварів, вулиць, площ та провулків у місті Києві», з карти столиці України було прибрано 79 назв вулиць і провулків, що символізували радянський режим або носили ім'я комуністичних і радянських діячів: три вулиці Леніна та одна – Ілліча, вулиці Калінінська, Кірова, Петровського, Фрунзе, Чапаєва, Щорса, Якіра та ін. [33].

Початок повномасштабної війни рф проти України викликав нову хвилю декомунізації, а також актуалізував у суспільстві процеси деколонізації та дерусифікації. Від перших днів місцеві громади заявили про необхідність зміни топонімів, пов'язаних із країною-агресором, здійснення демонтажу російської імперської символіки та пам'ятників і пам'ятних знаків не лише радянським, але й російським імперським діячам, вилучення книг російських авторів із бібліотечних фондів тощо. Цікаву статистику стосовно громадської думки про дані процеси в перші місяці війни подає соціологічна група «Рейтинг». Проведене нею 27 квітня 2022 р. загальнонаціональне опитування «Ідеологічні маркери війни» показало, що перейменування вулиць, які містять російські або радянські назви, підтримують понад 65 % респондентів, а демонтаж пам'ятників, пов'язаних з росією – 71 % [11].

Актуалізовані повномасштабним російським вторгненням у суспільстві процеси дерусифікації та деколонізації потребували нормативно-правового врегулювання. У відповідь на суспільний запит, у травні 2022 р. Міністерство культури та інформаційної політики України

(МКІП) спільно з Українським інститутом національної пам'яті та за участі експертів з різних галузей провело три круглі столи на тему «Дерусифікація, декомунізація та деколонізація у публічному просторі», під час яких було обговорено та запропоновано рекомендації щодо питань топонімів, монументального мистецтва та присутності російських творів, митців і діячів в українському культурному просторі [3]. Вже на початку червня 2022 р. МКІП та УІНП було надано відповідні роз'яснення, зокрема і стосовно процедури демонтажу пам'ятників та пам'ятних знаків [43].

Наступним кроком стало створення 10 червня 2022 р. Експертної ради Міністерства культури та інформаційної політики України з питань декомунізації та дерусифікації (пізніше – Експертна рада МКІП з питань подолання наслідків русифікації та тоталітаризму). Це постійно діючий консультативно-дорадчий орган при МКІП, у повноваження якого входить надання рекомендацій і пропозицій щодо очищення публічного простору від російських імперських і радянських символів у монументальних пам'ятках і в об'єктах топонімів, а також визначення шляхів та механізмів подолання колоніального минулого [26]. Експертною радою було підготовлено рекомендації, що стосувались загальних питань та конкретних об'єктів. Зокрема, на початку липня 2022 р. було оприлюднено загальні рекомендації для органів місцевого самоврядування і громадських організацій щодо подолання антиукраїнського впливу російських цивілізаційних міфів, російської імперської та радянської спадщини в публічному просторі населених пунктів України. У них було запропоновано критерії для ухвалення рішень, визначено загальні засади щодо недоцільності існування або доцільності збереження назв чи об'єктів у процесі дерусифікації та декомунізації, а також наголошувалося на об'єктивності, виваженості, своєчасності та «повноті реагування на запит українського суспільства» [39].

Більш ґрунтовні рекомендації стосовно пам'ятних об'єктів, пов'язаних з історією і культурою росії та СРСР, були надані МКІП та УІНП наприкінці жовтня 2022 р. У них, з урахуванням відповідних нормативно-правових актів, що регламентують питання декомунізації та вшанування пам'яті, охорони культурної спадщини, місцевого самоврядування тощо, а також в залежності від статусу об'єкта та категорії пам'ятника, прописано процедуру вилучення з Державного реєстру нерухомих пам'яток України, визначено відповідальні державні органи та організації, перераховано необхідні документи для забезпечення вилучення чи переміщення пам'ятних об'єктів [41].

Однак, попри розроблені рекомендації, потреба у прийнятті спеціального закону, який би забезпечив врегулювання процесів деколонізації та дерусифікації публічного українського простору, залишалась. Першим кроком у цьому напрямку стало ухвалення Верховною Радою України 18 липня 2022 р. постанови стосовно прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про географічні назви» щодо деколонізації топонімії та впорядкування використання географічних назв у населених пунктах України [35]. Щоправда наступного етапу в законотворчому процесі, попри воєнний стан та загрозу національній безпеці, що несе «руский мір», довелось чекати досить довго. Лише 23 лютого 2023 р. проект Закону було направлено на повторне друге читання [32]. І нарешті 21 березня 2023 р. було ухвалено Закон України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії», який визначив правові засади заборони пропаганди російської злочинної політики та встановив порядок ліквідації її символіки [29].

Логічним продовженням законотворчого процесу в даній сфері стало внесення відповідних змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» стосовно державної реєстрації чи вилучення з Державного реєстру нерухомих пам'яток України об'єктів культурної спадщини, які є символікою комуністичного тоталітарного режиму та російської імперської політики [23]. Виняток можуть становити символи, пов'язані з Другою світовою війною, що регламентується Законом України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років» [36].

Слід наголосити, що формування нормативно-правової бази публічної політики національної пам'яті було відповіддю на суспільний запит, адже ініціатива щодо позбавлення радянського (у 2014 р.) та російського імперського (у 2022 р.) минулого належала саме громадськості. Важливу роль у протидії російській агресії сьогодні та в її недопущенні в майбутньому відіграє ухвалений Верховною Радою України 22 травня 2022 р. Закон «Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну» [27],

Одним із знакових на шляху до позбавлення російського колоніального минулого

стало демонтування наприкінці квітня 2022 р. у Києві бронзової скульптурної групи під Аркою дружби народів (багато хто вбачає символічним те, що голова скульптури росіянина відвалилась під час демонтажу) [47]. 7 липня 2022 р. також було демонтовано ідеологічний символ «воз'єднання» України та Росії, зведений у м. Переяславі в 1954 р. [48]. Ще одним довготривалим догматичним «великоімперським» символом був пам'ятник «Засновникам Одеси», центральною фігурою якого була імператриця Катерина II. Питання його знесення неодноразово поставало задовго до повномасштабної війни, однак рішення було ухвалено Одеською міською радою лише 30 листопада 2022 р. [25], а виконано – 28 грудня [1].

Дещо інша ситуація склалась із «Монументом Слави», пам'ятником на місці відпочинку Петра I та пам'ятником «захисникам Полтави», встановленими ще за часів Російської імперії на честь Полтавської битви. 7 вересня 2022 р. Експертна рада МКІП з питань подолання наслідків русифікації та тоталітаризму рекомендувала Полтавській обласній військово-цивільній адміністрації та Полтавській міській раді демонтувати ці пам'ятники як ті, що використовувались російською імперською владою для «заперечення існування української нації і держави» [40]. Однак, попри рекомендацію музеїзувати ці монументи, остаточного рішення щодо їх демонтажу Полтавською міською радою до сьогодні не прийнято [38].

Дискусії у суспільстві викликали питання щодо місця в публічному просторі України представників російської культури імперського періоду, що для українського народу символізують колонізаційну політику (О. Пушкіна, М. Ломоносова, П. Чайковського та ін.). Наприклад, суперечливим стало вирішення питання позбавлення імені П. Чайковського Національної музичної академії України. Попри рекомендації Експертної ради МКІП трудовому колективу навчального закладу відмовитися від імені російського композитора [13], назва залишається незмінною. В той же час, відносно пам'ятника О. Пушкіна маємо досить позитивну статистику – лише у квітні 2022 р. було демонтовано 7 пам'ятників, а за рік деколонізації у квітні 2023 р. їх уже налічувалось 34 [15].

Паралельно від перших місяців війни здійснювалось і сьогодні продовжується перейменування вулиць у населених пунктах по всій території України. Наприклад, серед перших були рішення Дніпровської міської ради від 21 квітня 2022 р. про перейменування 23 вулиць та 7 провулків у місті Дніпро, назви яких пов'язані з російськими топонімами [34]; рішення Хмельницької міської ради від 22 квітня 2022 р. – 29 вулиць та 15 провулків [24]; рішення Мукачівської міської ради Закарпатської області від 28 квітня 2022 р. – 61 вулиці в місті Мукачево та 19 вулиць у населених пунктах Мукачівської міської територіальної громади, що також містили російські та радянські назви [31].

Подібні рішення й сьогодні продовжують прийматись органами місцевого самоврядування й таким чином публічний простір України поступово позбавляється будь-яких нагадувань про колонізаційну політику всіх російських державних утворень, що в різні періоди історії претендували на українські території – від Московського царства до сучасної російської федерації. За наявними узагальненими офіційними даними, представленими на сайті МКІП, впродовж 2022 року в Україні було перейменувано 9 859 топонімів та демонтовано 145 пам'ятників, пов'язаних із російською імперською та радянською політикою [46]. Безперечно, попереду багато нових узагальнених цифр, наукових розвідок та досліджень, оскільки процеси деколонізації, дерусифікації та декомунізації в Україні тривають і потребують часу.

Висновки. Під час повномасштабної війни рф проти України подолання російського колонізаційного минулого в публічному просторі було визначено українським суспільством як один із важливих напрямів політики національної пам'яті. Сьогодні процеси деколонізації, дерусифікації та декомунізації мають нормативно-правову основу, здійснюються за чітко розробленими механізмами з дотриманням необхідних адміністративних процедур. Вони є досить тривалими у часі, оскільки потребують концептуального підходу, виважених управлінських рішень, конструктивних наукових обґрунтувань, а також врахування суспільних потреб та національних інтересів. У той же час, подолання російського колонізаційного минулого в публічному просторі України здійснюється одночасно з іншими напрямами публічної політики національної пам'яті, що спрямовані на протидію ідеологічній складовій російської агресії, на подолання пропагандистських міфів і фейків, на збереження пам'яті про війну тощо. Важливим також є донесення до українського суспільства та міжнародної спільноти вчинених рф на території України злочинів і загроз, що несе росія цивілізованому світові.

ЛІТЕРАТУРА:

1. В Одесі демонтували пам'ятник Катерині ІІ. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/features-64111099
2. В'ятрович В.М., Кулик І.М., Лошак В.В., Шпак А.В. Право на правду. Практичний порадник із доступу до архівів / Центр досліджень визвольного руху. Львів : Часопис, 2012. 152 с.
3. Відбувся завершальний круглий стіл з серії «Дерусифікація, декомунізація та деколонізація у публічному просторі». На їхній основі напрацюють рекомендації. URL: https://uinp.gov.ua/pres-centr/novyny/vidbuvsya-zavershalnyy-kruglyy-stil-z-seriyi-derusyfikaciya-dekomunizaciya-ta-dekolonizaciya-u-publichnomu-prostori-na-yihniy-osnovi-napracyuyut-rekomendaciyi1
4. Водотика С., Савенюк Л. Міський простір, декомунізація та проблеми історичної пам'яті. *Місто: історія, культура, суспільств*о. 2017. № 1 (2). С. 119–133. URL: http://mics.org.ua/journal/index.php/mics/article/view/26/25
5. Гирич І. Чи потрібна в Києві подальша деколонізація та дерусифікація міського інтелектуального простору? *Київські історичні студії: збірник наукових праць*. 2018. № 2 (7). С. 130–139.
6. Гирич Я.М. Перейменування міст України у зв'язку з процесом декомунізації (2015–2016 рр.). Соціум. Документ. *Комунікація: збірник наукових статей*. 2017. Вип. 3. Серія: Історичні науки. С. 95–101.
7. Гнатюк О., Мельничук А. Просторово-часові аспекти декомунізації топоніміки міста Києва. *Ідеологія і політика*. 2020. № 15 (1). С. 83–114.
8. Гнатюк О.М., Гоманюк М.А. Мельничук А.Л. Декомунізація ойконімів України: у пошуку оптимальних підходів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Географічні науки. 2022. № 17. С. 18–35.
9. Гриценко О.А. Президенти і пам'ять. Політика пам'яті президентів України (1994–2014): підґрунтя, послання, реалізація, результати. Київ : «К.І.С.», 2017. 1136 с.
10. Декомунізація. URL: https://uinp.gov.ua/dekomunizaciya-ta-reabilitaciya/dekomunizaciya
11. Десяте загальнонаціональне опитування «Ідеологічні маркери війни», 27 квітня 2022. URL: https://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_ua_1000_ideological_markers_ua_042022_press.pdf
12. Доступ до архівних документів: законодавство і практика / Харківська правозахисна група. Харків : Права людини, 2010. 416 с.
13. Експертна рада МКІП рекомендувала відмовитися від імені П.І. Чайковського у назві закладу Національної музичної академії України. URL: https://mkip.gov.ua/news/7364.html
14. Журба О.І. Оверченко О.Ю. Топоніми та пам'ятні знаки Дніпропетровська/Дніпра в процесі декомунізації. *Дослідження з історії і філософії науки і техніки.* 2022. Т. 31. № 1. С. 57–64.
15. За рік по Україні демонтували щонайменше 34 пам'ятники Пушкіну. URL: http://uinp.gov.ua/pres-centr/novyny/za-rik-po-ukrayini-demontuvaly-shchonaymenshe-34-pamyatnyky-pushkinu
16. Кароєва Т. Анотація практичної діяльності робочої групи з «декомунізації» громадського простору міста Вінниці: погляд історика. *Місто: історія, культура, суспільство*. 2017. № 1 (2). С. 196–206. URL: http://mics.org.ua/journal/index.php/mics/article/view/32/30
17. Короленко Б., Каретніков І., Майоров М. Декомунізація назв населених пунктів та регіонів України: основа, процес та результати. *Місто: історія, культура, суспільство*. 2017. № 1 (2). С. 134–141. URL: http://mics.org.ua/journal/index.php/mics/article/view/27/26
18. Малес Л. Дискурс декомунізації в Києві. *Соціологічні студії*. 2016. № 9 (2). С. 16–21.
19. Нагорна Л.П. Ідентичність національна. Енциклопедія історії України. В 5 т. / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. Т. 3. Київ : Наукова думка, 2005. 672 с.
20. Питання Українського інституту національної пам'яті: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1086/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086/2010#Text
21. Подобєд П. Від ленінізму до ленінопада. URL: https://web.archive.org/web/20150102062420/http://www.radiosvoboda.org/content/article/26770232.html
22. Понад 50 тисяч вулиць змінили назву впродовж 2016 року. URL: https://web.archive.org/web/20180920224155/http://www.memory.gov.ua/news/ponad-50-tisyach-vulits-zminili-nazvi-vprodovzh-2016-roku
23. Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України : Закон України від 3 травня 2023 р. № 3097-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3097-IX?fbclid=IwAR1xNVL8x-drC7xCnFQcgH4DMHjeqpUFCehqhr7fq52PW8qw-B33xEusI7YSs#Text
24. Про внесення змін до Переліку площ, проспектів, вулиць, провулків, проїздів, скверів, бульварів, парків, розташованих на території міста Хмельницького, затвердженого рішенням 17-ої сесії міської ради № 24 від 02.04.2008 р.: Проект рішення Хмельницької міської ради від 22 квітня 2022 р. URL: https://khm.gov.ua/uk/content/pro-vnesennya-zmin-do-pereliku-ploshch-prospektiv-vulyc-provulkiv-proyizdiv-skveriv-13
25. Про демонтаж та перенесення пам'ятника «Засновникам Одеси»: Рішення Одеської міської ради від 30 листопада 2022 р. № 1044-VIII. URL: https://omr.gov.ua/ua/acts/council/196279/
26. Про Експертну раду Міністерства культури та інформаційної політики України з питань декомунізації та дерусифікації: Наказ Міністерства культури та інформаційної політики України від 10 червня 2022 р. № 194. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0194921–22#Text
27. Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну : Закон України від 22 травня 2022 р. № 2265-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265–20#Text
28. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки :

Закон України від 9 квітня 2015 р. № 317-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317–19#Text

29. 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-IX#Text

30. Про заходи у зв'язку з 75-ми роковинами Голодомору 1932–1933 років в Україні : Указ Президента України від 28 березня 2007 р. № 205/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250/2007#Text

31. Про найменування та перейменування вулиць міста Мукачева та населених пунктів Мукачівської міської територіальної громади : Рішення Мукачівської міської ради від 28 квітня 2022 р. № 786/36–22. URL: https://mukachevo-rada.gov.ua/npas/pro-najmenuvannya-ta-perejmenuvannya-vulic-mista-mukacheva-ta-naselenih-punktiv-mukachivskoyi-miskoyi-teritorialnoyi-gromadi-3

32. Про направлення на повторне друге читання проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про географічні назви» щодо деколонізації топонімії та впорядкування використання географічних назв у населених пунктах України : Постанова Верховної Ради України від 23 лютого 2023 р. № 2934-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2934–20#Text

33. Про перейменування бульвару, вулиць, площі та провулків у місті Києві : Розпорядження Київського міського голови від 19 лютого 2016 р. № 125/1. URL: https://old.kyivcity.gov.ua/done_img/f/%D0%A0%D0%9A%D0%9C%D0%93–125–1-19022016.PDF

34. Про перейменування вулиць та провулків міста Дніпра: Рішення Дніпровської міської ради від 21 квітня 2022 р. № 16/20. URL: https://dniprorada.gov.ua/uk/Widgets/GetWidgetContent?url=/WebSolution2/wsGetTextPublicDocument?pID=572832&name=16/20

35. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про географічні назви» щодо деколонізації топонімії та впорядкування використання географічних назв у населених пунктах України : Постанова Верховної Ради України від 18 липня 2022 р. № 2409-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2409-IX#Text

36. Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 315-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/315–19#Text

37. Про утворення Українського інститут національної пам'яті: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 764. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/764–2006-%D0%BF#Text

38. Пустовгар О. «Полтаво, скажи Україні, чому над тобою і досі орел?». Про пам'ятник слави російській зброї. Історична правда. 21 червня 2023 р. URL: https://www.istpravda.com.ua/articles/2023/06/21/162817/

39. Рекомендації Експертної ради з питань подолання наслідків русифікації та тоталітаризму. URL: https://mkip.gov.ua/news/7362.html

40. Рекомендації Експертної ради щодо демонтажу російських імперських пам'ятників у Полтаві. URL: https://uinp.gov.ua/dekomunizaciya-ta-reabilitaciya/podolannya-naslidkiv-rusyfikaciyi-ta-totalitaryzmu-v-ukrayini/rekomendaciyi-ekspertnoyi-rady-mkip-shchodo-demontazhu-rosiyskyh-imperskyh-pamyatnykiv-u-poltavi

41. Рекомендації Міністерства культури та інформаційної політики України і Українського інституту національної пам'яті щодо пам'ятних об'єктів, пов'язаних із історією та культурою Росії та СРСР. URL: https://docs.google.com/document/d/1lXZiK-x7FPIO603DLjvHnMjgBbkS8–3-0fLDo6EpEU8/edit

42. Рішення Київської міської ради II сесії VI скликання. URL: https://81412.livejournal.com/47163.html#r644

43. Роз'яснення Міністерства культури та інформаційної політики України та Українського інституту національної пам'яті стосовно чинних на сьогодні процедур демонтажу пам'ятників комуністичним і російським діячам та деяких інших аспектів очищення громадського простору від матеріального втілення російських наративів. URL: https://mkip.gov.ua/files/pdf/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D1%8F%D1%81%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE_%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%B0%D0%B6%D1%83_%D1%80%D0%B0%D0%B4_%D1%96_%D1%80%D0%BE%D1%81_%D0%BF%D0%B0%D0%BC%D1%8F%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D1%96%D0%B2_3.pdf

44. Старенький І.О. Топонімічний ландшафт Кам'янця-Подільського: комунізація та декомунізація. *Освіта, наука і культура на Поділлі. Збірник наукових праць*. 2016. Т. 23. С. 156–169.

45. Тахтаулова М. Харківська топонімія: етапи декомунізації. *Місто: історія, культура, суспільство*. 2017. № 1 (2). С. 142–151. URL: http://mics.org.ua/journal/index.php/mics/article/view/29/27

46. У 2022 році в Україні перейменували майже 10 тисяч топонімів. URL: https://mkip.gov.ua/news/8940.html

47. У Києві під час демонтажу під аркою дружби народів обезголовили «російського робітника». URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/3467979-demontaz-skulpturi-u-kievi-pid-arkou-druzbi-narodiv-u-rosijskogo-robitnika-vidpala-golova.html

48. У Переяславі демонтували монумент на честь 300-річчя «возз'єднання» України з Росією. URL: https://suspilne.media/258126-u-pereaslavi-demontuvali-monument-na-cest-300-ricca-vozzednanna-ukraini-z-rosieu/

49. Чорний О. Декомунізація, Єлисаветград і загроза національній безпеці. *Місто: історія, культура, суспільство*. 2017. № 1 (2). С. 207–225. URL: http://mics.org.ua/journal/index.php/mics/article/view/33/31

50. Шліпченко С. Decom job: нотатки про декомунізацію міських просторів. *Місто: історія, культура, суспільство*. 2017. № 1 (2). С. 152–165. URL http://mics.org.ua/journal/index.php/mics/article/view/30/28

ДЕМОКРАТИЧНІСТЬ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМАТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ

DEMOCRACY OF THE ELECTION PROCESS IN UKRAINE: ISSUES AND PERSPECTIVES

УДК 324
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.5

Григорович Л.С.
к. філос. наук,
асистент кафедри парламентаризму
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Кононенко П.П.
аспірант кафедри парламентаризму
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті актуалізовано потребу у виробленні дієвих механізмів проведення виборів на засадах демократії з мінімізацією ризиків порушень та з подальшим удосконаленням виборчої системи України. Проаналізовано демократичні засади виборчого процесу, зокрема відповідність виборів принципам демократії. Наведено ознаки демократичного політичного режиму, притаманних нашій державі. Наголошено на тому, що критерієм демократії є наявність чи відсутність демократичного типу політичної культури, яка передбачає сприйняття ряду цінностей демократії. Підкреслено, що в умовах демократії вибори є головною функцією політичної участі громадян, в якій реалізується їхній вплив на формування політичних інститутів і процес вироблення політичних рішень. Виявлено, що дотримання загальних принципів демократії дозволяє надати виборам дійсно демократичного характеру, а саме: обов'язковість виборів, періодичність виборів, загальність виборчого права, альтернативність вибору, рівні права кандидатів, дотримання закону при проведенні виборів на усіх стадіях, вільне волевиявлення виборців і гарантії таємниці голосування, прозорість виборів тощо. В ході аналізу з'ясовано, що організаційно-практична сторона виборчого процесу представлена виборчою процедурою. Виокремлено той факт, що виборча (передвиборча) кампанія відрізняється від виборчої процедури. В свою чергу, під виборчою кампанією розуміють дії безпосередніх учасників виборів: висування кандидатів, розробку передвиборних програм, агітацію та інші форми роботи з електоратом. Зроблено висновок, що вибори – це складна сукупність суспільних відносин, яку можна уявити у вигляді змінних у часі стадій єдиного процесу. Політична боротьба в цей період часу строго є регламентованою, щоб не допустити можливих зловживань з боку будь-яких осіб, які прагнуть влади.

Ключові слова: *демократія, виборчий процес, вибори, голосування, принципи демократії, політична культура, цінності демократії.*

The article actualizes the need to develop effective mechanisms for conducting elections on the basis of democracy with the minimization of risks of violations and further improvement of the electoral system of Ukraine. The democratic principles of the election process were analyzed, in particular, the compliance of the elections with the principles of democracy. The signs of a democratic political regime inherent in our state are given. It is emphasized that the criterion of democracy is the presence or absence of a democratic type of political culture, which involves the perception of a number of values of democracy. It is emphasized that in the conditions of democracy, elections are the main function of political participation of citizens, in which their influence on the formation of political institutions and the process of making political decisions is realized. It was found that the observance of the general principles of democracy makes it possible to give elections a truly democratic character, namely: mandatory elections, periodicity of elections, universality of the right to vote, alternative choice, equal rights of candidates, compliance with the law during the conduct of elections at all stages, free expression of the will of voters and guarantees voting secrets, election transparency, etc. During the analysis, it was found that the organizational and practical side of the election process is represented by the election procedure. The fact that the election (pre-election) campaign differs from the election procedure is singled out. In turn, the election campaign is understood as the actions of the direct participants in the elections: nomination of candidates, development of pre-election programs, campaigning and other forms of work with the electorate. It was concluded that elections are a complex set of social relations that can be imagined as time-varying stages of a single process. Political struggle during this period of time is strictly regulated in order to prevent possible abuses by any persons seeking power.

Key words: *democracy, electoral process, elections, voting, principles of democracy, political culture, values of democracy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. У період реформування всіх сфер суспільно-політичного життя нашої країни особливої актуальності набуває проблема розробки оптимальних шляхів реалізації принципів демократії. Зокрема, це стосується виборчого процесу на всіх етапах. Актуальність дослідження визначається необхідністю розробки ефективних механізмів проведення виборів на засадах демократії з мінімізацією ризиків порушень та подальшого вдосконалення виборчої системи України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед ґрунтовних напрацювань щодо виборчого процесу та засад демократії у виборчому процесі можна відмітити роботи Баранівського В.Ф. [1], Воронянського О.В. [3], Кулішенка Т.Ю. [3], Скубія І.В. [3], Горлача М.І. [4], Кременя В.Г. [4], Ільницького М.С. [5], Піча В.М. [6], Хоми Н.М. [6], Тупчієнка Л.С. [8], Шляхтуна П.П. [9] тощо. Окремі напрацювання та розяснення щодо виборчого кодексу та процесу надаються Ключковським Ю.Б. [2]

Формулювання цілей (мети) статті. Метою цієї роботи є аналіз демократичних засад виборчого процесу, зокрема відповідність виборів принципам демократії.

Виклад основного матеріалу. Демократія в сучасній цивілізації набула статусу загальнолюдської цінності. Зміст, який вкладався в термін «демократія», змінювався в ході історичного розвитку, що надавало йому багатоаспектності. Зокрема, велике теоретичне і практичне значення має питання про критерії демократії. Загальновизнаним і найважливішим серед них є можливість громадян брати реальну участь в управлінні, у вирішенні як державних, так і громадських справ. Суспільство не може бути демократичним, якщо його громадяни позбавлені таких можливостей.

Критерієм демократії є наявність чи відсутність демократичного типу політичної культури, що передбачає сприйняття таких цінностей, як повага до прав і свобод особистості, неприйняття насильства як засобу державної політики та форми політичної діяльності. боротьба, людяність, толерантність до інакомислення, свідома повага і дотримання законів громадянами [2].

Особливістю України є те, що необхідно здійснити перехід від тоталітарного режиму до демократії, і, безпосередньо пов'язаний з цим, перехід від держави до ринкової економіки. Особливість цього переходу зумовила формування в сучасній Україні специфічного «змішаного» політичного режиму, який поєднує в собі ознаки всіх основних «чистих» різновидів політичних режимів.

До ознак демократичного політичного режиму, притаманних Україні, слід віднести: 1) виборність найважливіших органів політичної влади (як державної, так і громадської); 2) правова рівність громадян; гарантування прав меншості та запобігання свавіллю більшості [2; 3].

Водночас існують певні обмеження у сфері двох інших основних принципів демократичного режиму – вирішення найважливіших політичних проблем відповідно до волевиявлення більшості громадян і забезпечення широкого кола особистих, громадянських і політичних прав і свобод.

Важливою складовою політичного режиму в державі є виборча система. З одного боку, він встановлює правила формування органів влади, а з іншого – здійснює безпосередній вплив на виборчий процес. Нарешті, виборча система є одним із факторів, що визначають конфігурацію партійної системи в країні. Термін «виборча система» вживається у двох значеннях. У широкому розумінні термін «виборча система» включає всі суспільні процеси та правила, пов'язані з виборами, тоді як у вузькому розумінні виборча система – це спосіб підрахунку голосів виборців і розподілу місць в органах державної влади між кандидатами (групами кандидатів) [5].

Вибори є основною складовою виборчих систем. Вибори є способом формування органів державної влади та наділення посадової особи волевиявленням громадян.

Крім виборів, у суспільстві існують інші способи формування органів влади: насильницьке захоплення влади (революція, переворот), успадкування влади (при монархічній формі правління), призначення на посаду вищою посадовою особою.

В умовах демократії вибори є основною функцією політичної участі громадян, у якій реалізується їхній вплив на формування політичних інститутів і процес прийняття політичних рішень.

До основних функцій виборів належать: артикуляція інтересів різних соціальних груп; мирне вирішення конфлікту між політичними акторами, які претендують на владу; легітимація владних структур; політична соціалізація та мобілізація громадян [7].

Усі сучасні політичні режими використовують процедуру виборів для легітимації влади, але не всі вони дозволяють відобразити справжню волю народу. Тоталітарні та авторитарні режими демонструють ситуацію, яку американські політологи Р. Таагепера та М. Шугарт визначили як «вибір без вибору». Подібна практика поширена в однопартійних тоталітарних і авторитарних системах. Але навіть системи, лише формально багатопартійні, можуть обмежувати право вибору: правляча партія допускає висування другорядних, маловідомих кандидатів, які не можуть конкурувати з головним кандидатом, але створюють видимість альтернативного вибору; створюється привілейоване становище окремих кандидатів, які користуються перевагами у фінансуванні та доступі до ЗМІ; фальсифікація результатів голосування; запровадження різноманітних обмежень щодо висунення кандидатів (обмеження за ідеологічними орієнтаціями, расовою приналежністю кандидатів тощо) та проведення передвиборної агітації [4; 6; 8].

Дотримання загальних принципів, визнаних світовою спільнотою, дозволяє надати виборам справді демократичного характеру, зокрема:

1. Обов'язковість виборів означає, що вибори є єдиним легітимним способом формування державної влади.

2. Періодичність виборів дозволяє гарантувати мінливість обраних осіб за результатами голосування.

3. Загальність виборчого права. Цей принцип означає, що всі громадяни, які досягли віку соціальної та політичної дієздатності, незалежно від статі, раси, національності, соціального становища, релігійних і політичних переконань мають право обирати (активне право обирати) і бути обраними (пасивне право голосу) в органах влади. Вік настання соціально-політичної дієздатності визначається законом. У більшості штатів громадяни отримують виборчі права з вісімнадцятирічного віку. Це своєрідне обмеження принципу загальності виборчого права – цензу. Є й інші засудження, які обмежують право голосу (особливо пасивного) додатковими умовами [1].

Виборцем або кандидатом може бути тільки особа, яка проживає в даному населеному пункті (країні) не менше встановленого законом строку. Цензура на громадянство поширює пасивне виборче право тільки на громадян за походженням. Віковий ценз для здійснення пасивного виборчого права, як правило, становить понад двадцять років.

В Україні кандидатом на пост президента може бути громадянин, не молодший тридцяти п'яти років, а депутатом Верховної Ради України – не молодший двадцяти одного року.

Майновий ценз – володіння майном або фіксованим доходом. У сучасному світі така кваліфікація рідко зустрічається у відкритій формі. Часто для реєстрації від кандидата вимагається внести майнову заставу.

Гендерна цензура, що обмежує участь жінок у виборах, зберігається в деяких мусульманських країнах, наприклад, в Саудівській Аравії, Кувейті, Йорданії.

У деяких країнах існує вимога грамотності, де для отримання права голосу потрібен сертифікат про освіту. В інших країнах для неписьменних запроваджується спеціальна спрощена система голосування.

Моральна кваліфікація встановлює певні моральні вимоги до виборця, наприклад, заборона брати участь у виборах особам, позбавленим батьківських прав, які відбувають покарання за вироком суду. У різних країнах також встановлені інші додаткові податки.

Принцип загального виборчого права утверджувався в міру того, як процеси демократизації пом'якшували кваліфікаційні обмеження. Наприклад, спочатку виборчі права надавалися дорослим, багатим і освіченим чоловікам [7].

4. Альтернативний вибір передбачає наявність двох або більше претендентів на владу та конкуренцію між ними. Немає сенсу проводити вибори з одним кандидатом, однак і при видимих альтернативних виборах ця умова може бути не виконана. Наприклад, один кандидат фактично претендує на владу, а інші запрошуються ним для створення демократичного оточення. Справді вільні та чесні вибори вимагають надання всім кандидатам реальних можливостей представити свої програми [6; 8].

Це означає:

- рівна кількість голосів для всіх виборців. Найчастіше ця вимога виражається у формулі «Одна особа – один голос». У деяких країнах кожен виборець може мати кілька голосів, що пояснюється використанням змішаної системи голосування;
- однакова кількість депутатів обирається від однакової кількості виборців, що вимагає утворення округів приблизно однакової кількості. У цьому випадку голоси виборців мають однакову «вагу».

Не завжди дотримується принцип рівності виборців. Наприклад, в даний час в деяких державах допускаються відхилення від принципу рівності виборців, щоб гарантувати представництво таких груп суспільства, які в іншому випадку взагалі не змогли б отримати місця в представницьких органах (етнічні меншини, жінки) [1].

Відомі й інші способи порушення цього принципу:

- нерівномірність нумерації виборчих округів. При використанні мажоритарної виборчої системи така ситуація означає, що «вага» виборців неоднакова. Рівень представництва виборців у невеликих округах буде вищим, ніж у більш густонаселених округах. Щоб уникнути такого законодавства, більшість країн встановлюють граничні норми відхилення кількості виборців в округах;
- маніпуляції з визначенням географічних меж районів. Така практика дозволяє будь-яким політичним силам за допомогою підконтрольних виборчих комісій збирати голоси своїх опонентів в одних округах і забезпечувати перевагу «своїх» кандидатів в інших;
- надання певним групам громадян додаткових голосів (подібну практику можна спостерігати на ранніх етапах процесу демократизації однопартійних тоталітарних чи авторитарних режимів, коли правляча еліта намагається зберегти контроль над законодавчим органом) [9].

5. Рівність прав кандидатів дозволяє реалізувати пасивне виборче право громадянина. Усі кандидати повинні мати однакові можливості для висування, агітації, доступу до ЗМІ. Виходячи з цього, законодавство багатьох країн передбачає обмеження витрат на вибори та розміру приватних пожертвувань у фонд кандидатів, часткове державне фінансу-

вання виборчої кампанії зареєстрованих учасників. Використання такої практики переслідує й іншу мету – обмеження лобіювання щодо політичних партій (кандидатів), які перемогли, з боку дотаційних груп. Держава зобов'язується фінансувати або всіх зареєстрованих кандидатів, або тих, хто має певний рівень суспільної підтримки.

6. Дотримання законності під час виборів на всіх етапах.

7. Вільне волевиявлення виборців і гарантії таємниці голосування. Таємниця голосування необхідна для того, щоб уникнути можливого переслідування виборців з боку державних органів та громадських об'єднань за політичними мотивами. Крім того, громадянин має право не йти на вибори (принцип добровільності голосування). Таким чином він висловлює своє ставлення до політичних процесів, яке визначається словом абсентеїзм. Прогули стали досить частим явищем. Однак це негативно впливає на політичне життя, оскільки вибори, на які прийшла меншість виборців, не відображають реальної політичної картини. Перемогти може не та партія, програму якої підтримує більшість суспільства, а та, яка за рахунок партійної дисципліни зуміла забезпечити явку своїх нечисленних прихильників. Абсентеїзм має ще один негативний момент – за низької явки виборців вибори можуть бути визнані такими, що не відбулися. У цьому випадку призначаються нові вибори, що значно збільшує витрати на організацію виборів. Для боротьби з абсентеїзмом у деяких країнах (Австралія, Бельгія, Італія, Греція) запроваджено інститут обов'язкової участі у виборах, застосовуються штрафи та позбавлення водійських прав на певний термін. У Туреччині передбачено позбавлення волі на певний термін. Таємниця голосування забезпечується спеціальними засобами: відсутністю нумерації (виняток – Індія), однорідністю всіх бюлетенів та їх заповненням в ізольованих кабінах [4; 5; 7].

8. Прозорість виборів дозволяє забезпечити відкритість виборів і довіру до них. Цей принцип реалізується у наданні громадськості права спостерігати за виборчим процесом через інститут спостерігачів (у тому числі міжнародних) та ЗМІ, а також права знати, від кого і звідки кандидати та партії отримують гроші та скільки витрачено на виборчу кампанію.

Вибори – це складна сукупність суспільних відносин, які можна уявити як змінні в часі етапи єдиного процесу. Політична боротьба в цей період суворо регламентована, щоб запобігти зловживанням з боку тих, хто домагається влади.

Організаційно-практична сторона виборчого процесу представлена процедурою виборів – це заходи держави щодо організації та проведення виборів. Від виборчої процедури слід відрізняти виборчу (передвиборчу) агітацію, під якою розуміють дії безпосередніх учасників виборів: висування кандидатів, розробку передвиборних програм, агітацію та інші форми роботи з виборцями [3].

Існує кілька етапів виборчого процесу [2]:

1. Визначення дати виборів. Дату виборів призначає уповноважений орган (наприклад, президент, прем'єр-міністр) відповідно до законодавства країни. У деяких країнах дата виборів прямо вказана в Конституції або в законі.

2. Реєстрація виборців.

У сучасній практиці використовується кілька форм реєстрації:

- обов'язковість (Україна), яка означає, що держава сама складає списки виборців за ознаками їх проживання на певній території; добровільний (США), який передбачає, що виборці повинні зареєструватися на виборчій дільниці. Політологи вважають, що така практика негативно впливає на виборчу активність.

3. Утворення виборчих округів і виборчих дільниць.

4. Створення виборчих органів. Для організаційного керівництва виборчим процесом, як правило, створюються центральний виборчий орган, територіальні (окружні) виборчі органи, дільничні комісії.

5. Висування кандидатів, формування партійних списків. На цьому етапі визначається коло осіб, з яких будуть обрані президент, сенатори, депутати.

6. Реєстрація кандидатів і списків партій.

7. Передвиборна агітація зареєстрованих кандидатів. Воно включає роботу кандидатів (партій) і груп з переконання виборців у необхідності голосувати за даного кандидата або активну підтримку свого партійного списку [3; 4; 5].

Проведення сучасних виборчих кампаній особливо вимагає проведення спеціальних досліджень у сфері політичного маркетингу, що дозволяє визначити програми кандидатів, орієнтовані на різні групи виборців, а також вибудувати певні іміджеві стратегії. Щоб переконати виборців у достоїнствах кандидатів і перевагах їхніх програм, використовуються різні засоби: реклама в ЗМІ, основна увага приділяється телебаченню (політологи вважають, що 70% іміджу створюється за допомогою ТБ); агітаційна кампанія «від дверей до дверей», яка передбачає безпосередню роботу активістів кандидата з виборцями за місцем

проживання; зустрічі кандидатів з виборцями; агітація листівок і плакатів, графіті; проведення різноманітних заходів (мітингів, шоу, розповсюдження партійної символіки тощо). Використовуються й інші методи реклами політиків і партій [8].

Проведення виборчої кампанії потребує значних коштів, які надходять за рахунок добровільних пожертвувань, що виділяються партіями та частково державою.

Проведення процедури голосування. Сам термін «голосування» прийшов із стародавньої Спарти, де вищий орган влади формувався під час загальних зборів загальними вигуками, причому обраним вважався той спартанець, якого викрикували голосніше. Ця практика прийняття рішень має іншу назву – «аккламація».

Сучасне голосування відбувається різними способами: підняттям рук (у малих населених пунктах під час виборів органів місцевого самоврядування); найпоширеніший спосіб – на паперових бюлетенях, коли навпроти прізвища кандидата, якого обирають, ставиться певний знак; з використанням електронних машин натисканням кнопок або важелів [6].

У більшості країн виборець голосує безпосередньо за кандидата (прямі вибори). У деяких країнах використовуються непрямі вибори. Тобто громадяни спочатку обирають проміжні органи (колегії виборців), які потім обирають кандидата, за якого їм довірено голосувати як громадянам.

Висновки. Демократія в сучасній цивілізації набула статусу загальнолюдської цінності. Критерієм демократизму є наявність чи відсутність демократичного типу політичної культури, що передбачає сприйняття таких цінностей. Серед ознак демократичного політичного режиму, притаманних Україні, були такі: виборність найважливіших органів політичної влади; правова рівність громадян; гарантування прав меншості та недопущення сваволі більшості. Вибори є основною складовою виборчих систем, тобто способом формування органів державної влади та наділення посадової особи волевиявленням громадян. В умовах демократії вибори є основною функцією політичної участі громадян, у якій реалізується їхній вплив на формування політичних інститутів і процес прийняття політичних рішень. Дотримання загальних принципів дає змогу надати виборам справді демократичного характеру, а саме: обов'язковість виборів, періодичність виборів, загальність виборчого права, альтернативність вибору, рівність прав кандидатів, дотримання законності під час виборів на всіх етапах, вільне волевиявлення. виборців і гарантії таємниці голосування, гласності виборів. Організаційно-практична сторона виборчого процесу представлена процедурою виборів – заходами держави щодо організації та проведення виборів. Виборча (передвиборча) агітація відрізняється від виборчої процедури, під якою розуміються дії безпосередніх учасників виборів: висування кандидатів, розробка передвиборних програм, агітація та інші форми роботи з виборцями.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баранівський В.Ф. Політологія : підручник. Київ : Національна академія управління, 2016 р. 236 с.
2. Виборчий кодекс України. Книга перша. Загальна частина. Науково-практичний коментар / за ред. Ю. Б. Ключковського. Київ : К.І.С., 2021. 768 с.
3. Воронянський О.В., Кулішенко Т.Ю., Скубій І.В. Політологія : підручник. Харків : ХНТУСГ імені Петра Василенка, 2017 р. 180 с.
4. Горлач М.І., Кремень В.Г. Політологія: наука про політику : підручник (для студ. Вищ. Навч. Закл.). Київ: Центр учбової літератури, 2009. 840 с.
5. Ільницький М.С. Теоретико-правові засади виборчого процесу. *Європейські перспективи.* № 2, 2018. URL: https://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/11455/Teoretyko_pravovi_Ilnytskyi_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
6. Піча В. М., Хома Н. М. Політологія : підручник для студ. вищ. закладів освіти. 5-те вид., стер. Л. : Новий Світ-2000, 2008. 304 с.
7. Томахів В. Політологія : навч. посіб. / Вид. 3-є, доповнене. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 244 с.
8. Тупчієнко Л.С. Політологія : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.]. К. : Вид-во Нац. авіац. ун-ту «НАУ-друк», 2010. 268 с.
9. Шляхтун П.П. Політологія: історія та теорія : підручник. К. : Центр учбової літератури, 2010. 472 с.

МЕХАНІЗМИ ЗАСТОСУВАННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ ЗАДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

MECHANISMS FOR THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES FOR THE EXERCISE OF POWERS BY PUBLIC ADMINISTRATION BODIES UNDER MARTIAL LAW

УДК [35.076:004.9]355.01.
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.6

Коваленко С.В.
аспірантка кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»

У статті проаналізовано інституційні трансформації органів публічного управління на основі практик ефективного втілення ініціатив та засобів розв'язання проблемних питань за допомогою цифрових технологій. Визначено головні інституційні зміни, які відбулися в Україні внаслідок запровадження воєнного стану.
Окрему увагу приділено ролі органів державної влади та місцевого самоврядування, які під час війни підтвердили свою дієвість, продемонстрували здатність протистояти викликам та, продовжуючи виконувати управлінські функції, підтримувати життєзабезпечення територіальних громад, ухвалюють важливі рішення в межах чинного законодавства та реалій воєнного стану.
Досліджено яким чином впровадження цифрових технологій впливає на систему прийняття рішень, сприяє розвитку безпечного середовища, забезпечує більш ефективну роботу та відкриває нові можливості в керуванні регіоном. Описано механізми впровадження конкретних цифрових та альтернативних інноваційних засобів у процес здійснення повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Обґрунтовано доцільність використання цифрових технологій, можливостей онлайн комунікацій в системі прийняття та реалізації управлінських рішень, зміни підходів до організації поточної діяльності з метою запобігання створенню загрози життю і здоров'ю громадян під час війни.
Констатовано ефективність проведення пленарних засідань в режимі відеоконференції, застосування новітніх технологій та сучасних підходів задля належного врядування. Акцентовано увагу на тому, що необхідною умовою впровадження вищезазначених новацій у практичній роботі органів публічної влади мають бути обізнані фахівці, які виступатимуть драйверами сучасних підходів, а також відповідна інфраструктура з технічними засобами та стійке підключення до Інтернету.
Окреслено перспективні напрямки цифрових перетворень територіально-економічних систем та необхідні умови розвитку територіальних громад на засадах цифровізації для подальшої реалізації державної політики розвитку електронного урядування.
Ключові слова: *публічна влада, місцеве самоврядування, механізми державного управління, територіальні громади, цифрове урядування, ефективність.*

The article analyzes institutional transformations of public administration bodies based on practices of effective implementation of initiatives and means of solving problematic issues with the help of digital technologies. The main institutional changes that took place in Ukraine as a result of the introduction of martial law are identified.
Particular attention is paid to the role of state and local self-government bodies, which during the war proved their effectiveness, demonstrated their ability to face challenges and, continuing to perform administrative functions, support the livelihood of territorial communities, make important decisions within the limits of current legislation and the realities of martial law.
It was studied how the implementation of digital technologies affects the decision-making system, promotes the development of a safe environment, ensures more efficient work and opens up new opportunities in the management of the region. The mechanisms of implementation of specific digital and alternative innovation tools in the process of exercise of powers by bodies of executive power and local self-government are described.
The expediency of changing approaches to the organization of current activities in order to prevent the creation of a threat to the life and health of citizens during war is substantiated.
The effectiveness of holding plenary meetings in the video conference mode, the use of the latest technologies and modern approaches for proper governance has been established Prospective directions of digital transformations of territorial and economic systems and the necessary conditions for the development of territorial communities on the basis of digitalization for the further implementation of the state policy for the development of electronic governance are outlined.
Key words: *public administration, Local Government, mechanisms of public administration, territorial communities, digital governance, efficiency.*

Постановка проблеми. До компетенції представницького органу місцевого самоврядування, що складається з депутатів, які відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення, належить затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; ухвалення програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм із інших питань місцевого самоврядування, які стосуються погодження фінансових, майнових, земельних та інших управлінських рішень [1].

Окрім численних нагальних завдань по життєзабезпеченню територіальної громади, які мають органи публічної влади, їх компетенцією є врегулювання питань щодо спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, облаштування та функціонування інфраструктури, а також своєчасне реагування на виклики.

В умовах воєнного стану, коли є загроза та небезпека державній незалежності, її територіальній цілісності, здійснення поточної діяльності ускладнюється через низку обмежень та чинників.

Під час дії воєнного стану, у зв'язку з триваючою широкомасштабною збройною агресією російської федерації проти України, продовження строку дії воєнного стану в Україні, в областях та районах нашої держави утворені військові адміністрації [2; 3; 4]. Ці спеціальні органи одночасно виконують функції військових та державних органів влади. Військові адміністрації відповідають за відсіч окупантам і забезпечують державну владу на місцях, заходи оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку. Водночас додатково регламентовано роботу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування всіх рівнів продовжують роботу, співпрацюють з військовими адміністраціями, а за потреби погоджують окремі повноваження.

Війна вимагає безпрецедентних дій, заборон і обмежень, координації та контролю. В умовах воєнного стану особливої важливості набуває дотримання стандартів діяльності та вироблення дієвого алгоритму роботи, застосування альтернативних підходів і методів вдосконалення управління. Ці процеси потребують детального наукового аналізу задля вивчення їхнього впливу на механізми розробки стратегічних планів, систему прийняття рішень та відповідної трансформації публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематиці розвитку публічного управління в Україні, механізмам державного управління територіально-економічних систем у контексті цифровізації присвячені дослідження широкого кола науковців. Вивчення базових дефініцій понятійно-категоріального апарату цифрового врядування в Україні належить науковцям-практикам, у числі яких: Куйбіда В., Карпенко О., Наместнік В. Активізація досліджень цифровізації публічного управління спостерігається з 2020 року, а з початку повномасштабного вторгнення рф в Україну значна увага дослідників приділяється перетворенням як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях органів публічної влади.

Аналізуючи концептуальні засади цифрової економіки, Філіпенко А. відзначає, що еволюція публічного управління має відбуватися з урахуванням того факту, що ядром нинішнього цивілізаційного етапу є впровадження цифрової економіки. Поєднання категоріального апарату економічного мейнстриму та інформаційно-комп'ютерних наук, їхній синергійний синтез дають підстави стверджувати, що сьогодні чинні засоби публічного управління мають бути адаптованими до становлення «економіки складнощів» (complexity economics), яка характеризується принципово новими вимірами та параметрами [5, с.1–2].

Зосереджуючи увагу на механізмах публічного управління, законодавчій базі цифровізації публічного управління, основних перешкодах на цьому шляху та розглядаючи напрямки цифровізації публічного управління на регіональному та місцевому рівнях, Макарова І., Пігарєв Ю., Сметаніна Л. стверджують, що комплексне впровадження цифрових технологій відкриває нові можливості в керуванні регіоном та містом, має оптимізувати діяльність виконавчих органів, сприяти розвитку безпечного середовища, забезпечити більш ефективну діяльність комунальних підприємств та закладів, підвищити залученість громадян. Успішна цифровізація за прискореним сценарієм має привести не тільки до цифрової трансформації публічного управління та переходу до цифрового врядування, але й стати значним поштовхом для стрімкого розвитку ефективної та конкурентоспроможної економіки України, значних змін в суспільному житті [6, с. 86–91].

Досліджуючи професійну готовність службовців до діяльності в умовах цифрової трансформації управлінських відносин, Мельниченко А. та Шабаш І. розглядають «електронне урядування як ключовий інструмент реалізації публічного управління» та доводять, що «ефективність впровадження залежить від досягнення максимально рівномірного зв'язку між рівнем професійної готовності державних службовців та темпами впровадження електронного урядування в систему функціонування державних органів влади» [7, с. 168]. Водночас, під цифровою трансформацією управлінських відносин науковці розуміють «зміну характеру управлінських взаємодій на основі широкого застосування цифрових технологій, що супроводжуються автоматизацією управлінських процесів і, як наслідок, підвищенням ефективності та прозорості публічного управління» [7, с. 160].

Мета статті. Метою статті є визначення інституційних трансформацій органів публічного управління в Україні в умовах воєнного стану, механізмів здійснення ними повноважень, дослідження ефекту від застосування цифрових та альтернативних інноваційних засобів в їхній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Рівень довіри громадян до місцевої влади був одним із найвищих серед інших інституцій у період до

повномасштабного вторгнення рф в Україну [7]. Місцева влада є найбільш наближеною до громадян, результати її роботи виборці бачить в першу чергу. В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування засвідчили свою дієвість та продовжили працювати, виконуючи повноваження на користь територіальної громади. На жаль, були непоодинокі випади викрадення російськими військовими разом із цивільним населенням сільських, селищних та міських голів.

Але жоден із місцевих лідерів – очільників органів місцевого самоврядування Чернігівщини не залишив громаду, а, підтверджуючи свою легітимність, разом із працівниками апаратів рад, членами виконкомів та виконавчою гілкою влади продовжували виконувати управлінські функції та підтримувати життєзабезпечення, ухвалюючи важливі рішення, від яких залежить доля мешканців громади.

З метою запобігання створенню загрози життю і здоров'ю громадян та забезпечення стабільної роботи обласної ради в умовах воєнного стану, враховуючи норми Закону України «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до Указів Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні», керуючись Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Чернігівська обласна рада восьмого скликання внесла зміни до Регламенту та відповідним рішенням було визначено, що пленарні засідання обласної ради (засідання постійних комісій, президії) можуть проводитися у режимі відеоконференції (дистанційне засідання), крім питань, що потребують таємного голосування [8].

Проведення пленарних засідань в режимі відеоконференції здійснюється у місці, адресу якого визначено у розпорядженні голови обласної ради про скликання сесії. Порядок проведення дистанційних засідань забезпечив можливість реалізації прав депутатів обласної ради; ідентифікацію особи, яка бере участь у засіданні колегіального органу; встановлення та фіксацію результатів голосування щодо кожного питання.

Голосування на пленарному засіданні обласної ради в режимі відео-конференції здійснюється за допомогою системи відео-конференцзв'язку виключно шляхом поіменного голосування з фіксацією персональних результатів голосування кожного депутата обласної ради.

Перед початком пленарного засідання обласної ради в режимі відео-конференції проводиться поіменна реєстрація депутатів, які приєдналися до участі в пленарному засіданні в режимі відеоконференції. Результати реєстрації депутатів в режимі відеоконференції оголошуються головуючим.

Регламентом визначено, що рішення обласної ради під час проведення пленарного засідання в режимі відеоконференції приймаються відкритим поіменним голосуванням за допомогою системи відеоконференцзв'язку.

Організаційні та інші необхідні заходи для забезпечення проведення пленарного засідання обласної ради (засідання постійних комісій, президії) у режимі відеоконференції, ведення протоколу пленарного засідання у режимі відеоконференції здійснюються виконавчим апаратом обласної ради. Запис дистанційного засідання обласної ради є невід'ємною частиною протоколу пленарного засідання.

Оскільки сесія обласної ради, яка складається з пленарних засідань та засідань постійних комісій, є основною організаційно-правовою формою діяльності обласної ради, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст Чернігівської області, у межах повноважень, визначених Конституцією України та низкою законів України, то завдяки організації вищезазначеної форми здійснення повноважень та цифровим засобам депутатам обласного представницького органу вдалося, дотримуючись процедури, ухвалювати рішень.

Такі приклади використання сучасних електронних засобів задля ефективної роботи на користь громад успішно застосовуються і в інших регіонах України. Долучаючись до тих чи інших проєктів, місцеві ради навчаються більш системно і раціонально підходити до розв'язання проблем громади; у такий спосіб створюється сприятливе середовище для соціально-економічного, культурного розвитку на місцевому рівні.

Зважаючи на вищевикладені приклади, описаний досвід належного врядування, який є одним із основних факторів конкурентоспроможності держави, розвитку її економіки та передумовою європейської інтеграції, можна стверджувати, що побудова спроможної сервісної та цифрової держави, що визначено основною метою Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки [9], певною мірою відкриває нові можливості в керуванні регіоном, оптимізує діяльність органів публічної влади, сприяє розвитку безпечного середовища та забезпечує більш ефективну роботу.

Разом із тим, слід зазначити, що необхідною умовою впровадження новітніх форматів у практичній роботі органів публічної влади має

бути наявність обізнаних фахівців, які виступатимуть в якості ключових драйверів сучасних підходів задля розвитку територіальних громад регіону, а також відповідна інфраструктура з технічними засобами, ресурсами та наявність стійкого підключення до Інтернету [10].

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна відзначити, що цифровізація впливає на інституційні зміни, трансформацію публічного управління. Органи публічного управління нашої держави демонструють здатність адаптуватися до реалій воєнного часу, а завдяки новим формам організації роботи, застосуванню ефективних засобів та цифрових технологій вдалося нівелювати негативні аспекти, продовжувати здійснення виконання повноважень та забезпечення життєдіяльності територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97. *Верховна Рада України :* веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text(дата звернення 8.06.2023).

2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав 2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text(дата звернення 8.06.2023).

3. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64/2022, від 14 берез. 2022 р. № 133/2022, від 18 квіт. 2022 р. № 259/2022, від 17 трав 2022 р. № 341/2022. *Верховна Рада України :* веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text(дата звернення 8.06.2023).

4. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 6 лют. 2023 р. № 58/2023. *Верховна Рада України :* веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58/2023#Text(-дата звернення 8.06.2023).

5. Філіпенко А. Концептуальний устрій цифрової економіки. *Діджиталізація сучасної системи міжнародних економічних відносин* : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф., 2019р. № 20. Т. 1. : веб-сайт. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/3751/3416 (дата звернення 9.06.2023).

6. Макарова І., Пігарєв Ю., Сметаніна Л. Цифровізація публічного управління на регіональному та міському рівнях*. Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ. Вип. 2(83). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. 238 с.

7. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021р.). *Центр Разумкова :* веб-сайт. URL: https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientatsii-gromadian-ukrainy (дата звернення 8.06.2023).

8. Про внесення змін до Регламенту Чернігівської обласної ради восьмого скликання, затвердженого рішенням обласної ради від 26 січня 2021 року № 1-2/VIII. Рішення десятої (позачергової) сесії від 8 черв. 2022 р. № 1-10/VIII. *Чернігівська обласна рада* : веб-сайт. URL: https://chor.gov.ua/normativni-dokumenti/rishennya/item/12363-pro-vnesennia-zmin-do-rehlamentu-chernihivskoi-oblasnoi-rady-vosm(дата звернення 8.06.2023).

9. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2021 р. № 831-р. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-р (дата звернення 27.06.2023)

10. Коваленко С.В. Доступ до Інтернету як базова послуга, що дозволяє використовувати інші цифрові можливості. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи :* зб. тез Міжнар. наук.-практ. конф., 11 лют. 2022 р. Хмельницький: ХУУП імені Леоніда Юзькова, 2022. С. 151–153.

ПСИХОЛОГО-РЕЛІГІЙНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОКРАСТИНАЦІЇ ОСОБИСТОСТІ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

PSYCHOLOGICAL AND RELIGIOUS STUDY OF PERSONALITY PROCRASTINATION IN MANAGERIAL ACTIVITIES

УДК 159.944.3
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.7

Котляр Л.І.
к. психол. наук, доцент,
доцент кафедри практичної психології
Одеський національний
морський університет

Рубський В.М.
д. філос. наук,
доцент кафедри практичної психології
Одеський національний
морський університет

Стаття присвячена психолого-релігійному дослідженню прокрастинації особистості в управлінській діяльності. Визначено, що комплексний і багатогранний характер управління породжує теоретичні посилки, які враховуються при дослідженні та науковому описі різних його елементів, сторін, їхніх взаємозв'язків і проявів. Кожен підхід до управління будь то психологічний, релігійний, філософський, політичний, історичний, ідеологічний, соціально-психологічний, праксеологічний, інформаційний, педагогічний несе в собі пізнавальний зміст, висвітлює якусь особливу грань, сторону цього складного суспільного явища. Кожний державний службовець, як суб'єкт управління, який прагне якісно виконувати свої обов'язки, постійно працює в умовах вирішення проблемних завдань, аналізу конкретних ситуацій, усвідомлення своєї соціальної функції. Його професіоналізм виявляється в здатності справлятися з труднощами в плануванні роботи при виникненні великої кількості ситуацій, виконання завдань, які не повинні відтерміновуватися. Прокрастинація та лінь призводять до негативної динаміки особистісного потенціалу та професійного кар'єрного зростання державних службовців і характеризуються: перевтомою, сонливістю, хворобами, певними психічними станами. В результаті аналізу наукових джерел з'ясовано суть понять прокрастинації та ліні з психологічного і релігійного підходів.

Мета даної роботи полягає в теоретичному аналізі понять прокрастинації та ліні, а також у визначенні кореляції між релігійністю та проявами прокрастинації державних службовців.

Відповідно до мети були виділені наступні завдання:

– дати визначення понять прокрастинації, ліні;

– розглянути основні теорії прокрастинації та ліні;

– охарактеризувати психологічний та релігійний підходи до визначення понять прокрастинації та ліні;

– виявити характерні показники кореляції між релігійністю та проявами прокрастинації державних службовців.

Методи дослідження, що використовуються в роботі: аналіз наукової літератури, нормативно-правових актів. Дослідження може бути цінним для усвідомлення негативного впливу прокрастинації та ліні в процесі виконання справ і прийняття рішень в управлінській діяльності державних службовців.

Підвищення ефективності управлінської діяльності державних службовців відбувається завдяки постійному кар'єрному зростанні, який визначається усвідомленням своїх інтересів, ідеалів, цінностей, установок, особистісно-індивідуальних якостей, відчуттів, емоцій, релігійному світогляду. Світогляд державних службовців має велике значення в процесі виконання управлінської діяльності та засновується на співвіднесенні дійсного та уявного, теорії та практики, досвіду, переконань та ідеалів. Часто саме релігійний світогляд відіграє вирішальну роль в процесі кар'єрного зростання та ефективності управлінської діяльності державних службовців. Аналіз кореляції між релігійністю та проявами прокрастинації показує, що державні службовці з релігійним світоглядом менше схильні до прокрастинації та мають більш високу життєву задоволеність.

Ключові слова: *державний службовець, прокрастинація, лінь, релігійність, релігійний світогляд.*

The article is devoted to the psychological and religious study of personality procrastination in managerial activities. It was determined that the complex and multifaceted nature of management gives rise to theoretical premises, which are taken into account during the study and scientific description of its various elements, parties, their interrelationships and manifestations. Each approach to management, be it psychological, religious, philosophical, political, historical, ideological, socio-psychological, praxeological, informational, pedagogical, carries cognitive content, illuminates some special facet, side of this complex social phenomenon. Every civil servant, as a subject of management, who strives to fulfill his duties with high quality, constantly works in the conditions of solving problematic tasks, analyzing specific situations, and realizing his social function. His professionalism is manifested in the ability to cope with difficulties in planning work when a large number of situations arise, performing tasks that should not be postponed.

Procrastination and laziness lead to negative dynamics of personal potential and professional career growth of civil servants and are characterized by: fatigue, drowsiness, illnesses, certain mental conditions. As a result of the analysis of scientific sources, the essence of the concepts of procrastination and laziness from psychological and religious approaches was clarified.

The purpose of this work is to theoretically analyze the concepts of procrastination and laziness, as well as to determine the correlation between religiosity and manifestations of procrastination of civil servants.

According to the goal, the following tasks were allocated:

– define the concepts of procrastination, laziness;

– consider the main theories of procrastination and laziness;

– characterize psychological and religious approaches to defining the concepts of procrastination and laziness;

– to identify characteristic indicators of correlation between religiosity and manifestations of procrastination of civil servants.

Research methods used in the work: analysis of scientific literature, normative legal acts. The research can be valuable for understanding the negative impact of procrastination and laziness in the process of doing things and making decisions in the managerial activities of civil servants.

Increasing the efficiency of the management activity of civil servants occurs due to constant career growth, which is determined by awareness of one's interests, ideals, values, attitudes, personal and individual qualities, feelings, emotions, and religious worldview. The worldview of civil servants is of great importance in the process of performing management activities and is based on the correlation between real and imaginary, theory and practice, experience, beliefs and ideals. Often, it is the religious worldview that plays a decisive role in the process of career growth and the effectiveness of the management activities of civil servants. Analysis of the correlation between religiosity and manifestations of procrastination shows that civil servants with a religious worldview are less prone to procrastination and have higher life satisfaction.

Key words: *civil servant, procrastination, laziness, religiosity, religious outlook.*

Вступ. Багатогранний характер управлінської діяльності державних службовців породжує теоретичні посилки, які необхідно враховувати при дослідженні та науковому описі різних її елементів, сторін, їхніх взаємозв'язків та проявів. Кожен підхід до управління будь то психологічний, релігійний, філософський, політичний, історичний, ідеологічний, соціально-психологічний, праксеологічний, інформаційний, педагогічний несе в собі пізнавальний зміст, висвітлює якусь особливу грань, сторону цього складного суспільного явища. Не випадково найбільші труднощі в управлінській діяльності державних службовців виникають на практиці, коли необхідне вчасне виконання завдань та прийняття рішень без прокрастинації.

Кар'єрне зростання є практичною реалізацією державних службовців в управлінській діяльності.

Актуальність даного дослідження обумовлена тим, що прокрастинація та лінь негативно впливають на процес вчасного виконання справ і прийняття рішень в управлінській діяльності; релігійний світогляд відіграє вирішальну роль в процесі кар'єрного зростання та підвищує ефективність управлінської діяльності державних службовців.

У науковому дослідженні дано визначення феноменів прокрастинації та ліні, які проявляються в процесі здійснення управлінської діяльності та кар'єрного зростання державних службовців. Проблема прокрастинації розглянута з точки зору психологічних та релігійних концепцій.

У науковій статті були з'ясовані наукові підходи до визначення термінів: прокрастинація, лінь, релігійність, відкладене задоволення, релігійний світогляд. Також були виявлені наступні характерні показники

кореляції між релігійністю та прокрастинацією державних службовців в управлінській діяльності: мотивація та цінності; соціальна підтримка; психологічні механізми; структура та порядок життя.

Виклад основного матеріалу. Стрімкий темп життя, надмірний інформаційний вплив привертає увагу науковців звертатися до проблеми збереження та підвищення рівня психічного здоров'я особистості. Особливе значення мають психолого-релігійні дослідження прокрастинації особистості в управлінській діяльності.

Протягом еволюції філософської думки поняття про прокрастинацію як про якийсь механізм, психологічну реакцію в структурі особистості, цікавило видатних філософів, психологів та соціологів. Прокрастинація (від лат. procrastinare) – психологічний термін, що означає схильність людини відкладати неприємні завдання на потім, тяжіння до справ.

Прокрастинатори – люди, схильні відтермінувати виконання завдань, перекладати відповідальність на інших, працювати хаотично, без плану.

«Online Etymology Dictionary» подає такі відомості: «Прокрастинація (ім.): 1540 рр., від середньовічного французького procrastinationi лат. Procrastinationem (називний відм. – procrastinatio) – відкладання з дня на день, procrastinare – відкласти, відтягнути, затримати, pro– вперед, далі, на користь чого-небудь, та crastinus– завтра» [8].

Зазначимо, що сам термін «прокрастинація» вперше використав у своїй проповіді преподобний Antony Wolker (1682), назвавши її украй гріховною, особливо якщо вона стосується зволікання покаяння [2].

Поворотним моментом у розумінні прокрастинації більшість науковців вважають XVIII ст. Так, J. Ferrari зі своїми колегами розглядає прокрастинацію як явище, яке існувало упродовж усієї історії людства, проте негативних конотацій набуло саме з приходом промислової революції (1750 р.), коли поряд з новими технологіями з'явилися точні терміни виконання роботи [8].

За результатами досліджень M. Kachgal та ін., прокрастинація є явищем, яке стрімко поширюється саме у наш час. N. Milgram таке її зростання пов'язує з накладанням на людину зобов'язань та висуванням жорстких термінів для їх виконання. Тому на думку вченого, аграрні суспільства, які є менш розвиненими, «не хворіють» на прокрастинацію [11].

Дослідники виділяють наступні типи ліні:

1. ***Лінь як наслідок невідповідності актуальних можливостей вимогам, що ставляться характером діяльності.*** Перевтома, сонливість, хвороба, певні психічні стани – всі ці причини можна визначити як об'єктивні, «природні» чинники виникнення ліні. Цей вид ліні можна позначити як ресурсну лінь.

2. ***Лінь як наслідок невизначеності очікуваного результату або його невідповідності витраченим зусиллям.*** У цьому випадку небажання займатися певною діяльністю викликане оцінкою ситуації як такої, коли «…не варта справа заходу, а результат праці…». Цей вид ліні можна визначити як доцільну лінь.

3. ***Лінь як наслідок невідповідності характеру діяльності структурі потреб особистості.*** Тут небажання виникає через те, що робота оцінюється як «нецікава» («…я не можу примусити себе займатися тим, що мені нецікаво…»), «безглузда» («… ця робота нічого не дає для мого професійного зростання…»). Тобто діяльність не відповідає інтересам,

мотивам, особистісній спрямованості. Цей вид ліні можна визначити як лінь унаслідок відсутності інтересу.

4. ***Як окремий випадок невідповідності характеру діяльності структурі особистості, лінь також може бути неусвідомлюваною формою негативізму,*** який, у свою чергу може викликатися як зайвою «директивністю», «надмірною нав'язливістю» норми або розпорядження, так і певним рівнем інфантильності самої людини. Цей вид ліні можна визначити як негативну лінь.

5. ***Лінь як наслідок невідповідності прогнозованого результату рівню домагань та самооцінки людини.*** Тут на досягненні мети зав'язується самооцінка людини, і в результатах своєї праці людина бачить підтвердження надмірно значущих для неї аспектів власної «Я-концепції»: успішності, розуму, креативності тощо. Така «надзначущість» створює навколо цієї діяльності надлишкове напруження та тривогу, людина починає відчувати певний страх (частіше неусвідомлюваний) з приводу неуспіху в значущій для неї сфері. У цьому контексті лінь є свого роду психологічним захистом, який на деякий час блокує потенційно «небезпечну» діяльність. Цей вид ліні можна визначити як захисну лінь [6].

Сучасний стан досліджень прокрастинації представлений у безлічі теорій, які намагаються пояснити дане явище, але жодна з них не є загальновизнаною та універсальною. Найбільш правильною, на наш погляд, є той кут аналізу, в якому прокрастинація є лише частиною загальної проблеми вимірювання себе та рівнів комунікації з іншими та собою [13]. Однак загальним місцем є типологізація прокрастинаторів і рекомендація подолання даного синдрому відповідно до типу та підтипу тієї чи іншої типологізації. Наприклад, один із найвідоміших дослідників прокрастинації Дж. Р. Феррарі, пропонував типологізувати прояви цього феномену в залежності від особистісних особливостей людей, від їхньої стратегії поведінки [8].

Загалом передумови перфекціонізму такі:

- Встановлення для себе надто високих стандартів, які не залишають можливості допущення помилок.
- Нездатність відчувати задоволення від роботи.
- Мотивація уникнення невдач.
- Жорстока самокритика через невдачі [3].

Прокрастинація може бути як частиною загального стресу, і його резонатором. При цьому, як правило, посилюється почуття провини та втрата продуктивності. В рамках когнітивного підходу в основі прокрастинації – занижена самооцінка.

Релігійний вимір прокрастинації має власну специфіку. Головним її компонентом виступає тут двоїстість роботи принципу відстроченого задоволення. Це той комплекс когнітивних механізмів, який створив людину людиною. Коли людина проектує задоволення, щоб отримати результат, вона готова працювати сьогодні, завтра і післязавтра без позитивного підкріплення. Таким чином, люди масштабують особистий простір часу, що дає можливість розставляти пріоритети.

Це дозволяє актуалізувати всі основні елементи тайм-менеджменту:

- розміщення пріоритетів
- управління волею та емоціями
- фіксацію та постановку завдань
- досягнення поставленої мети
- оцінку результатів діяльності тощо [4].

Однак, цей принцип, що грає позитивну роль, набуває свого подвійного виміру, коли потрапляє в християнську сотеріологію (уявлення про порятунок як життєвий проект).

З одного боку принцип відкладеного задоволення стимулює масштабне мислення та мотивує до терпіння. У християнстві термін «терпіння» посідає особливе місце. «Терпінням вашим рятуйте душі ваші» Лк. 21,19 – говорить Ісус. «Випробування вашої віри робить терпіння; терпіння ж має мати досконалу дію, щоб ви були досконалі у всій повноті, без жодної нестачі» [2]. Таким чином, думка про тимчасове позбавлення та подальшу компенсацію позитивно ускладнює мислення та мотивує проживання життя як цілого. «Терпіння потрібне вам, щоб, виконавши Божу волю, отримати обіцяне» [2].

З іншого боку, з цього погляду християнин починає розглядати своє земне дійсне життя як відкладене задоволення. Житиме він потім, після смерті. А зараз він заробляє собі путівку у вічність. Для сучасного типу свідомості це далеко не завжди привабливо, тому що ставить своє життя у певний умовний модус. Тобто така людина живе в перспективі перерахунку всіх її справ, слів та думок у позитивні та негативні. Наприклад, коли він бажає добра іншому, то робить позитивне, коли він ображає або засуджує іншого, робить негативне. У цьому модусі життя від суб'єкта вислизає справжність переживання «тут і зараз». Відбувається втрата «тут і зараз» в ім'я «потім». Все життя перетворюється на «потім». Якщо судити з священних текстів, то справа доходить до курйозу, коли в рекомендаціях апостола читаємо наступне: «якщо ворог твій голодний, нагодуй його; якщо у нього спрага, дай йому води: бо, роблячи це, ти збереш на його голові вугілля, що горить» [2]. Така перестановка етичних акцентів на 180 градусів можлива лише

у специфіці християнської сотеріології. Вона переміщує акцент на потойбічне, мимоволі знецінюючи справжнє. Ф. Ніцше, обігруючи І. Канта, писав про це так: «Ви, чесноти, хочете, щоб ще й заплатили вам! Бажаєте отримати плату за чесноту, небо за землю і вічність за ваше «сьогодні»?... основою речей зробили брехню – нагороду та покарання; а тепер ту ж брехню поклали і в основу ваших душ, ви, доброчесні!» [5, с. 112].

Таким чином, відкладення повноти життя «на потім» отримує релігійну санкцію, перетворює дружбу, любов і відданість на сотеріологічний бонус, який потім має проявитися як позитивний.

Позначений вище світ перерахунків є зручною психозахисною моделлю світосприйняття для тих типів особистості, яким необхідна додаткова сигніфікація параметрів життя [2]. Вони надають природну недовіру своїм почуттям у результаті їм перестає бути зрозумілим, що відбувається в потоці життя. Тут важливо перекласти події життя на якусь універсальну шкалу виміру. Думка про її універсальність є важливим фактором стресостійкості. Умовно кажучи, подати руку потопаючому – означає +100 балів, штовхнути слабкого – отже –20 балів і т.п. Але життя немає власних оцінок, люди не відчувають життя – граничного в її ієрархії цінностей. Напередодні фрустрації і з'являється система перерахунку того, що є добре, а що є погано. Більшість людей свої оцінки того, що відбувається, черпають у загальних параметрах культури (супер-его).

Робота з часом – один із компонентів роботи прокрастинатора. Для тих, хто правильно розставляє пріоритети за часом, для тих немає проблем із терпінням труднощів. Християнська робота з масштабуванням часу та регулюванням задоволення приносить свої позитивні результати. Не всі задоволення мають бути тут і зараз (у ту ж мить).

У психічному світі людини немає чогось універсально позитивного чи негативного. Те, що для одного – психозахист, для іншого – травма. Якщо риба добре почувається під водою все життя, то людина не дуже добре почуватиметься під водою так довго. І навпаки: на суші, де ми добре почуваємося, риба гине. Ні суша, ні вода не є чимось поганим, але для кожної людини те, на що вона може орієнтуватися в цьому житті заради свого психічного стану, є рятівним.

Тому сотеріологія, у своєму перерахунку роблячи повсякденність несправжньою, тим не менш, створює архітектоніку сакральних точок буття і, тим самим, мотивацію для виконання всього життя як одного проекту. Тут бачимо цей необхідний парадокс: відкладаючи «справжнє» життя на потім, суб'єкт знаходить ресурс і мотив свого тайм-менеджмента.

З погляду богослов'я це також має протилежні сенси. З одного боку, це дистанціює людину від Бога. У цій дистанції Бог живе не з нами, а як би навпроти нас як екзаменатор. Невипадково православні та протестантські проповідники іноді порівнюють Страшний суд з іспитом, який ми маємо складати. Можливо, і доведеться – це виходить за межі психологічного аналізу – але нам важливо побачити, що рольова функція «Бог-екзаментатор» перешкоджає образу Бога як друга. Класичне подвійне послання в Євангелії: «Ви друзі Мої, якщо виконуєте те, що Я вам заповідаю». Ось це «якщо» перекреслює зізнання у дружбі. Вкрай незручно дружити з тим, хто запам'ятовує всі ваші дії, а потім неупереджено вас кидає [2].

У світовій психології було проведено низку досліджень, що вивчили зв'язок між релігією та прокрастинацією. Деякі дослідження зосереджуються на тому, як релігійні переконання та практики можуть вплинути на схильність до прокрастинації, а інші – на тому, як прокрастинація може вплинути на релігійну практику та віру.

Треба зазначити, що дослідники Zarzycka B., Liszewski T., Marzel M. описують прокрастинацію як невдачу саморегуляції особистості. У своєму дослідженні вони виявили, що у взаємозв'язку релігійності та прокрастинації, локус контролю та стиль молитви відіграють посередницьку роль. Ці результати були отримані після аналізу даних 196 студентов [14].

Дані були визначені за допомогою шкали локусу контролю Левенсона, шкали контролю Бога, шкали змісту молитв та шкали поведінкової прокрастинації. Результати дослідження Беати Зажицької із співавторами такі: «внутрішній контроль повністю опосередковує вплив суспільної молитви та релігійного досвіду на прокрастинацію; а пасивний стиль молитви був посередником у відносинах між центральним становищем релігії та зволіканням» [14, с. 216].

На наш погляд, дуже цікавим є дослідження Хаджара Акбарнеджхада та Шахрбану Гахарі. Автори зібрали велику базу даних. Для її аналізу вони застосували кореляційний та регресійний аналізи Пірсона. Результати дослідження показали, що існує негативний зв'язок між духовним способом життя та прокрастинацією серед працюючих жінок у Тегерані ($P<0,01$). Прокрастинація серед працюючих жінок передбачувана через спосіб життя, який заснований на духовності; іншими словами, зростання духовності у способі життя людини призводить до зниження рівня прокрастинації [9].

Заслуговують на увагу наукове дослідження Azizah U., Ruhaena L., в якому аналізується саморегуляція та прокрастинація особистості студентів. Автори констатують, що на академічну прокрастинацію впливають саморегуляція у навчанні, релігійність та соціальна підтримка [7].

Треба відмітити, що релігійні державні службовці менше схильні до прокрастинації та мають більш високу життєву задоволеність.

Їх можна резюмувати кількома показниками:

1. Мотивація та цінності: Релігійність може надихати державних службовців на відповідальне виконання зобов'язань в процесі управлінської діяльності та призводити до меншої схильності до прокрастинації.

2. Соціальна підтримка: Релігійні державні службовці можуть мати більш розвинену соціальну мережу та підтримку, що може допомагати їм ефективніше керувати своїм часом в процесі управлінської діяльності та справлятися з прокрастинацією.

3. Психологічні механізми: Релігійність може надати державним службовцям інструменти для управління своїми емоціями та стресом, що у свою чергу може допомагати їм у подоланні прокрастинації.

4. Структура: Релігійні практики та ритуали можуть допомагати державним службовцям створювати структуру та порядок в процесі управлінської діяльності та знижувати схильність до прокрастинації.

Проте слід зазначити, що в психології генералізація «релігійна людина» не може бути точною. Релігійні люди мають різну міру схильності до прокрастинації. Тому причини виникнення та механізми подолання прокрастинації можуть бути дуже індивідуальними та залежать від багатьох інших факторів, крім релігійного.

Висновки. Проведений теоретичний аналіз показав, що підвищення ефективності управлінської діяльності державних службовців відбувається завдяки постійному кар'єрному зростанні, який визначається усвідомленням своїх інтересів, ідеалів, цінностей, установок, особистісно-індивідуальних якостей, відчуттів, емоцій, релігійного світогляду. Світогляд державних службовців має велике значення в процесі виконання управлінської діяльності та засновується на співвіднесенні дійсного та уявного, теорії та практики, досвіду, переконань та ідеалів.

Визначено, що прокрастинація та лінь негативно впливають на процес вчасного виконання справ і прийняття рішень в управлінській діяльності; релігійний світогляд відіграє вирішальну роль в процесі кар'єрного зростання та підвищує ефективність управлінської діяльності; державні службовці з релігійним світоглядом менше схильні до прокрастинації та мають більш високу життєву задоволеність. Аналіз і узагальнення психологічних та релігійних підходів дозволили виявити характерні показники кореляції між релігійністю та проявами прокрастинації державних службовців в управлінській діяльності: мотивація та цінності; соціальна підтримка; психологічні механізми; створення структури та порядку в процесі управлінської діяльності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Боришевський М.Й. Психологічні механізми розвитку особистості. *Педагогіка і психологія*. 1996. № 3. С. 26–33.
2. Каргіна Н., Рубський В. Світоглядна основа психологічного благополуччя особистості. *Збірник наукових праць.* «Психологія*: реальність і перспективи»*. 2020. № 14. С. 90–96.
3. Котляр Л.І. Вплив перфекціонізму на прояви прокрастинації державних службовців. *Публічне управління і адміністрування в Україні.* 2019. № 13. С. 34–38.
4. Котляр Л.І. Особистісна ригідність у контексті проблеми прокрастинації державних службовців в управлінській діяльності. *Публічне управління і адміністрування в Україні.* 2020. № 20. С. 89–92.
5. Ніцше Ф. Повне зібрання творів: в 15-ти т. Львів : Астролябія, 2004. Т. 1.: Народження трагедії. Невчасні міркування I–IV. Твори спадку 1870–1873 / пер. з нім. О. Фешовець, К. Котюк. С. 131–426.
6. Проскура Ю.О. Дослідження зв'язку ліні з факторами «Великої п'ятірки». *Вісник Дніпропетровського університету економіки та права імені Альфреда Нобеля. Педагогіка і психологія*. Дніпро, 2011. № 1(1). С. 130–131.
7. Azizah U., Ruhaena L. The role of self-regulatory learning, religiosity, and parental social support with student academic procrastination in distance learning. Indigenous. *Jurnal Ilmiah Psikologi.* 2022. No 7(2). P. 176–188.
8. Ferrari J. R. Procrastination and task avoidance: *Theory, research, and treatment. NY : Springer,* 1995. 268 p.
9. Hajar Akbarnejhad, Shahrbanoo Ghahari. Relationship between spirituality-based lifestyle and procrastination among employed women in Iran. *Biology and Medicine.* 2017. Vol. 9, No 1. 123 p.
10. Hesiod. Encyclopedic Dictionary of Philosophy / V.I. Shyncharchuk et al. Kiev, 2002. 742 p.
11. Milgram N.A. Procrastination: A malady of modern time. *Boletin de Psicologia.* 1992. Vol. 35:83.
12. Rubskyi V. M. Personality communication levels. *Anthropological Measurements of Philosophical Research.* 2019. No 16. P. 24–32.
13. Steel P. The nature of procrastination: a meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure. *Psychological bulletin*. 2007. Vol. 133(1). P. 65–94.
14. Zarzycka B., Liszewski T., Marzel M. Religion and behavioral procrastination: Mediating effects of locus of control and content of prayer. *Curr Psychol.* 2021. No 1 P. 216–225.

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЕКОЛОГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

FEATURES OF DEVELOPMENT THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF ENVIRONMENTAL RESOURCE MANAGEMENT

УДК 65.012:502.36
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.8

Педак І.С.
к. екон. наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та землеустрою
Класичний приватний університет

Козарь Т.П.
д. наук з держ. упр., доцент,
професор кафедри публічного управління та землеустрою
Класичний приватний університет

У статті представлено результати дослідження процесу діяльності виробничих підприємств, які свідчить про недостатність природоохоронних розробок у таких сферах, як планування, організація та оцінка екологічного менеджменту, визначено причини екологічної кризи на вітчизняних підприємствах, обґрунтовано трактування «екологічний менеджмент». Розкрито процеси постійного поліпшення й удосконалення економічної та екологічної діяльності підприємств, визначено поняття «екологічний менеджмент» як загальну систему управління, яка має свої елементи, функції, принципи і властивості, які створюють єдиний організаційний механізм. Представлено закордонний досвід моніторингу екологічного менеджменту, визначені основні проблеми екологічного менеджменту на вітчизняних підприємствах. Обґрунтовано, що елементи й інструменти охорони навколишнього середовища, що існують на деяких виробничих підприємствах, потребують їх поєднання у єдиний механізм, який повинен працювати не тільки на підприємстві, а й у суспільстві в цілому. Визначено, що кризовими напрямками природоохоронної діяльності, що притаманні виробничим підприємствам, є їх екологічна залежність, застарілість виробничої бази та технологічного процесу обробки сировини і виготовлення виробів, слабкий розвиток природоохоронних процесів і недостатня організація екологічного менеджменту. Аргументовано, що процес розвитку екологічного менеджменту на виробничих підприємствах повинен відбуватися послідовно, рівномірно та постійно, що є можливим на підставі використання сучасних методів, підходів та інструментів управління. Визначено, що головне завдання екологічного менеджменту полягає у реалізації екологічної місії виробничого підприємства, досягненні внутрішніх природоохоронних стандартів і показників виробничого підприємства. Досягнення головного завдання екологічного менеджменту виробничого підприємства відбувається на основі виконання державних вимог, реалізації екологічної місії, екологічного планування і раціоналізації процесу виробництва, постійного вдосконалення виробничих процесів і продукції стійкості.

Ключові слова: *екологічний менеджмент, екологічне управління, менеджмент навколишнього середовища, еколого-економічне управління, еколого-економічна система, менеджмент природокористування, природоохоронна діяльність,організаційний механізм екологічного менеджменту.*

The article presents the results of study the process of activity manufacturing enterprises, which indicates an insufficient number of environmental protection developments in such areas as planning, organization and evaluation of the environmental resource management. The causes of the environmental crisis at domestic enterprises are determined, the interpretation of the concept of "environmental resource management" is substantiated. Processes of improvement of the economic and environmental activities of enterprises are revealed. The concept of "environmental resource management" is defined as a general management system that has its own elements, functions, principles and properties that create a single organizational mechanism. The foreign experience of environmental resource management monitoring is presented, the main problems of environmental resource management at domestic enterprises are identified. It is justified that the elements and tools of environmental protection existing at some production enterprises require their combination into a single mechanism that should work not only at the enterprise, but also in society as a whole. It was determined that the crisis directions of environmental protection activities inherent in production enterprises are their environmental dependence, the obsolescence of the production base and the technological process of processing raw materials and manufacturing products, the weak development of environmental protection processes and the insufficient organization of environmental resource management. It is argued that the process of development of environmental resource management at production enterprises should take place consistently, evenly and constantly, which is possible based on the use of modern methods, approaches and management tools. It was determined that the main task of environmental resource management is the implementation of the environmental mission of the production enterprise, the achievement of internal environmental protection standards and indicators of the production enterprise. Achieving the main task of environmental resource management of a production enterprise is based on the fulfillment of state requirements, implementation of the environmental mission, environmental planning and rationalization of the production process, continuous improvement of production processes and sustainability products.

Key words: *environmental resource management, ecological economics management, ecological economics system, management of nature use, environmental protection activities, organizational mechanism of environmental management.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний процес екологічного розвитку характеризується як революційний і визначає сьогодні глобальні проблеми по суті екологічними. Це і проблеми голоду, енергетики та використання інших ресурсів. Неекологічне виробництво, а особливо в умовах військових дій, стало соціально й економічно збитковим і просто небезпечним для суспільства. Через призму екологічних проблем людство усвідомило їх важливість, коли масштаби й інтенсивність матеріальної діяль-

ності людей стали такими, що природне середовище планети перестало бути загальним поглиначем відходів виробництва, транспорту, побуту, військових дій і практично невичерпним джерелом сировини й енергії, і коли вже виникли ознаки незворотних деградаційних процесів на Землі – біосфері. Основні причини екологічної кризи такі: зростання народонаселення і науково-технічна революція, а сьогодні – ще й військові дії.

Науково-технічна революція покращує життя та побут людини, створюючи, наприклад, автомобільний та авіаційний транспорт, ядерну енергетику, військову техніку тощо. А в період військових дій все це може загрожувати не тільки життю людей, і всій екосистемі в цілому. Наразі раціональне використання природних ресурсів можливе за наявності контраверсійного підходу до екологічного управління на виробничих підприємствах. В цих умовах об'єктивної необхідності набуває розвиток екологічного менеджменту, який передбачає вирішення широкого спектру питань – від техніко-економічних до соціальних, які ще потребують дослідження та імплементації зарубіжного досвіду. В практиці діяльності вітчизняних підприємств екологічні питання традиційно зводяться до вирішення технічних проблем (встановлення фільтрів, пиловловлювачів, відстійників), але ці напрямки вирішують окремі аспекти екологічної діяльності підприємств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Екологічна діяльність підприємств є об'єктом управління в дослідженнях вітчизняних та зарубіжних вчених. У цьому напрямку вели дослідження такі науковці як І.О. Александрова, В.С. Джигирея, А.Ю. Жулавський, О.С. Білик, І.А. Карагодов, В.Д. Мартовицький, В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Е. Вілсон та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Найбільше уваги до організації екологічних процесів у виробництві та до екологічного управління стали приділяти наприкінці 80-х років минулого століття. Активно велося унормування природоохоронної діяльності, запроваджувалися заходи щодо зниження відходів, застосування ресурсозберігаючих технологій. Однак дії на вітчизняних підприємствах не були скоординованими, не було чіткої програми організації та контролю природоохоронної діяльності, була відсутня система зв'язку «екологія – економіка» на підприємствах. Західні вчені та економісти першими стали приділяти увагу цьому напрямку, систематизувати організацію та вводити природоохоронне управління на виробничих підприємствах. Нового розвитку цей процес набув після ряду міжнародних конференцій на початку 90-х років. Тоді були сформовані основні поняття в цій галузі: «екологічний менеджмент», «екологічне управління», «менеджмент навколишнього середовища», які потребують подальшого дослідження та уточнення їх суті.

Мета статті полягає в обґрунтуванні особливостей організаційного механізму екологічного менеджменту.

Виклад основного матеріалу. Казус у використанні термінології та її суті, змушує нас дослідити ту платформу, яка є основою у вивченні екологічних процесів. З переходом до ринкових відносин і деяких реформувань у природоохоронній сфері став активно використовуватись термін «еколого-економічне управління». Поняття «адміністративно-екологічне управління» пов'язане з державним управлінням у макросфері природокористування і охорони навколишнього середовища. «Еколого-економічне управління» – це складова частина загальної системи управління, що враховує і реалізує цілі охорони навколишнього середовища і раціонального природокористування при плануванні, проведенні і контролі господарських заходів підприємств для забезпечення збалансованого функціонування екосистем і виконання довгострокових планів підприємств. Екологічне управління пов'язане з постановкою завдань, що включають обмеження і рамкові умови їх реалізації, а еколого-економічне управління дозволяє вибрати найбільш ефективні шляхи їх вирішення. Поняття «екологічний менеджмент» використовується для позначення управління еколого-економічною системою. Тобто до макрорівня еколого-економічної діяльності відносимо поняття «еколого-економічне управління», а до мікрорівня – «екологічний менеджмент».

Деяка складність трактування поняття «екологічний менеджмент» пов'язана також з тим, що англомовні терміни «environmental management» і «ecological management» більшістю авторів переводяться однаково «екологічний менеджмент», хоча є відмінність яка полягає в такому:

– менеджмент природокористування, або «менеджмент навколишнього середовища» (environmental management), для якого характерний «захисний підхід» не вимагає зміни існуючої техніко-економічної парадигми;

– екологічний менеджмент (ecological management) вимагає переоцінки деяких основ сучасних соціально-економічних систем і місця в них підприємства, а також відходу від антропоцентриської концепції на користь турботи про життя на Землі в цілому.

Закордонні підприємства і вчені застосовують поняття «екологічний менеджмент» переважно до макрорівня, чітко відокремлюючи екологічну діяльність підприємств від макропроблем суспільства.

Особливою рисою екологічного менеджменту закордонних підприємств є першочерговість і пріоритет охорони навколишнього середовища, запобігання антропогенного впливу та збереження екологічного балансу. Екологічні цілі, завдання, переваги споживачів враховуються при розробці виробничих планів, планів постачання та реалізації. Зважаючи на індивідуальність кожного виробничого підприємства, виникає складність у визначеності організації екологічного менеджменту. Кожне підприємство організовує екологічний менеджмент згідно зі своїми розмірами, обсягами виробництва і продажів, контактними аудиторіями.

Значення терміну «еколого-економічне управління» має таку суть – діяльність державних органів і економічних суб'єктів, що, головним чином спрямована на дотримання обов'язкових вимог природоохоронного законодавства, а також на розробку і реалізацію відповідних цілей, проектів і програм.

Отже, екологічний менеджмент – добровільна, ініціативна і результативна частина загальної системи управління виробничого підприємства, орієнтована на реалізацію його власних екологічних цілей і проектів, розроблених на основі принципів економічної ефективності й екологічної безпеки.

Екологічний менеджмент спрямований на мінімізацію витрат і зміцнення ринкових позицій підприємства. Таким чином, в екологічному менеджменті основні цілі та критерії їх досягнення пов'язані з процесами постійного поліпшення й удосконалення економічної і екологічної діяльності підприємства [1, с. 9]. Імітація і фальсифікація результатів такої діяльності практично неможлива, тому що підприємство зацікавлене саме у досягненні результатів, а результати, у свою чергу, створюють необхідну основу для оцінки екологічного добробуту підприємств.

Як частина загальної системи управління, екологічний менеджмент має свої елементи, функції, принципи і властивості, які створюють єдиний організаційний механізм і задають рух екологічним процесам на виробництві. До особливих рис екологічного менеджменту можна віднести планування життєвого циклу виробів з урахуванням екологічних вимог і моніторинг екологічного менеджменту підприємства. Особливості планування життєвого циклу виробів з урахуванням екологічних вимог полягають у необхідності постійної реалізації функцій екологічного менеджменту на кожній стадії життєвого циклу виробів з метою удосконалення виробничих процесів, екологічної діяльності, підвищення якості і безпеки продукції підприємства. Як показує закордонний досвід, особливість моніторингу екологічного менеджменту полягає у розробці власної системи внутрішнього екологічного аудиту для збору даних, на основі яких за власними розробками підприємств здійснюється оцінка стану екологічного менеджменту підприємства. Заслуговує на увагу те, що кожне підприємство має власні системи аудиту і оцінок стану екологічного менеджменту, що надає індивідуальності кожному підприємству.

Характерною рисою сучасного стану екологічного менеджменту на вітчизняних підприємствах є роз'єднаність елементів, цілей, функцій екологічного менеджменту, що обумовлює відсутність організаційного механізму екологічного менеджменту на виробничих підприємствах. На практиці у вітчизняних підприємствах існують екологічні підрозділи, що займаються природоохоронною діяльністю [2, с. 93]. Тому найчастіше термін «природоохоронна діяльність» та «екологічний менеджмент» на підприємствах ототожнюються, що відбувається при зміні назви підрозділів, реорганізації підприємств тощо. Однак ототожнення цих понять є некоректним, оскільки вони резистентні. Природоохоронну діяльність на виробничому підприємстві варто розуміти як координуючий початок, що формує політику і напрямки рішень підприємства для досягнення державних екологічних нормативів і природоохоронних цілей підприємства. Таким чином, природоохоронна діяльність орієнтована на певний об'єкт. Об'єктом управління в даному випадку стають викиди в атмосферу і скидання у водойми, споживання сировини, енергії й екологічні наслідки від вироблених підприємством продуктів. Для такого підходу характерні технології знешкодження забруднення на останньому етапі виробничого циклу, так звані технології «кінця труби». Природоохоронна діяльність підприємств не враховує багатьох сфер діяльності підприємства, що є важливим для успішної реалізації цілей підприємства у сфері раціонального природокористування й екологічної безпеки [3, с. 50].

Екологічному менеджменту як частині загальної системи управління підприємством притаманні свої цілі, функції і принципи, які ґрунтуються на основах теорії менеджменту, але мають певні особливості. Ці особливості сформовано на підставі аналізу інформації

про екологічну діяльність закордонних підприємств, робіт вітчизняних і закордонних вчених-економістів [4, с. 45]. Глобальна мета екологічного менеджменту – це досягнення підприємством природоохоронних норм, стандартів і вимог поліпшення стану навколишнього природного середовища, заощадження і раціональне використання природних ресурсів, запобігання антропогенного впливу на навколишнє середовище. Поставлена глобальна мета, яка структурується на конкретні цілі екологічного менеджменту.

Висновки. Елементи й інструменти охорони навколишнього середовища, що існують на деяких виробничих підприємствах, потребують їх поєднання у єдиний механізм, який повинен працювати не тільки на підприємстві, а й на суспільство в цілому. Але на виробничих підприємствах природоохоронна діяльність проходить повільно, спостерігається відсутність комплексності за всіма напрямками, гострий дефіцит фінансових ресурсів. Кризовими напрямками природоохоронної діяльності, що притаманні виробничим підприємствам, є їх екологічна залежність, застарілість виробничої бази та технологічного процесу обробки сировини і виготовлення виробів, слабкий розвиток природоохоронних процесів і недостатня організація екологічного менеджменту. Тому процес розвитку екологічного менеджменту на виробничих підприємствах повинен відбуватися послідовно, рівномірно та постійно, що є можливим на підставі використання сучасних методів, підходів та інструментів управління.

Виходячи з цього, головне завдання екологічного менеджменту полягає у реалізації екологічної місії виробничого підприємства, досягненні внутрішніх природоохоронних стандартів і показників виробничого підприємства. Досягнення головного завдання екологічного менеджменту виробничого підприємства відбувається на основі виконання державних вимог, реалізації екологічної місії, екологічного планування і раціоналізації процесу виробництва, постійного вдосконалення виробничих процесів і продукції на всіх стадіях життєвого циклу виробів, зменшення споживання ресурсів та кількості відходів, покращення конкурентного статусу підприємства та його стійкості.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Карагодов І.А., Мартовицький В.Д. та ін. Організаційно-економічний механізм управління природокористуванням промислового регіону. *Екологічний вісник*. 2002. № 5–6. С. 8–10.

2. Модернізація виробництва: системно-екологічний підхід : посібник з екологічного менеджменту. Шевчук В.Я., Саталкін Ю.М. та ін. К. : Символ-Т. 1997. 245 с.

3. Білик О.С. Екологічний менеджмент на промислових підприємствах України: зміст та сутність поняття. *Енергозбереження. Енергетика. Енергоаудит*. 2016. № 12 (106). С. 49-64.

4. Екологічний менеджмент і аудит / С.С. Рижков, С.М., Літвак, В.А. Скороходов. К. : Професіонал. 2009. 208 с.

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

COOPERATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS A MECHANISM OF STATE POLICY IMPLEMENTATION IN THE SPHERE OF GENERAL SECONDARY EDUCATION

УДК 351.851(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.9

Пуль С.С.
аспірант кафедри публічного управління та державної служби
Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

У статті проаналізовано особливості співробітництва територіальних громад, як механізму реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти. Можливість співробітництва територіальних громад закріплена в Основному Законі Держави – Конституції України. Ним передбачено, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

Прийнятий у 2014 році Закон України «Про співробітництво територіальних громад» надав законодавче підґрунтя для реалізації норм Конституції України, якими передбачалась можливість співробітництва територіальних громад в Україні.

Дані Реєстру про співробітництво територіальних громад, який ведеться Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України, свідчать, що сільські, селищні, міські ради, як органи місцевого самоврядування базового рівня, які від імені територіальних громад виступають суб'єктами співробітництва, на добровільних засадах реалізовують власні повноваження у цій сфері.

Проведений аналіз співробітництва територіальних громад в Україні протягом 2015–2022 років свідчить, що більшість договорів про співробітництва територіальних громад були напрацьовані з метою надання суспільних благ, пов'язаних із: захистом навколишнього природного середовища, управлінням відходами, наданням публічних сервісів і послуг у сфері освіти та охорони здоров'я, наданням адміністративних послуг.

Встановлено, що співробітництво територіальних громад є важливим механізмом, який має використовуватись громадами, у тому числі, з метою реалізації власних повноважень та раціонального використання бюджетних коштів. Визначені проблемні питання, які незважаючи на нещодавнє оновлення базового Закону України «Про співробітництво територіальних громад», потребують удосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення задля ефективної реалізації механізму співробітництва територіальних громад.

Ключові слова: *державна політика в сфері освіти, співробітництво територіальних громад, управління освітою.*

The article analyzes the peculiarities of the cooperation of territorial communities as a mechanism for the implementation of state policy in the field of general secondary education. The possibility of cooperation between territorial communities is enshrined in the Basic Law of the State – the Constitution of Ukraine. It stipulates that territorial communities of villages, towns and cities can combine communally owned objects on a contractual basis, as well as the cost of budgets for the implementation of joint projects or for joint financing (maintenance) of communal enterprises, organizations and institutions.

The Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" adopted in 2014 provided a legislative basis for the implementation of the norms of the Constitution of Ukraine, which provided for the possibility of cooperation between territorial communities.

Data from the Register on Cooperation of Territorial Communities, which is maintained by the Ministry of Development of Communities, Territories and Infrastructure of Ukraine, show that village, settlement, and city councils, as bodies of local self-government at the basic level, which act as subjects of cooperation on behalf of territorial communities, on a voluntary basis implement own authority in this area.

The analysis of the cooperation of territorial communities in Ukraine during 2015–2022 shows that most agreements on cooperation of territorial communities were concluded with the aim of providing public services related to: environmental protection, waste management, provision of public services in the field of education and health care, providing administrative services. Was established that the cooperation of territorial communities is an important mechanism that should be used by communities, including for the purpose of rational and effective use of budget funds.

It was established that the cooperation of territorial communities is an important mechanism that should be used by communities, including for the purpose of implementing their own powers and rational use of budget funds. Identified problematic issues that, despite the recent update of the Basic Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities", require improvement of the relevant legal framework for the effective implementation of the cooperation mechanism of territorial communities.

Key words: *state policy in the field of education, cooperation of territorial communities, management of education.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Формування ефективного місцевого самоврядування й оптимізація моделі територіальної організації влади є безумовно одним із найважливіших факторів від яких залежить конкурентоспроможність держави. З квітня 2014 року, коли було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, тривала активна нормотворча робота, направ-

лена на формування основ майбутньої моделі адміністративно-територіального устрою держави та засад забезпечення спроможності місцевого самоврядування. Одним з елементів забезпечення спроможності територіальних громад і є їх співробітництво.

У 2014 році був прийнятий та набрав чинності Закон України «Про співробітництво територіальних громад», яким були визначені організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Враховуючи, що органи місцевого самоврядування, після впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, отримали широкі повноваження у вирішені питань місцевого значення, у тому числі у сфері загальної середньої освіти є необхідність більш детально розглянути такий механізм, як співробітництво територіальних громад, саме у питаннях реалізації державної політики у сфері загальної середньої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями місцевого самоврядування, децентралізації державної влади, міжмуніципального співробітництва і співробітництва територіальних громад була приділена увага вітчизняними науковцями-правниками: Н. Камінською, І. Куян, П. Любченком, М. Орзіхом, С. Серьогіною та ін. Питанням реформування публічного управління освітою присвячені праці українських науковців: Д. Дзвінчука, Ю. Конаржевського, І. Лопушинського, В. Лугового, Т. Лукіної, В. Маслова та ін.

Метою статті є визначення особливостей механізму співробітництва територіальних громад у сфері загальної середньої освіти та вироблення рекомендацій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Можливість співробітництва територіальних громад, закріплена в Основному Законі держави – Конституції України. Частиною другою статті 142 передбачено, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ.

Як вже зазначалося, прийнятий у 2014 році Закон України «Про співробітництво територіальних громад» надав законодавче підґрунтя для реалізації норм Конституції України, якими передбачалась можливість співробітництва територіальних громад. Розглянемо нормативно-правове забезпечення цього процесу більш детально.

Насамперед в Законі дається визначення певних дефініцій, а саме:

– співробітництво територіальних громад – відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень;

– договір про співробітництво територіальних громад – договір про умови співробітництва, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування;

– спільний проект – комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій;

– додатковий договір про приєднання до співробітництва – погоджений усіма учасниками співробітництва правочин, яким вносяться зміни до чинного договору про співробітництво, відповідно до яких одна чи декілька заінтересованих територіальних громад приєднується до раніше організованого співробітництва, а також можуть бути передбачені зміни певних умов такого договору в частині розширення території, джерел, обсягів фінансування співробітництва, доповнення інших умов договору без зміни предмета договору та форми співробітництва [1].

Важливими на нашу думку, є й принципи, визначені законодавцем на яких здійснюється співробітництво територіальних громад, а саме: законності; добровільності; взаємної вигоди; прозорості та відкритості; рівноправності учасників; взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати.

В аспекті співробітництва територіальних громад, спробуємо з'ясувати, що саме законодавець закладав під ці принципи:

– принцип законності – полягає в тому, що суб'єкти співробітництва в своїй управлінській діяльності мають дотримуватися чинних нормативно-правових актів (у встановлених формах і визнаними методами);

– принцип добровільності – полягає в тому, що будь-які дії, які пов'язані зі співробітництвом територіальних громад ґрунтуються на

вільному волевиявленні. В Україні, законодавчо не закріплений обов'язок для територіальних громад укладати договори про співробітництво, а у разі прийняття такого рішення, відповідна територіальна громада (через орган місцевого самоврядування) робить це на добровільній основі;

– принципи взаємної вигоди та взаємної відповідальності – тісно пов'язані із принципом рівноправності – полягають в тому, що суб'єкти співробітництва територіальних громад, є рівними та однаково зацікавленими в реалізації завдання (проєкту) передбаченого договором про співробітництво;

– принцип прозорості та відкритості – цей принцип полягає в залученні громадськості до формування та реалізації відповідних рішень. При укладанні договору про співробітництво цей принцип реалізується, як мінімум за двома напрямами залучення громадськості: інформування (проєкт рішення місцевої ради публікується на відповідному веб-сайті) та консультування (проводиться громадське обговорення пропозиції про співробітництво).

Законом також визначені можливі форми співробітництва територіальних громад:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів.

Як зазначає український правник П. Любченко, для українського законодавства і правової науки більш звичним є делегування повноважень, а не завдань. Саме це, на думку дослідника, зумовлює порівняно невелику кількість органів місцевого самоврядування, які обрали цю форму співробітництва [2; 3].

2) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів.

На нашу думку, саме ця форма співробітництва є найбільш ефективною, оскільки є практично всеосяжною та дозволяє визначити у договорі мету проєкту, перелік заходів, тощо. Практична діяльність це підтверджує, оскільки найбільшу кількість договорів про співробітництво укладено саме за цією формою [3].

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури.

Вдалим прикладом реалізації саме цієї форми співробітництва територіальних громад є договори, якими передбачено спільне фінансування установ, які надають адміністративних послуг та спільне фінансування (утримання) місцевої пожежної охорони [3].

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури.

Ця форма співробітництва говорить саме за себе, територіальні громади утворюють спільне комунальне підприємство з метою реалізації спільних проєктів.

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Згадуваний вчений-правник П. Любченко, називає цю форму співробітництва найбільш складною. Основною «проблемою» у застосуванні цієї форми, на думку дослідника, є те, що вона не вносить якихось новацій у питанні органу управління. Знову ж таки, дані, наве-

Таблиця 1

Інформація щодо кількості договорів про співробітництво територіальних громад та форми такого співробітництва з 2015 по 2022 рік [3]

Рік	Кількість договорів про співробітництво	Форма співробітництва				
		Делегування завдань	Реаліза-ція спільних проєктів	Спільне фінансування (утримання) об'єктів	Утворення спільних підприємств	Утворення спільного органу управління
2015	32	1	30	1	0	0
2016	38	2	29	4	3	0
2017	57	6	41	7	2	1
2018	197	28	139	27	3	0
2019	220	12	156	47	3	2
2020	96	1	68	27	0	0
2021	179	46	58	69	3	3
2022	103	30	24	48	1	0
Усього	**921**	**126**	**545**	**230**	**15**	**6**

дені у Таблиці 2 підтверджують, що органи місцевого самоврядування її майже не застосовують [2; 3].

Таблиця 1 містить дані про кількість договорів про співробітництво територіальних громад та інформацію щодо форм такого співробітництва з 2015 року по 2022 рік.

Що стосується завдань, з метою реалізації яких, були прийняті договори про співробітництво територіальних громад, то проведений аналіз, свідчить, що більшість із них були напрацьовані з метою надання суспільних благ і послуг, пов'язаних із: захистом навколишнього середовища; управлінням відходами; наданням публічних сервісів і послуг у сфері освіти та охорони здоров'я; наданням адміністративних послуг. Відповідна інформація наведена у Таблиці 2.

Збільшення кількості договорів про співробітництво територіальних громад у сфері освіти, у т. ч. у сфері загальної середньої освіти з 2017 по 2022 рік пояснюється впровадженням реформ секторальної децентралізації.

Зокрема, із набуттям чинності законами України «Про освіту» (2017 р.) та «Про повну загальну середню освіту» (2020 р.) децентралізацію повноважень органів влади було закріплено й у сфері державного управління середньою освітою, а саме: до повноважень органів місцевого самоврядування були віднесені функції щодо управління закладами загальної середньої освіти (у якості засновника зазначених закладів). Після остаточного формування адміністративно-територіального устрою базового та субрегіонального рівня, засновниками більшості закладів загальної середньої освіти, стали сільські, селищні, міські ради територіальних громад.

Як свідчить проведене дослідження «Фінансування освіти в Україні» протягом 2016–2019 рр. частка освітніх видатків у зведеному бюджеті України зростала з 15,5 до 17,4% його обсягу. За цей час такі видатки зросли з 43,7 до 48,3% загального обсягу зведеного бюджету, з них 49% коштів (у 2018 році) надійшло з місцевих бюджетів [4].

Численні дослідження, направлені на аналіз системи шкільної освіти в Україні (співвідношення демографічних показників, якості освіти та її фінансування) які проводились насамперед неурядовими організаціями, свідчать про те, що основною проблемою забезпечення якісної шкільної освіти, є значна нерівність між сільськими та міськими закладами загальної середньої освіти. Чим більший за кількістю учнів населений пункт, то кращими є бали зовнішнього незалежного оцінювання. На макрорівні найважливішим питанням є демографічна криза, яка призвела до суттєвого зменшення кількості учнів без пропорційного зменшення кількості шкіл та вчителів. Це означає значне навантаження на бюджет, оскільки менші школи дорожче утримувати (в розрахунку на одного учня) [5].

Водночас і у 2021, і у 2022 році, найбільшим напрямом фінансування з місцевих бюджетів залишалася освіта як делеговане повноваження [6].

Наведені приклади свідчать про те, що територіальні громади, кошти з бюджетів яких витрачаються на сферу загальної середньої освіти зацікавлені в їх раціональному використанні, при цьому мешканці зазначених територіальних громад мають право отримати

Таблиця 2

Інформація щодо сфер (напрямів) співробітництва територіальних громад у 2015–2022 роках [3]

Рік	К-ть договорів	Сфери (напрями) співробітництва						
		Благоустрій; екологія; поводження з відходами; ЖКГ	Охорона здоров'я	Освіта	Пожежна охорона	Надання адміністративних послуг	Соціальний захист населення	Інше (розвиток туризму, спорту, архівної справи)
2015	32	9	2	3	1	0	0	17
2016	38	11	2	2	1	0	0	22
2017	57	12	5	5	9	8	1	17
2018	197	31	11	13	14	42	8	78
2019	220	12	10	20	8	30	11	149
2020	96	6	5	9	3	2	6	65
2021	179	22	37	34	6	10	27	43
2022	103	10	28	34	0	12	10	9
Усього	**921**	**113**	**100**	**120**	**42**	**104**	**63**	**400**

належні їм якісні публічні сервіси та послуги. Механізм співробітництва територіальних громад – є саме тим інструментом, який дозволяє ефективно використовувати кошти громади, надаючи можливість мешканцям громади отримати необхідні їм послуги.

Важливість саме фінансового фактору, який має спонукати територіальні громади ефективно використовувати власні бюджетні кошти та активніше ініціювати впровадження механізму співробітництва територіальних громад, підтверджується й тим фактом, що відповідно до Закону України «Про державний бюджет України на 2021 рік» 75% бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад в Україні отримували базову дотацію (тобто, індекс податкоспроможності відповідного місцевого бюджету був нижчим, ніж 0,9 середнього значення цього індексу по Україні) [7].

Механізм співробітництва територіальних громад, у тому числі, у сфері загальної середньої освіти, реалізується і територіальними громадами Харківської області.

Зміївською міською радою та Слобожанською селищною радою Чугуївського району Харківської області у 2021 році (на 2022 рік) та у 2022 році (на 2023 рік) схваленні відповідні рішення та надано згоду на організацію співробітництва територіальних громад у формі делегування виконання окремих завдань з передачею відповідних ресурсів. Договором передбачено надання освітніх послуг Комунальної установи «Зміївський інклюзивно-ресурсний центр» та Комунального закладу «Зміївська гімназія № 1 «Сузір'я» Зміївської міської ради для дітей Слобожанської селищної територіальної громади.

Органами державної влади продовжують вживатися заходи задля вдосконалення співробітництва територіальних громад в Україні. Так, 04 травня 2023 року набрав чинності Закон України № 2867-IX «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад». Основним нововведенням вказаного законодавчого акту є передбачення нового механізму – приєднання територіальних громад до раніше організованого співробітництва територіальних громад.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведене дослідження стосовно реалізації механізму співробітництва територіальних громад у сфері загальної середньої освіти свідчить, що органи місцевого самоврядування базового рівня, які від імені територіальних громад виступають суб'єктами співробітництва, зважаючи на чинну нормативну-правову базу, можуть і реалізовують на добровільних засадах власні повноваження у цій сфері, але на нашу думку є питання, які потребують додаткового нормативно правового регулювання:

по-перше, наразі в Україні діє правовий режим воєнного стану. Правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Цим Законом передбачено можливість утворення обласних, районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, які мають статус тимчасових державних органів. Наприклад, станом на червень 2023 року, у Харківській області, утворено 27 військових адміністрацій населених пунктів.

Законодавчо не визначеними є повноваження начальників військових адміністрацій населених пунктів у питаннях реалізації механізму співробітництва територіальних громад (наприклад, чи може зазначена посадова особа бути ініціатором співробітництва).

По-друге, актуальним питанням є відсутність відповідальності для сторони договору про співробітництво, яка не виконує договір (у цьому разі, відповідно до статей 18 та 19 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», співробітництво можна припинити), але враховуючи, що одним із принципів на яких ґрунтується співробітництво територіальних громад є добровільність, такі випадки, коли, з невідомих причин змінюється позиція органу місцевого самоврядування щодо виконання договору є неприйнятною.

По-третє, з огляду на внесенні до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» зміни, не зрозумілою (з точки зору практичної реалізації) є новела стосовно «договору про співробітництво з поєднанням кількох форм співробітництва». Питання виникає тому, що законодавцем не надано визначення цього терміну та механізму його впровадження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508–18

2. Любченко П. М. Співробітництво територіальних громад: теорія і практика. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 129. С. 50–59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2015_129_8

3. Реєстр про співробітництво територіальних громад. URL : https://mtu.gov.ua/files/reyestr-pro-spivrobitnycztvo-terytorialnyh-gromad-stanom-na-08.06.2023%20(1).xlsx

4. Фінансування освіти в Україні. *Освітня аналітика України*, 3(10). URL: https://science.iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/66_81_Finansuv_osvity.pdf

5. Демографічна криза та нерівність в українській шкільній системі: аналіз нової бази даних «Шкільна карта України». URL: https://cedos.org.ua/edustat/graph/

6. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. URL: https://decentralization.gov.ua/news/16105

7. Про державний бюджет України на 2021 рік: Закон України від 15 грудня 2020 р. № 1082-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508–18

CONCEPT AND CLASSIFICATION OF LANGUAGE POLICY

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ

UDC 351:8
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.10

Teslenko N.O.
Candidate of Philological Sciences,
Associate Professor at the Department
of Modern European Languages
State University of Trade and Economics

Language policy plays a significant role in society, influencing communication, identity, and cultural aspects. It encompasses the utilization, status, regulation, protection, and development of language. The objective of this article is to examine the concept of language policy and its classification in order to deepen our understanding of its essence and diversity.

The concept of language policy encompasses a broad range of actions, strategies, and regulations aimed at managing language-related issues. This includes the establishment of official language laws, recognition of language status, regulation of language usage, strategic language objectives, ensuring language equality, promoting multilingualism, addressing language security concerns, and preventing conflicts based on language.

The analysis of the concept of "language policy" is based on the definitions provided by Ukrainian scholars, showcasing the level of development and understanding of this subject within Ukraine. Additionally, a new interpretation of the concept of "language policy" is proposed to account for the current challenges and dynamics of the language landscape.

This article presents a classification framework for language policy, categorizing it based on types, levels, and types. The classification by type focuses on categorical features such as the State language, the legal status of the State language, and other languages. The classification by level considers the territorial application of language legislation and various aspects of its implementation. Special attention is given to the nuances of language policy during periods of martial law and post-war periods, with an emphasis on territorial differentiation due to the diverse set of factors influencing different regions. The classification by type of language policy highlights the goals of the state in implementing language policy across different spheres of human activity.

In summary, this article aims to explore the concept and classification of language policy, considering its various forms and levels of implementation.

Key words: *public administration, classification of language policy, language policy, types of language policy, levels of language policy, kinds of language policy.*

Мовна політика відіграє важливу роль у суспільстві, впливаючи на комунікацію, ідентичність та культурні аспекти. Вона стосується використання мови, її статусу, регулювання, захисту та розвитку. У статті розглянуто поняття мовної політики та її класифікація для поглиблення розуміння сутності та різноманітності цього явища.

Поняття мовної політики охоплює широкий спектр дій, стратегій і положень, спрямованих на управління мовними питаннями. Це включає прийняття офіційних мовних законів, визнання статусу мови, регулювання мовного режиму, стратегічних завдань мовної політики, забезпечення мовної рівноправності та розвитку багатомовності, усвідомлення мовної безпеки й запобігання конфліктам на мовному ґрунті.

Поняття «мовна політика» проаналізовано на основі дефініцій українських науковців, продемонстровано рівень розробленості цього питання в Україні та засад, які покладаються в основу цього поняття. Крім того, запропоновано нове трактування поняття «мовна політика», що враховує сучасні виклики й динаміку мовного середовища.

У статті структуровано класифікацію мовної політики. Запропоновано класифікацію мовної політики за видами, рівнями й типами. Класифікація мовної політики за видами здійснена на основі категоріальних ознак – державна мова, нормативно-правові статуси державної та інших мов. Визначення рівнів мовної політики пов'язано з територією поширення дії мовного законодавства та аспектами його реалізації. Звернена увага на особливості мовної політики в умовах воєнного стану та повоєнного періоду з акцентом на територіальну диференціацію через різноманіття чинників, які впливають на різні регіони. Класифікація за типами мовної політики базується на визначенні цілей держави у реалізації мовної політики за сферами життєдіяльності людей.

Загалом, стаття ставить за мету дослідження поняття та класифікації мовної політики за різними формами і рівнями її реалізації.

Ключові слова: *державне управління, класифікація мовної політики, мовна політика, види мовної політики, рівні мовної політики, типи мовної політики.*

Formulation of the problem in general. The issue of defining and classifying language policy stems from the inherent ambiguity of the concept and the variations in classification approaches. Language policy encompasses the regulation of language usage, the recognition of official languages, and the level of protection they receive. However, arriving at an exact definition for this term proves challenging. Similarly, the classification of language policy presents difficulties due to the diverse range of approaches and categories employed. The dependence of language policy on political, socio-cultural, and historical contexts further hinders the establishment of universally applicable understandings and recommendations. Addressing these challenges necessitates the clarification of terminology, the systematization of approaches, and extensive research into the factors influencing language policy.

Analysis of recent research and publications. Recent publications indicate that researchers are investigating various aspects of language policy, including the regulation of language use and its societal and governmental impact. Scholars such as Yu. Kuts and O. Sergeyeva argue for the classification of language policy

as a type of state policy, highlighting the wide range of officially defined goals and characteristics associated with the state language policy of a country [8, p. 16]. In the work of N. Hryshyna and M. Bihari, the field of state language policy is further developed by clarifying concepts such as “state language policy”, “state regulation of language issues”, and “mechanisms of formation and implementation of language policy” [5, p. 86]. Ukrainian linguists, drawing on global experiences, justify the use of concepts such as “language planning”, “language corpus”, “native language”, “state language”, “official language”, as well as introducing terms like “language of the titular nation”, “non-titular language”, “minority language”, “minority language”, and “unified language space” [2]. Ukrainian scholars also examine the concepts employed in international language policy discourse, including “language policy”, “language planning”, “language construction”, “language management”, “language marketing”, “state and official languages”, “languages of national minorities”, and “regional or minority languages”. They analyze the essence of these concepts and explore their relationship to the potential implementation within the Ukrainian context of state administration [11, p. 53].

The implementation of state language policy involves employing various means, methods, strategies, and tools to achieve the objectives in the language policy domain. In Ukraine, the state language also serves as a tool for state administration, aiding in the identification of the population and the pursuit of state interests [8, p. 16]. Consequently, it is essential to ensure objectivity, systematicity, and coherence in all language policy mechanisms, supported by scientific justification. Therefore, the necessity of state regulation of language issues, legislative consolidation of the state language, and the implementation of mechanisms at all levels of governance has been acknowledged [5, p. 86].

Researchers give special attention to the language and political context, which influences the development of a language policy that promotes the effective functioning of the language across various domains of use. Regulation within the framework of state language policy is one of the functions of the state since language is utilized in business, culture, science, and other activities [8, p. 16]. The possibility and appropriateness of employing modern tools and technologies, such as public relations (PR), social advertising, language marketing, and others [5, p. 86], are becoming more familiar to ordinary language users. However, their implementation requires systematic monitoring to obtain feedback on their effectiveness.

Researchers are examining the European experience in regulating language use. The European Union has pursued the development of languages by promoting multilingualism and supporting the languages of national minorities [14, p. 318]. Yu. Makarets analyzed various models of language organization and language status in Europe to explore the possibilities of implementing European practices in language regulation in Ukraine. Within the European context, the issue of national language policy was considered, which is based on the principles of monolingualism or bilingualism [11, p. 41]. One concept for implementing language policy in European countries is based on J. Fishman’s “great tradition”, which involves the existence of cultural attributes such as law, government, religion, and history that contribute to the integration of citizens into a unified “nation”, with the official language serving as the primary means of self-expression [8, p. 19]. However, Yu. Makarets argues that proposals for official multilingualism lack an objective basis in Ukraine, which is a unitary multi-ethnic state with Ukrainians as the indigenous ethnic group, and considers them as political manipulation in the language issue [11, p. 41].

One of the goals of language policy is to prevent and resolve language issues. Therefore, language policy is a combination of ideological principles and practical measures implemented through political and administrative mechanisms, aimed at guiding language development in the desired direction. In this context, Yu. Makarets considers language security, conducting an analysis of the key characteristics of Ukraine’s state language policy during the period of independence. It was concluded that ensuring the linguistic interests of society is recognized as a crucial aspect of the state's national security [12, p. 53].

Highlighting is not previously solved parts of the general problem. In the academic tradition of Ukraine, there is a lack of a clear definition for the types and forms of language policy. A significant unresolved aspect of this issue is the absence of a unified and comprehensive definition of language policy. Depending on the context and research approach, the term “language policy” can be interpreted differently. Some scholars perceive language policy as a collection of actions aimed at regulating language usage in society, encompassing legislation and regulations. Other approaches emphasize the sociocultural and identity dimensions, viewing language policy as a process that shapes language practices and the relationships among different language communities. Additionally, there is a challenge in developing classification models for language policy that adequately consider various contexts and

aspects. It is necessary to establish a more systematic approach to the study and analysis of language policy in order to avoid fragmentation and contradictions within this research field.

The purpose of the article. The goal of this article is to bring clarity to the concepts and provide a classification of language policy, thereby enhancing the comprehension and definition of this phenomenon. The article primarily focuses on analyzing various approaches to defining "language policy" and establishing its types, levels, and categories.

Presenting main material. Currently, there is a range of interpretations for the term "language policy", encompassing various perspectives, from metalinguistic reflections and ideological principles to concrete measures employed by the state or social institutions to regulate language dynamics within society.

The term "politics" originates from the Greek word "πολιτική", which denotes self-management. According to the explanatory dictionary edited by V. Busela, "politics" is defined as the overall direction and nature of state activity, a particular class or political party, the guiding activity of the state or a political party within a specific field and timeframe, and the events and issues within domestic and international social life [3, p. 1035].

In the scientific literature, the definition of "language policy" lacks a unified approach, necessitating an examination of its essence and the formulation of a definition that accurately reflects the current state of social relations, particularly in the realm of language policy. Table 1 presents an analysis of various definitions of language policy.

From the analysis, it is evident that the majority of scientists present various definitions of language policy. They commonly define the state as the primary actor in language policy and emphasize its regulatory function and capacity for influence (B. Azhniuk, T. Kovaleva). Additionally, they highlight different aspects such as language development (Yu. Makarets, B. Azhniuk), the regulation of language processes (T. Kovaleva), types of measures (Y. Makarets), and the necessity to resolve language conflicts (N. Popovych, Yu. Makarets).

One definition considers language policy as a reflection of the state's stance towards language (N. Popovych). However, we believe that this approach is influenced by individuals' empathetic mechanisms reacting to state actions, and may not be suitable for accurately delineating the essence of language policy.

Another perspective suggests understanding language policy through ethnopolitics (Yu. Kuts, O. Sergeyeva), which shifts the focus to international relations. In our view, this does not provide a clear understanding of the state's role as a significant factor in determining the strategic direction of language use, not only within ethnic communities but also within the entire state. It is important to note that ethnic communities and native speakers are distinct concepts describing groups of people. People may belong to a certain ethnic community without being speakers of the group's language, and conversely, individuals not affiliated with a particular ethnic community may utilize its language.

Table 1

Analysis of the definition of "language policy"

Author	Definition
Kuts Yu., Sergeyeva O.	The term "language policy" refers to the actions undertaken by entities involved in ethnopolitics, such as states, ethnic communities, political parties, and others, with the objective of addressing national language interests, fostering harmony in national relations, and enhancing the stability of a multiethnic society [8, p. 18].
Popovych N.	The demonstration of the state's stance, through its governing bodies, towards addressing language issues in a particular country [cited in 8, p.17].
Kovaleva T.	A collection of principles, concepts, legislative acts, and measures aimed at influencing and regulating the dynamics of linguistic activities within a society [cited in 8, p.17].
Makarets Yu.	A component of national policy implemented through a range of ideological, political, legal, administrative, economic, and educational measures. Its objective is to foster the growth and diversification of language domains, establish a balanced language landscape, manage language situations, and address language-related conflicts [11, c.99].
Azhniuk B.	The state implements measures through its legislative, executive, and judicial authorities to address various aspects of the language situation in the country. These measures include efforts to preserve or modify the language situation, reallocate spheres of language usage, protect endangered languages, and influence the development of the language system and its subsystems [2, p.5].

Considering the insights from researchers and the analysis of existing definitions, there are grounds for formulating a new definition of the concept of "language policy".

We consider that the definition of language policy should encompass the following elements: 1) the state's involvement in regulating language relationships; 2) regulatory measures employed; 3) the strategic aspect; and 4) the intended objective. Taking these factors into account, we propose the following definition: language policy refers to a collection of strategies that govern language relationships within a state, with the goal of influencing public life. It encompasses a range of political, legal, administrative, and educational measures aimed at fostering language development, facilitating changes or preservation in the language landscape, expanding language usage domains, achieving language balance, and resolving language conflicts.

I. Lopushynskyy introduces another type of language policy known as the policy of non-interference or the "absence of language policy" [9, p. 21]. However, we believe this creates an inconsistency because even the existence of language legislation indicates that the state is declaring a specific direction in language policy.

In the realm of scientific literature, one can find a type of language policy referred to as language pluralism. While it shares some similarities with other types such as multilingualism and linguistic integration, it is practically challenging to implement, especially in multilingual countries that face significant difficulties due to linguistic, cultural, and ethnic conflicts [7, p. 57–58]. Hence, for the classification and implementation of language policy types, it is more appropriate to prioritize state regulation rather than relying solely on the autonomous or sporadic functioning of languages.

The consideration of regional characteristics is crucial in the formation of language policy, particularly in safeguarding the rights of national minorities within a society's language dynamics. Ukraine, being a heterogeneous state with diverse ethnic and linguistic compositions, experiences differences among ethnic groups and their languages. Analyzing regional features enables the identification of variations in ethnic, linguistic, religious, confessional, geopolitical, and political-ideological orientations, as well as the priority types of identity in specific regions. This serves as a basis for developing and implementing a state language policy aimed at legally protecting national minorities and their languages.

B. Azhnyuk observed that language policy in Ukraine was previously subjected to an "assimilationist colonial policy" [1, p. 26]. He emphasizes that attempts to use the languages of national minorities as indicators of regional language boundaries, as pursued by the government and certain regions in Ukraine, result in social isolation based on national-linguistic characteristics. This exclusion of individual regions or micro-regions from the broader Ukrainian context ultimately paves the way for entities like so-called "Donetsk People's Republic (DPR)" and "Luhansk People's Republic (LPR)" and similar associations to emerge [1, p. 37].

It is important to acknowledge that the following conditions were relevant for Ukraine prior to the onset of Russia's invasion in 2022. Currently, there is an observed process of Ukrainian society's consolidation. Historian Y. Hrytsak states that the Ukrainian language today represents the language of freedom, while the Russian language in Ukraine also carries the connotation of freedom. However, in Russia, the Russian language is associated with the language of V. Putin [4]. This indicates a shift in the perception of the language situation in Ukraine. The Ukrainian language is gaining prominence among the Russian-speaking population, signifying their connection to a free Ukraine. This process entails the learning and everyday use of the Ukrainian language. The consolidation of society during the war has redirected the focus of language policy from regional characteristics to a unified state policy of monolingualism with a tolerant attitude towards the Russian language.

Language policy is influenced by various factors, and understanding its types and variations is crucial for analysis. By referring to the type of language policy, we mean a specific approach or method of regulating language usage within a particular society or state. I. Lopushynskyy identifies types of language policy based on the language situation, categorizing the state as monolingual, bilingual, or multilingual [9, p. 77]. In our view, the concept of "language situation" arises from the state's chosen direction regarding the official language and minority languages. Consequently, we can propose a classification of language policy types based on the following characteristics of the language situation: language status, support for linguistic diversity, interests of national minorities, and language integration. The following types can be delineated from these characteristics:

– Monolingualism. This type of language policy focuses on protecting the national language [10, p. 21]. It entails the use of a single language in state institutions, government communications, and education. In a monolingual

context, attention is concentrated on one language and its designated spheres of application. Other languages may face restrictions in their usage or even be prohibited in official domains.

– Multilingualism. This approach promotes the equal status of multiple languages within society. These languages are officially recognized, utilized in government institutions, and emphasized as important. Other languages also receive legal protection and are used in specific areas of life.

– Language integration. Language integration aims to regulate the linguistic environment by fostering the use of both official and minority languages across various domains. This can be achieved through industry-based quotas, while also encouraging conscious support for the language of the former colonial power. In some cases, conditions for "positive discrimination" [10, p. 21] may be encouraged to ensure the inclusion and advancement of minority languages.

Language policy can be implemented at various levels of territorial management and can serve as both an independent element in the governance system and a component of communication strategies, regulatory activities, and development programs of governments or institutions. Four levels can be distinguished:

1. International level. This level of language policy involves political decisions, agreements, and cooperation between countries regarding language or languages. It encompasses various initiatives and agreements aimed at regulating language usage in international relations, communication, and cooperation among nations. The international level of language policy includes a state's position on implementing international documents and its interaction with international language organizations to learn from experiences, promote state language policies, and engage in language monitoring.

2. National (State) level. At this level, language policy refers to political decisions related to language functioning, rights, and guarantees established at the national level to regulate language or languages used throughout the country. However, the implementation of language policy may have local variations. The state's language policy is linked to the strategic directions put forth by the state for society in its own interests.

3. Regional level. The regional language policy pertains to broad administrative units such as regions or oblasts. It addresses a significant number of territories organized based on administrative principles of governance. The policy is applicable to regional governments that possess specific conditions for implementing language policy.

4. Territorial level. This level extends to smaller administrative units such as districts and communities. Territories at this level can possess distinct characteristics, such as post-conflict areas or regions influenced by assimilation policies. These characteristics are not necessarily connected to administrative divisions but are dependent on factors such as military or post-war status, levels of damage, ethnic composition, attachment levels, and more. This understanding of the "language situation" encompasses a broad context.

Such an understanding of the levels of language policy can be valuable for comprehending the heterogeneity of territories in Ukraine. This heterogeneity is associated not only with ethnic and cultural features but also with the social and economic conditions of specific regions. For instance, during the Russian-Ukrainian war conflict territories, post-conflict territories, and areas where peaceful life partially persisted can be observed. Each of these territories, including those affected by military conflicts or Russian assimilation policies, will exhibit different characteristics. Recognizing the diversification of language policy, its influences, and the possibilities for implementation is a necessary condition for its effectiveness. Each area will require distinct approaches to implementing language policy.

The status of the Ukrainian language as a state language is determined by Article 10 of the Constitution of Ukraine. In 2010, the President of Ukraine issued a Decree on the Concept of State Language Policy, and in 2019, the law on ensuring the functioning of the Ukrainian language as a state language was adopted. These documents regulate various aspects of people's lives.

Based on the goals set by the state in language policy, we can identify different kinds of language policy. These include:

1. Normative and legal policy. This kind of policy establishes the legal framework and norms related to language dimensions and linguistic rights of citizens. It includes the adoption of official language policies, language laws, rules and regulations governing language use in official domains, education, media, and other areas of activity.

2. Educational policy. This policy focuses on regulating language use in the educational sphere, such as the language of instruction, multilingual education, the development of educational programs, maintaining linguistic balance, and enhancing language competencies of students.

3. Administrative policy. This kind of policy pertains to language use in state and administrative spheres. It may include requirements regarding

the language of communication in government bodies, the language of documents, and ensuring the language rights of citizens in their interactions with the administration.

4. Cultural policy. This policy aims to support and develop cultural heritage and linguistic identity. It can involve financial support for cultural projects, promotion of language-related activities and events, and preservation and restoration of language culture.

5. Media policy. This policy focuses on regulating language use in the media. It may be based on principles of linguistic balance or asymmetry, include support for minority languages in media, and involve the development of language services and resources.

It is worth noting that the last type, media policy, was not well-defined in the documents presented and requires a modern understanding of the media landscape. Today, the media plays a significant role in shaping social, political, and other attitudes in civil society. In 2019, the Strategy for the Popularization of the Ukrainian Language until 2030, titled "Strong Language – Successful State" [13], was approved, with considerable emphasis on the educational and media spheres. This strategy is implemented through a targeted national and cultural program to ensure the comprehensive development and functioning of the Ukrainian language as the state language in all areas of public life until 2030, as approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine in 2021 [6].

These different types of language policies interact and can be employed together based on the goals and needs of society. The classification of language policy kinds is determined by the sphere of social activity and the goals set by the state.

Conclusions. The study of language policy plays a crucial role in comprehending how language influences society and the dynamics between different groups of people. Defining and classifying language policy has proven to be challenging due to the multitude of approaches and contexts involved. Through the analysis of various concepts and approaches, a comprehensive definition of language policy has been formulated, taking into account its multifaceted aspects. These created classifications aid in uncovering diverse contexts and scales of language policy, contributing to the consolidation of knowledge in this field.

Understanding the nature and impact of language policy is essential for developing effective language strategies that align with the specific language situation. Research in this area holds significance in the construction of a fair and inclusive society, where diverse groups of people can coexist and interact on the basis of equality and respect. By delving into the study of language policy, we gain insights that can guide the development of policies and practices fostering linguistic harmony and social cohesion.

REFERENCES:

1. Ажнюк Б. Критерії оцінювання мовної політики. *Мовне законодавство і мовна політика: Україна, Європа, світ* : зб. наук. пр. К. : Видавничий дім Дмитра Бураго, 2019. С. 25–49.

2. Ажнюк Б. М. Мовна політика: Україна і світ : монографія. К. : Видавничий дім Дмитра Бураго, 2021. 420 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

4. Грицак Я. Мова – це зброя, але не головна. *Твоє місто* : вебсайт. URL: http://surl.li/defjn (дата звернення: 25.06.2023).

5. Гришина Н. М., Бігарі М. І. Державна мовна політика в Україні: зміст та підходи до реалізації. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Вип. 4(61) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 86–97. DOI: https://doi.org/ 10.33990/2070-4011.61.2019.198502

6. Державна цільова національно-культурна програма забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 травня 2021 р. № 474-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2021-%D1%80#Text (дата звернення: 25.06.2023).

7. Дикан О. В. Концепції та моделі мовної політики в сучасній соціолінгвістиці. *Міжнародні наукові дослідження: інтеграція науки та практики як механізм ефективного розвитку* : матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 26–27 квіт. 2019 р. Київ : ГО «Інститут інноваційної освіти», 2019. С. 54–59.

8. Куц Ю. А., Сергєєва О. Ю. Сучасна державна мовна політика України: європейський вимір. *Теорія та практика державного управління*. 2019. № 3(66). С. 16–23.

9. Лопушинський І. П. Формування та реалізація державної мовної політики в галузі освіти України : дис... докт. наук з держ. управл. : 25.00.02 / Національна академія державного управління при президентові України. Київ, 2008. 517 с.

10. Лопушинський І. П. Державна мовна політика в Україні: сучасні реалії та перспективи. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія».* 2012. Т. 194. Вип. 182. С. 20–25 (Серія «Державне управління»).

11. Макарець Ю. С. Мовна політика: термінологічно-категорійний вимір. *Науковий вісник кафедри ЮНЕСКО Київського національного лінгвістичного університету. Філологія, педагогіка, психологія*. 2019. Випуск 39. С. 98–103.

12. Макарець Ю. С. Державна мовна політика незалежної України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Філологія*. 2019. № 40. Том 1. С. 53–58. DOI: https://doi.org/10.32841/2409-1154.2019.40.1.13

13. Про схвалення Стратегії популяризації української мови до 2030 року «Сильна мова – успішна держава» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 р. № 596-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596-2019-%D1%80#Text (дата звернення: 25.06.2023).

14. Яцимірська М. Мовна політика Європейського Союзу. *Вісник Львівського університету. Серія Журналістика*. 2019. Вип. 45. С. 316–322. DOI: http://dx.doi.org/10.30970/vjo.2019.45.1001

СЕКЦІЯ 2
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

STATE PERSONNEL POLICY IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM OF UKRAINE: REGULATORY AND LEGAL SUPPORT

УДК 551/354:331.108]:342(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.11

Лазор О.Д.
д. наук з держ. упр., професор,
професор кафедри публічного
управління та адміністрування
Вінницький державний
педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського

Лазор О.Я.
д. наук з держ. упр., професор,
професор кафедри публічного
управління та адміністрування
Вінницький державний
педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського

Юник І.Г.
к. наук з держ. упр., доцент,
доцент кафедри публічного управління
та адміністрування
Вінницький державний
педагогічний університет
імені Михайла Коцюбинського

У статті обґрунтовано, що процес становлення державної кадрової політики в системі публічної служби є складним, багатокомпонентним, тісно взаємопов'язаним із нормативно-правовим забезпеченням цієї сфери, проходженням певного алгоритму його напрацювання. Задля покращення правового регулювання державної кадрової політики в системі публічної служби, нормативно-правові документи мають бути логічно взаємопов'язані та узгоджені з принципом системності: доктрина – концепція (закони) – стратегія – план.
З'ясовано, що здебільшого, цей процес відбувається безсистемно та за відсутності доктринальних документів. У цьому аспекті важливу роль відіграло б вироблення кадрової доктрини як висхідної концептуальної ідеї.
Становлення та розвиток державної кадрової політики в системі публічної служби України тісно пов'язаний із формуванням самого інституту публічної служби та його підсистем: інституту державної служби, інституту служби в органах місцевого самоврядування, інституту політичної служби, інституту патронатної служби. Важливим у цьому напрямку є прийняття не лише відповідних законів, які регулюють взаємовідносини у цих сферах, але й окремого нормативно-правового документу про публічну службу, який би регулював загальні її питання. Акцентовано на ризиках у затягуванні цих процесів, зокрема щодо остаточного прийняття законопроєкту «Про службу в органах місцевого самоврядування», формування ефективного кадрового резерву, вироблення дієвих механізмів добору на публічну службу та ін.
Аналіз скасованих документів, затверджених Указами Президента, засвідчив постійну актуальність кадрових питань, прийняття певних рішень, спрямованих на вирішення проблем, пов'язаних із: розвитком законодавства про державну службу, комплексною підготовкою державних службовців, адаптацією інституту державної служби в Україні до євростандартів і його реформуванням та ін. Водночас у цих стратегічних документах розроблялись першочергові заходи, спрямовані на вдосконалення формування та реалізацію державної кадрової політики як самостійного напрямку, що підтверджувало її пріоритетність.
Аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення демонструє зміну пріоритетності державної кадрової політики, розгляд її як окремого напряму, складової реформування публічного управління загалом, визначення несуттєвих індикаторів у сфері публічної служби та їх запланованих результатів у прийнятих стратегічних документах.
У чинному законодавстві у сфері публічної служби виявлено концептуальні зміни розуміння служби як діяльності. Зроблено висновок, що у цій частині державна кадрова політика має бути спрямована на модернізацію системи публічної служби, що частково враховано у прийнятій Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025.
Позиціонуючи державну кадрову політику як науково обґрунтовану, цілеспрямовану та розраховану на тривалий період стратегічну діяльність держави, вважаємо, що вона має базуватись на цілісному нормативно-правовому підґрунті.
Ключові слова: *державна кадрова політика, публічна служба, кадровий потенціал, система, нормативно-правове забезпечення, доктрина, концепція, закон, стратегія, аналіз державної політики, формування та реалізація державної політики.*

The article substantiates that the process of formation of the State personnel policy in the public service system is complex, multicomponent, closely interrelated with the regulatory and legal support of this area, and follows a certain algorithm of its development. To improve the legal regulation of the state personnel policy in the public service system, regulatory documents should be logically interconnected and consistent with the principle of consistency: doctrine – concept (laws) – strategy – plan.
It was found that, for the most part, this process is haphazard and in the absence of doctrinal documents. In this regard, it would be important to develop a personnel doctrine as a bottom-up conceptual idea.
The formation and development of the state personnel policy in the public service system of Ukraine is closely linked to the formation of the institution of public service and its subsystems: the institution of civil service, the institution of service in local self-government bodies, the institution of political service, and the institution of executive support service. In this regard, it is important to adopt not only the relevant laws regulating relations in these areas, but also a separate legal document on public service that would regulate its general issues. The author emphasizes the risks of delaying these processes, in particular, the final adoption of the draft law "On Service in Local Self-Government Bodies", the formation of an effective personnel reserve, the development of effective mechanisms for recruiting for public service, etc.
The analysis of the abolished documents approved by the Presidential Decrees showed the constant relevance of personnel issues, the adoption of certain decisions aimed at solving problems related to: the development of civil service legislation, comprehensive training of civil servants, adaptation of the civil service institution in Ukraine to European standards and its reform, etc. At the same time, these strategic documents developed priority measures aimed at improving the formation and implementation of the state personnel policy as an independent area, which confirmed its priority.
The analysis of the current state of regulatory and legal support demonstrates a change in the priority of the state personnel policy, its consideration as a separate area, a component of public administration reform in general, and the definition of minor indicators in the field of public service and their planned results in the adopted strategic documents.
The current legislation on public service reveals conceptual changes in the understanding of service as an activity. It is concluded that in this part, the state personnel policy should be aimed at modernizing the public service system, which is partially taken into account in the adopted Strategy for Public Administration Reform of Ukraine for 2022–2025.
Positioning the state human resources policy as a scientifically grounded, purposeful and long-term strategic activity of the state, we believe that it should be based on a comprehensive regulatory framework.
Key words: *state personnel policy, public service, personnel potential, system, regulatory and legal support, doctrine, concept, law, strategy, analysis of state policy, formation and implementation of state policy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Формування та реалізація державної кадрової політики в системі публічної служби України є актуальною, тим більше за умов введення воєнного стану. З цією метою та для підвищення ефективності цього процесу розробляється та вводиться в дію чимало нормативно-правових актів.

Не дивлячись на тривалі реформаторські процеси та реорганізації в системі публічної служби України, результати проведених опитувань, засвідчують недостатній рівень довіри до чиновників, політиків, суддів – представників різновидів інститутів публічної служби. Так, за результатами проведеного у травні 2023 р. Центром Разумкова опитування, представлено оцінку рівня довіри до інститутів громадянського суспільства [15], де недовіру висловлюють:

- судам (судовій системі загалом) – більшість респондентів (70 %);
- державному апарату – 66 %;
- прокуратурі – 58 %;
- Верховній Раді України – 55 %
- Уряду України – 49 %.

Водночас, частіше не довіряють, аніж довіряють, таким новоствореним структурам як:

- Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (САП) – 49,5 % поряд із 27 % довіри;
- Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) – відповідно 49 % і 26,5 %;
- Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) – відповідно 49 % і 30 %.

Не дивлячись на те, що у 2019 р. Верховною Радою України внесено зміни до Закону «Про судоустрій та статус суддів» [10], за припинення повноважень діючої на той час Вищої кваліфікаційної комісії суддів та неспроможності створення нової, як наслідок тривалого періоду бездіяльності цих інституцій – близько 25 % суддівських посад залишаються вакантними дотепер, породжуючи тим самим дефіцит кадрового потенціалу у цій сфері.

Проблема формування та реалізації ефективної державної кадрової політики погіршується недостатнім рівнем розвитку її нормативно-правового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичну основу для дослідження проблем державної кадрової політики становили напрацювання, наукові роботи плеяди українських учених і фахівців у галузі публічного управління й адміністрування та дотичних до неї. Зважаючи на те, що чимало теоретичних і практичних підходів до державної кадрової політики були предметом публікацій вітчизняних науковців (Н.Т. Гончарук, С.Д. Дубенко, Т.Л. Желюк, В.Я. Малиновського, В.М. Олуйка, В.М. Сороко, С.М. Серьогіна та ін.), джерельна база означеної проблеми не була об'єктом цілісного дослідження, що й зумовлює актуальність наукової розвідки.

Мета статті – виробити пропозиції на основі дослідження сучасного стану нормативно-правового забезпечення державної кадрової політики в системі публічної служби України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування кадрової політики на практиці є досить складним, тривалим та багатогранним процесом. Компоненти державної кадрової політики, які певною мірою також знаходили своє відображення у її сутності: мета, цілі та завдання, суб'єкти та об'єкти, способи їх взаємодії, принципи і пріоритети, механізми формування та реалізації, планування персоналу; забезпечення якісного добору / відбору та розстановки кадрів; система кадрової роботи, технології розвитку, процедури проходження служби; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації публічних службовців, їх стажування; формування кадрового резерву; політика стимулювання та заохочення персоналу; питання оцінювання діяльності, кадровий контроль, відповідальність, соціальне забезпечення та інші – потребують не лише свого визначення, але й постійного оновлення та закріплення у нормативно-правових актах.

Ефективність реалізації державної кадрової політики у системі публічної служби залежить від низки передумов, зокрема: «прийняття законодавчих актів про засади державної кадрової політики та національну стратегію державної кадрової політики відповідно до перспектив трансформації українського суспільства та європейських стандартів» [3, с. 107]. Інші науковці [1; 11, с. 12, 13] звертають увагу на важливості дотримання певних етапів у формуванні кадрової політики, а саме:

- напрацювання кадрової доктрини;
- вироблення концепції державної кадрової політики, визначення її змісту (системи цілей, пріоритетів, принципів тощо);
- підготовка програм (цільових, комплексних та ін.);
- розроблення та налагодження механізмів реалізації державної кадрової політики, вирішення її окремих проблемних питань.

Державна кадрова політика у системі публічної служби має регулюватись відповідними нормативно-правовими документами у їх логічному взаємозв'язку та дотримуючись

принципу системності: доктрина – концепція (закони) – стратегія (за А. Баровською) [1, с. 5]. У теоретичному обґрунтуванні та визначенні змісту державної кадрової політики необхідно, передусім, сформулювати кадрову доктрину як висхідну концептуальну ідею. Базова ідея сучасної державної кадрової політики має відображатись у зміні взаємовідносин держави та особи, в гарантованому забезпеченні конституційного права громадянам на свободу вибору місця праці, роду діяння та часу своєї трудової діяльності.

Сутність нової кадрової доктрини повинна полягати в тому, що держава та особа – соціальні партнери не лише в інтелектуальній самореалізації особистості, але і в професійно-трудовій.

Аналіз чинного законодавства засвідчив наявність профільних законів стосовно окремих видів публічної служби: державної, служби в органах місцевого самоврядування; дипломатичної, митної, податкової та ін.

Указом Президента України № 214/2020 від 05.06.2020 р. [6] визнано низку документів, які регулювали кадрову політику у сфері публічної служби такими, що втратили чинність:

• Указ Президента України від 9 листопада 2000 року № 1212 «Про Комплексну програму підготовки державних службовців»;

• Указ Президента України від 5 березня 2004 року № 278 «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу»;

• Указ Президента України від 20 лютого 2006 року № 140 «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні»;

• Указ Президента України від 20 вересня 2007 року № 900 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців»;

• Указ Президента України від 12 серпня 2010 року № 806 «Про першочергові заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної кадрової політики»;

• Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45 «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки»;

• Указ Президента України від 20 липня 2012 року № 453 «Про План заходів щодо реалізації у 2012 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки»;

• Указ Президента України від 23 квітня 2013 року № 229 «Про План заходів щодо реалізації у 2013 році положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки» та ін.

Дійсно, значна частина цих документів застаріла, але нових, які б регулювали низку питань у сфері кадрової політики, як окремої стратегії державної кадрової політики на майбутній період, не прийнято дотепер. Основні нормативно-правові акти, що регулюють питання реформування державної служби на сучасному етапі, представлено у таблиці 1.

Закон України «Про державну службу» (2015 р.) [7], що почав діяти з 01.05.2016 р. і на який були покладені великі надії, та які, на жаль, не справдились унесенням багатьох, абсолютно недоречних, на нашу думку, поправок. Це зокрема і виведення з числа державних службовців голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, що означає їх призначення без жодних конкурсів. До цього додалися непрозора робота Комісії з питань вищого корпусу державної служби та абсолютна відміна кадрового резерву.

У чинному Законі України «Про державну службу» (2015 р.) порівняно з попередніми його редакціями 1993 р. та 2011 р. концептуально змінилося розуміння цього виду служби як діяльності. Погоджуємось із позицією А.Б. Грищук [2, с. 26], що «якщо спочатку йшлося про реалізацію завдань і функцій держави у виді виконання обов'язків на посадах будь-якого рівня у рамках діяльності всіх державних структур, то тепер – про забезпечення виконання і, власне, виконання закріплених повноважень у межах компетенції».

Аналогічний підхід законодавець пропонує використати і стосовно служби в органах місцевого самоврядування. Якщо у ст. 1 діючого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) [8] сутність цього виду служби викладено як «професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом», то у законопроєкті № 6504 [9] – акцентується увага якраз на «забезпеченні» реалізації територіальними громадами цього права. Тому, вважаємо, що у цій частині державна кадрова політика має бути спрямована, насамперед, на модернізацію системи публічної служби, постійне її вдосконалення з урахуванням викликів часу.

Необхідним етапом формування державної кадрової політики є теоретичне обґрунтування та визначення її концепції, тобто системи висхідних опорних позицій та провідних ідей.

Таблиця 1

Основні нормативно-правові акти, що регулюють питання реформування публічної служби

Назва	Реквізити документа	Терміни реалізації	Примітка
Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»	Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015	2015–2020 рр.	відсутня на сайті НАДС
Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року	розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р)	2016–2021 рр.	актуальна на сайті НАДС
Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки	розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р.	2022–2025 рр.	відсутня на сайті НАДС
Концепція запровадження посад фахівців з питань реформ	розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 р. № 905-р.	2016–2020 рр.	актуальна на сайті НАДС
Концепція впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах	розпорядження Кабінету Міністрів України від від 01.12.2017 р. № 844-р	2017–2020 рр.	актуальна на сайті НАДС
Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад	розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 р. № 974-р.	2017–2020 рр.	актуальна на сайті НАДС
Концепція реформування системи оплати праці державних службовців	розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 р. № 622-р.	2020–2022 рр.	відсутня на сайті НАДС

Джерело: сформовано авторами на основі [4]

Саме вони (позиції та ідеї) повинні розкривати наукові засади найбільш ефективних підходів держави до вирішення кадрових проблем у сучасних умовах і на перспективу, ці ідеї визначають завдання та пріоритети державного впливу на формування, розвиток і раціональне використання кадрового потенціалу України.

Концепція дозволяє чіткіше визначити структуру, елементи, принципи державної кадрової політики, орієнтири на певний результат. Адже не можна зводити державну кадрову політику тільки до професійного навчання кадрів публічної служби або тільки до кадрового забезпечення органів публічної влади. Хоча такий елемент державної кадрової політики має дуже велике значення у її формуванні та реалізації.

Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки, також втратила чинність на підставі Указу Президента № 214/2020 [6]. Мету державної кадрової політики в цій Стратегії було визначено як забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, формування дієвого кадрового резерву у державному управлінні, забезпечення системи безперервного професійного навчання, удосконалення механізму конкурсного відбору.

Побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби розглядалася серед 62 реформ разом із децентралізацією, побудовою ефективної системи територіального устрою – у визначеній Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Сьогодні ці стратегії втратили часову або сутнісну актуальність, а нових, де була б сформульована мета сучасної державної кадрової політики – немає.

Деякі позитивні зміни відбуваються із запровадженням нової Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр. [13]. Нова Стратегія стала продовженням попереднього етапу впровадження реформи державного управління, закладеній у відповідній стратегії [14], та базується на результатах оцінки стану державного управління України, проведеної експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA). Одним із очікуваних результатів проведення реформи

державного управління до 2025 року є формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян, а саме:

• уряд схвалив Концепцію реформування системи оплати праці державних службовців, яка мала бути реалізована впродовж 2020–2022 рр. Державні органи мають стати конкурентними роботодавцями та залучати найкращих фахівців на держслужбу;

• створено вебпортал вакансій (career.gov.ua), де можна подати документи на вакансії держслужби онлайн, поширено на всі категорії посад державної служби;

• впроваджено інформаційну систему управління людськими ресурсами та нарахування заробітної плати (HRMIS) ще в 4 державних органах. На сьогодні дослідна експлуатація проходить уже в 11 центральних органах виконавчої влади;

• розпочав функціонувати в повному обсязі Портал управління знаннями – освітня платформа у сфері професійного навчання державних службовців усіх категорій, голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, посадових осіб місцевого самоврядування. Портал дозволяє швидко та зручно взаємодіяти замовникам і надавачам освітніх послуг.

З метою покращення ситуації, у Стратегії розглянуто питання професійного розвитку державних службовців, методологічного та методичного забезпечення професійного навчання управлінських кадрів, повернулися до питання підготовки кадрового резерву. У розділі «Професійна публічна служба та управління персоналом» визначена мета цього напряму Стратегії як продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист громадян. Прогрес у досягненні запланованих результатів визначатиметься 7 запланованими індикаторами (табл. 2).

До деяких визначених у Стратегії індикаторів виникають запитання щодо їх доцільності, зокрема стосовно «планування середньої кількості кандидатів на посади державної служби», «плинності кадрів на посадах державної служби категорій А, Б, В» та ін.

Як стверджується у Стратегії 2022–2025 [13], діючий Закон України «Про державну службу» [7] відповідає Європейським принципам та спрямований на вирішення основних питань державної служби. Разом з тим, окремі положення зазначеного Закону, потребують суттєвого вдосконалення для підвищення рівня довіри громадян до державної служби. Зазначена необхідність прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [9] з метою її гармонізації із державною службою та гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування.

У вказаному розділі Стратегії визнано за необхідне повернути формування інституту кадрового резерву для заміщення посад

Таблиця 2

Індикатори у сфері публічної служби та їх заплановані результати

Індикатори	Базове значення	Роки			
		2022	2023	2024	2025
1. Середня кількість кандидатів на посади державної служби, од.	3	10	12	13	15
2. Плинність кадрів на посадах державної служби категорії «А», %	18	17	15	13	10
3. Плинність кадрів на посадах державної служби категорії «Б», «В», %	25	20	15	13	10
4. Частка посад державної служби, щодо яких запроваджено систему оплати праці на основі класифікації посад, % загальної кількості посад, на які поширюються єдині умови оплати праці		1	70	75	90
5. Частка державних органів, у яких запроваджено інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах, %	0,5	25	50	65	80
6. Частка державних службовців, які підвищили кваліфікацію, % загальної кількості державних службовців	49	55	60	65	70
7. Частка видатків державних органів на підвищення кваліфікації державних службовців апарату, % фонду оплати праці	до 1	1	1,5	1,75	2

Джерело: [13]

державних службовців, переміщення їх по службі, що було фактично ліквідовано зі вступом у дію чинної редакції Закону України «Про державну службу» [7] з 01.05.2016 р., але дотепер – жодного поступу. Усі призначення на керівні посади в державній службі відбуваються «з коліс», що ставить під сумнів системність, плановість державної кадрової політики у сфері публічної служби, зокрема і державної. Покладені на конкурсні комісії державної служби надії на прозорий і чесний відбір претендентів на посади, а особливо Комісію з питань вищого корпусу державної служби не виправдались. Про це зазначено і в зазначеній Стратегії та вказана причина: неналежна кваліфікація фахівців комісій.

Очікується продовження запровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS), що уможливить проведення оперативного прозорого моніторингу кількісно-якісного складу працівників органів державної влади і фонду оплати праці, а також надалі заміну подібних інформаційних систем у цих інституціях.

Передбачається сприяння формуванню дієвих механізмів мотивування публічних службовців до їх професійного розвитку та безперервної освіти.

Саме на сучасні, ефективні і дієві служби управління персоналом в державних органах покладається завдання щодо забезпечення якості управління людськими ресурсами, що безпосередньо впливає на успіх реформи.

У Стратегічному плані діяльності НАДС на 2021–2023 р. визначені такі головні компоненти політики у сфері державної служби:

- управління людськими ресурсами на державній службі;
- посилення інституційної спроможності служб управління персоналом державних органів;
- розвиток системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування;
- захист законних прав громадян на доступ до державної служби, законних прав та інтересів державних службовців;
- адаптація державної служби до стандартів ЄС [12].

У Стратегічному плані детально визначено завдання, спрямовані на досягнення вказаних стратегічних цілей, індикатори виконання та ресурсне забезпечення. Також зазначено, що «політика у сфері державної служби узгоджується з положеннями таких стратегічних документів», перелік яких представлено на сайті НАДС (див. табл. 1), але дія більшості з них ще станом на 2022 рік втратила чинність, що потребує певного доопрацювання.

Загальновідомо, що державна кадрова політика, зокрема й у системі публічної служби, багаторівнева. У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України [5], також наголошується не лише на необхідності кадрового оновлення, але й нагальності питання «побудови ефективної взаємозв'язаної системи документів стратегічного, програмного та бюджетного планування на центральному та місцевому рівні. З 2014 року на державному рівні прийнято більше 72 концепцій та 52 стратегій, механізм взаємоузгодження таких документів практично відсутній». Однак, якщо доктринальні акти державної кадрової політики відсутні, як і відповідні стратегії у досліджуваній сфері, то і про їх взаємозв'язок – говорити сьогодні недоречно.

Висновки. Отже, аналіз нормативно-правових документів, присвячених проблемним питанням державної кадрової політики та публічної служби, сприятиме напрацюванню пропозицій стосовно їх модернізації, виявленню інноваційних шляхів становлення та розвитку з урахуванням європейських стандартів.

Державна кадрова політика у сфері публічної служби не має на сьогодні сформованої єдиної системи нормативно-правового забезпечення, а тому є недостатньо ефективною. Прийняті керівні нормативно-правові акти у сфері дослідження позбавлені системної цілісності. Стратегічні правові акти у сфері державної кадрової політики на довгостроковий період – відсутні, натомість у стратегічних документах з питань реформування державного управління – представлені як окремі розділи.

Доктрина державної кадрової політики на сьогодні не розроблена. З-поміж засадничих нормативно-правових актів означеної сфери дослідження домінують закони щодо окремих видів служби, значно менше чинних стратегій і концепцій. Значна частина нормативно-правових актів, представлених на сайті НАДС з питань реформування державної служби, втратила часову та сутнісну актуальність.

З'ясовано, що головні компоненти державної кадрової політики у системі публічної служби, стратегічні напрямки її реформування повинні мати .відповідне нормативно-правове забезпечення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баровська А.В. Оптимізація структури керівних документів державної політики : аналіт. доп. К. : НІСД, 2011. 88 с.

2. Грищук А.Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів : ЛДУВС, 2018. 232 с.

3. Іванченко Ю.Г. Державна кадрова політика. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 6 : Державна служба. К. : НАДУ, 2011. 524 с.

4. Офіційний сайт НАДС. URL: https://nads.gov.ua

5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. URL : https://zakon.rada.gov.ua

6. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України : Указ Президента № 214/2020 від 05.06.2020 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua

7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua

8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL : https://zakon.rada.gov.ua

9. Про службу в органах місцевого самоврядування : законопроєкт № 6504. URL : https://zakon.rada.gov.ua

10. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua

11. Стратегічне управління людськими ресурсами як елемент модернізації системи державної служби. Івано-Франківськ : Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації, 2012. 195 с.

12. Стратегічний план діяльності НАДС на 2021–2023 роки. НАДС. 40 с.

13. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua

14. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 24.06.2016 р. № 474-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua

15. Центр Разумкова. Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів (травень 2023 р.). URL : https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-krainidovira-do-sotsialnykh-instytutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-traven-2023r

СЕКЦІЯ 3
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

ЕТИМОЛОГІЧНИЙ ВИМІР ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ» (НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ ВИТОКІВ)

ETYMOLOGICAL DIMENSION OF THE DEFINITION OF THE CONCEPT OF "HYBRID THREATS" (ON THE EXAMPLE OF INDIVIDUAL LEAKS)

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.12

Хряпинський А.П.
к. юрид. наук

У статті здійснено комплексне наукове обґрунтування та дослідження проблематики визначення сутності та особливостей етимологічного змісту визначення поняття «гібридних загроз».
Акцентовано увагу на тому, що гібридні загрози, як явище та концепція, швидко опинились у центрі дискурсу політики безпеки після російської агресії проти України в 2014 році, з поважних причин. Природа антагоністичних загроз нашим відкритим, демократичним суспільствам і процесам прийняття політичних рішень розширилася, а інтенсивність і потенційна шкода такого роду антагоністичної поведінки зросла. Протягом останніх років спостерігався швидкий розвиток досліджень і аналізу, а також практичних дій, природний розвиток, враховуючи погіршення ситуації з політикою безпеки в Європі та розширення масштабів антагоністичних державних загроз, з якими ми стикаємося.
Аргументовано показано, що підвищення стійкості передбачає не лише зміцнення інфраструктури, фізичної чи соціальної; це також посилення когнітивної та правової стійкості. Нові модні слова, що постійно з'являються, – це підхід, що охоплює весь уряд і все суспільство. Очевидно, що приватний бізнес і громадянське суспільство відіграють важливу роль у протидії гібридним загрозам. Це особлива сила наших відкритих ліберальних демократій. Міжнародна співпраця та солідарність є важливими інструментами для посилення стримування, розуміння загрози та формування стійкості. Невипадково ЄС і НАТО розробили нові інструменти для протидії гібридним загрозам. Показано, що існує потреба краще зрозуміти це явище, щоб мати можливість виявити та ідентифікувати його, створити стійкість проти нього та, нарешті, протистояти йому. Зараз теорія і практика стрімко розвиваються рука об руку. Між аналітиками та практиками в цій галузі точаться жваві дебати. Не буде надмірним перебільшенням сказати, що зараз це є науковою межею політики безпеки. Ми знаходимося в процесі розробки нової спільної стратегічної культури, як на національному, так і на міжнародному рівнях, щодо того, як саме керувати цими антагоністичними загрозами в мирний час.

Ключові слова: *управління, гібридні загрози, протидія та превенція, інноваційний розвиток, протидія загрозам, превенція загрозам, гібридні загрози в управлінні.*

In the article, a comprehensive scientific substantiation and study of the problem of determining the essence and peculiarities of the etymological content of the definition of the concept of "hybrid threats" is carried out.
Attention is focused on the fact that hybrid threats, as a phenomenon and a concept, quickly found themselves at the center of the discourse of security policy after the Russian aggression against Ukraine in 2014, for good reasons. The nature of antagonistic threats to our open, democratic societies and political decision-making processes has expanded, and the intensity and potential harm of such antagonistic behavior has increased. Recent years have seen a rapid development of research and analysis as well as practical action, a natural development given the deterioration of the security policy situation in Europe and the expansion of the antagonistic state threats we face.
It is argued that increasing resilience involves not only strengthening infrastructure, physical or social; it is also a strengthening of cognitive and legal stability. New buzzwords that keep popping up are a whole-of-government, whole-of-society approach. It is clear that private business and civil society play an important role in countering hybrid threats. This is a particular strength of our open liberal democracies. International cooperation and solidarity are important tools for strengthening deterrence, understanding the threat, and building resilience. It is not by chance that the EU and NATO have developed new tools to counter hybrid threats. It is shown that there is a need to better understand this phenomenon in order to be able to detect and identify it, build resilience against it, and finally counter it. Now theory and practice are rapidly developing hand in hand. There is a lively debate between analysts and practitioners in this field. It is no exaggeration to say that this is now the scientific frontier of security policy. We are in the process of developing a new shared strategic culture, both nationally and internationally, about how exactly to manage these antagonistic threats in peacetime.

Key words: *management, hybrid threats, counteraction and prevention, innovative development, countermeasures against threats, prevention of threats, hybrid threats in management.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Гібридні загрози, як явище та концепція, швидко опинились у центрі дискурсу політики безпеки після російської агресії проти України в 2014 році, з поважних причин. Природа антагоністичних загроз нашим відкритим, демократичним суспільствам і процесам прийняття політичних рішень розширилася, а інтенсивність і потенційна шкода такого роду антагоністичної поведінки зросла. Протягом останніх років спостерігався швидкий розвиток досліджень і аналізу, а також практичних дій, природний розвиток, враховуючи погіршення ситуації з політикою безпеки в Європі та розширення масштабів антагоністичних державних загроз, з якими ми стикаємося.

Існує потреба краще зрозуміти це явище, щоб мати можливість виявити та ідентифікувати його, створити стійкість проти нього та, нарешті, протистояти йому. Зараз теорія і практика стрімко розвиваються рука об руку. Між аналітиками та практиками в цій галузі точаться жваві дебати. Не буде надмірним перебільшенням сказати, що зараз це є науковою межею політики безпеки. Ми знаходимося в процесі розробки нової спільної стратегічної культури, як на національному, так і на міжнародному рівнях, щодо того, як саме керувати цими антагоністичними загрозами в мирний час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-прикладні аспекти дослідження внутрішніх загроз знайшли своє відображення у наукових працях багатьох вчених, зокрема таких як: Л. Акімова, Е. Бухвальд, З. Гбур, С. Лазаренко, В. Ліпкан, Н. Словацька. Водночас, питання пов'язані із комплексним науковим обґрунтуванням та дослідження сутності й етимологічного змісту визначення поняття «внутрішніх загроз» з урахуванням сучасних здобутків науки й методологічних підходів ще не отримали належного теоретико-прикладного обґрунтування та аналізу.

Внаслідок чого **метою** даної статті є наукове обґрунтування та дослідження проблематики етимологічного змісту визначення поняття «внутрішніх загроз».

Виклад основного матеріалу. Наші традиційні концептуальні відмінності між зовнішньою та внутрішньою безпекою, військовими та цивільними справами, а також між національними та міжнародними рішеннями, які керують нашим розумінням та бюрократією; організаційна структура здається менш придатною або може навіть заважати нам, коли ми підходимо до теми гібридних загроз. Іноді виникає питання, чи всі розмови (і дії) про гібридні загрози – це просто ажіотаж, просто переупакування чогось, що завжди існувало. Звичайно, методи та широкий інструментарій агресивних інструментів нав'язування своєї політичної волі іншим державам і суспільствам існували завжди. Тим не менш, відновлення уваги до цих питань після російської агресії проти України в 2014 році та в інших місцях є виправданим.

Під загрозою можна розуміти поєднання спроможності, наміру та можливості. Спроможність окремих держав скоординовано застосовувати широкий спектр антагоністичних інструментів, безумовно, зросла. Деякі з цих інструментів є новими або використовуються по-новому [1, с. 30]. Такий же намір: ми можемо спостерігати за діяльністю ворожої держави в обсязі, якого не бачили протягом тривалого часу. Протягом останнього десятиліття чи близько того деякі уряди явно зменшили свої обмеження на використання зловмисних і зловмисних дій. У той же час можливості, надані нашими власними вразливими місцями, зросли завдяки посиленню цифровізації та залежності, а також недостатнім інвестиціям у внутрішню та зовнішню безпеку. Тож так, гібридні загрози існують тут і зараз, і вони не збираються зникати. Гібридні загрози не є потенційним ризиком – те, що може статися. Вони є актуальною і теперішньою реальністю, з якою нам потрібно мати справу [2, с. 13].

Управління гібридними загрозами є предметом дискурсу, який швидко зростає на національному та міжнародному рівнях. Це вимагає від держав, суспільств і міжнародних організацій розуміння загрози, підвищення стійкості та набуття можливостей для протидії загрозі.

Розуміння загрози включає розвиток усвідомлення своєї вразливості; розуміння мотивів і способів дій антагоністичного стану; а також виявлення та ідентифікація загрози, завдання, яке вимагає розширеного усвідомлення ситуації. Гібридні загрози – це скоординовані та синхронізовані дії, які можуть проявлятися різними способами та у багатьох секторах. Нам потрібно з'єднати всі крапки, часто з датчиків, які не обов'язково підключалися раніше, і припустити цілісний підхід. Наші супротивники, звичайно, так [3, с. 44].

Побудова стійкості означає зменшення потенційних переваг антагоністичної держави, так зване стримування запереченням. Ні розуміння загрози, ні формування стійкості не є «ракетною наукою», хоча обидва вимагають цілеспрямованих зусиль і скоординованого підходу всього уряду.

Однак протидія гібридним загрозам частково означає вихід на незвідану та складну територію. «Протидію» можна розділити на застосування контрзаходів проти триваючих антагоністичних дій і створення стримування потенційних атак шляхом зміни аналізу витрат і вигод антагоністичного стану, так зване стримування покаранням. Гібридні загрози за своєю природою створені для створення плутанини та обману, і їх важко виявити та приписати. Вони складаються з великої кількості можливих антагоністичних засобів, які використовуються скоординовано, деякі з яких, наприклад дезінформація, не обов'язково повинні бути незаконними чи суперечити міжнародному праву. Симетричні відповіді «око за око» рідко можливі або бажані. Слід дотримуватись міжнародного права. Ми займаємося захистом наших відкритих, демократичних суспільств і міжнародного порядку, заснованого на правилах [4, с. 229].

Як правило, антагоністична держава – це авторитарний уряд або диктатура, яка мало перешкоджає агресивній поведінці та має високо централізовані, швидкі та скоординовані структури прийняття рішень. Антагоністичні, зловмисні дії розглядаються – і використовуються – як політичний інструмент для досягнення стратегічних цілей, засіб досягнення мети. Ця мета може полягати в тому, щоб вплинути на прийняття наших рішень або підірвати наші суспільства, завдати шкоди [5, с. 61].

Інформаційне середовище та величезний потенціал для його використання у зловмисних діях вже певний час тому привернули значну увагу фахівців у сфері гібридних загроз та гібридної війни. З початку тисячоліття використання операцій впливу як державними, так і недержавними акторами стає все більш очевидним як для тих, хто приймає рішення, так і для пересічного населення. Цифрова революція, що впливає на розповсюдження інформації та соціальний обмін у наших суспільствах і спільнотах, а також посилення зв'язаності ключових суспільних систем та інфраструктури відкрила не лише нові можливості, а також і вразливі місця. Крім того, зміни на ринках праці та у демографічному складі багатьох суспільств розширили можливості та горизонти для частини суспільства, але залишили інших невпевненими у своєму місці чи представленості їхніх інтересів у традиційних ЗМІ чи політичній сфері. Це мало прямий вплив як на національну публічну політику, так і на міжнародні відносини, не в останню чергу пов'язане з різними референдумами та виборами, наприклад, у Великій Британії та Сполучених Штатах у 2016 році та у Франції у 2017 році.

Протидія гібридним загрозам, виходячи за рамки створення стійкості, є стрімко зростаючим і поглибленим політичним та інтелектуальним пошуком. Це складна частина переосмислення та редизайну політики безпеки. Міжнародна співпраця та обміни між державними органами, аналітичними центрами та академічними колами відіграють важливу роль у цьому [6, с. 74].

Діяльність, що стоїть за гібридними загрозами, здійснюється, як правило, акторами з більш-менш авторитарними або тоталітарними поглядами на владу. Мета полягає в тому, щоб націлитися на системну вразливість демократій, використовуючи всі інструменти, які є в розпорядженні авторитарної держави. Демократичні держави також можуть, зіткнувшись з ворожим втручанням, здійснювати відповідні гібридні контрзаходи, але існують значні відмінності порівняно з діями, вжитими авторитарними державами.

У багатьох поясненнях і визначеннях, що стосуються концепції гібридних загроз, як державні, так і недержавні актори згадуються як суб'єкти, які беруть участь у реалізації гібридних загроз з метою втручання у внутрішній простір інших держав для посилення своїх власних стратегічних інтересів, у тому числі шляхом насильства. Використання гібридних загроз як механізму підтримки різних політик для просування власних стратегічних інтересів характерно для таких держав, як росія, Китай, Іран і Північна Корея, недержавних акторів, таких як Хезболла, Аль-Каїда та ІДІЛ, а також для декількох проксі-акторів – транснаціональних організованих злочинних синдикатів, ідеологічних рухів і прибуткових «незалежних» акторів.

Одним із головних викликів у протидії гібридним загрозам є те, що, з одного боку, ми стикаємося з традиційною проблемою безпеки та зовнішньої політики – зовнішнім антагоністичним державним суб'єктом, тобто зовнішньою загрозою – але з іншого боку, загрози часто проявляються у внутрішньому сферу безпеки, де також можна знайти багато можливих контрзаходів [7, с. 20]. Політична культура та бюрократичні структури західних держав часів холодної війни чи пост-холодної війни не обов'язково сприяють подоланню розриву між тим, що традиційно тлумачиться як «внутрішні» та «зовнішні» виклики безпеці. Нове гібридне середовище загроз означає, що концепція політики безпеки має бути розширена та частково переосмислена [8, с. 4].

Підвищення стійкості передбачає не лише зміцнення інфраструктури, фізичної чи соціальної; це також посилення когнітивної та правової стійкості. Нові модні слова, що постійно з'являються, – це підхід, що охоплює весь уряд і все суспільство [9, с. 303]. Очевидно, що приватний бізнес і громадянське суспільство відіграють важливу роль у протидії гібридним загрозам. Це особлива сила наших відкритих ліберальних демократій. Міжнародна співпраця та солідарність є важливими інструментами для посилення стримування, розуміння загрози та формування стійкості. Невипадково ЄС і НАТО розробили нові інструменти для протидії гібридним загрозам.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що вирішення цієї важливої, але складної проблеми щодо визначення сутності внутрішніх загроз має бути командною системою зусиль. Вченим, аналітикам і практикам є чому навчитися один у одного. Іноді ми використовуємо різні слова та концептуальні моделі для вирішення цих проблем. Існують різні погляди на інструментарій і те, як найкраще структурувати наші системи для боротьби із загрозами. І існують різні точки зору – національні/міжнародні, внутрішні/зовнішні, військові/цивільні – на цю тему. Нам є чому навчитися з цих різних точок зору, обмінюватися найкращими практиками та ідеями, які є безкоштовними та можуть покращити наш розум і дії, тоді як великий аналіз поглядів, заснований на глибоких знаннях і багаторічному досвіді, і є дуже бажаним і важливим внеском у подальшому шляху в боротьбі з гібридними загрозами та потребує подальшого науково-теоретичного пізнання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Gregory F. Treverton, Andrew Thvedt, Alicia R. Chen, Kathy Lee and Madeline McCue, Addressing Hybrid Threats (Stockholm: Swedish Defence University, 2018), 10 fft.

2. Mark Galeotti, 'Hybrid, Ambiguous, and Non-Linear? How New Is Russia's "New Way of War"?', Small Wars & Insurgencies 27, no. 2 (2016): 7.

3. Michael Kofman and Matthew Rojansky, 'A Closer Look at Russia's "Hybrid War"', Kennan Cable 7 (Wilson Center: Kennan Institute, 2015).URL: https://www.files.ethz.ch/isn/190090/5-KENNAN%20CABLE-ROJANSKY%20KOFMAN.pdf.

4. Timothy Thomas, 'The Evolution of Russian Military Thought: Integrating Hybrid, New-Generation and New-Type Thinking', The Journal of Slavic Military Studies 29, no. 4 (2016): 557–9.

5. Foreign Policy Concept; Valery Gerasimov, 'Russian General Staff Chief Valery Gerasimov's 2018 Presentation to the General Staff Academy: Thoughts on Future Military Conflict-March 2018'. Translated by Dr Harold Orenstein. Army University Press, Military Review, January–February 2019. https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/Eng lish-Edition-Archives/Jan-Feb-2019/Gerasimov-Future/; Sergey Glazyev, advisor to Russian president on issues of economic integration, quoted in RIA Novosti, 8 April 2015.

6. Alexander Lanozska, 'Russian Hybrid Warfare and Extended Deterrence in Eastern Europe', International Affairs 92, no. 1 (2016): 178.

7. Pascal Brangetto and Matthijs A. Veenendaal, 'Influence Cyber Operations: The Use of Cyberattacks in Support of Influence Operations', 8th International Conference on Cyber Conflict (CyCon), 31 May–3 June 2016, Tallinn, Estonia. https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/7529430

8. Martin Kragh and Sebastian Åsberg, 'Russia's Strategy for Influence through Public Diplomacy and Active Measures: The Swedish Case', Journal of Strategic Studies 40, no. 6 (2017): 35.

9. Edward Deverell, 'Att identifiera och motstå informationspåverkan: En jämförande studie av hur de nordiska länderna organiserar arbetet', Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, no. 1 (2019): 31–54.

СЕКЦІЯ 4
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

МЕХАНІЗМИ ЛОБІЗМУ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
MECHANISMS OF LOBBYING IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES

УДК 35.328.184
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.13

Горник В.Г.
д.держ.упр., професор, директор навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування, професор кафедри публічного управління та економіки
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

Масик-Бєсова М.З.
к.держ.упр., вчений секретар, доцент кафедри публічного управління та економіки
Таврійського національного університету
імені В. І. Вернадського

Євмєшкіна О.Л.
д.держ.упр., професор, завідувач кафедри публічного управління та економіки Таврійського національного університету
імені В. І. Вернадського

У статті розкрито механізми лобізму в системі органів публічної влади, що пов'язано із необхідністю налагодження комунікації між органами публічної влади та бізнесом, при цьому опираючись на практику зарубіжних країн в даній сфері. Розглянуто значення лобізму та визначено, що у більшості демократично розвинених держав найголовнішим механізмом взаємовідносин між державою та суспільством виступає саме лобізм, який є своєрідним стимулюючим суспільно політичним інструментом поміж виборами та водночас а також найважливішим осередком інформаційного забезпечення для органів публічної влади. Наведено функції та обов'язки, цілі, риси, методи та форми лобізму.
Виокремлено переваги (впливає на ухвалення тих чи інших державно-управлінських рішень, чим змушує «тримати тонус» органів публічної влади; є одним із важливих засобів самоорганізації громадськості, який сприяє мобілізації суспільної підтримки чи несприйняття того чи іншого законопроекту, а також виявленню впливу на політику; забезпечує можливість відстоювання інтересів меншості, оскільки є особливою формою виявлення політичного плюралізму; уособлює принцип незалежності інститутів громадянського суспільства, які за допомогою лобіювання стараються самостійно розв'язувати власні проблеми, маючи певний вибір напрямів та інструментом аналогічного рішення; виступає соціально-політичним стимулом, мета якого полягає у прискоренні реалізації тих чи інших цілей та інтересів, спонукаючи до чітких дій; дає можливість розширити інформаційно-організаційне забезпечення прийнятих рішень та більш детально визначити найбільш наболілу проблему; виступає основним засобом співпраці між представницькою та виконавчою владою; виступає основним інструментом досягнення взаємних поступок, засобом обопільного примирення між собою різних інтересів) та недоліки (виступає головним засобом першочергового задоволення зарубіжних інтересів, що може нести суттєві збитки державі, тобто ігнорує принцип «патріотизму»; виступає в окремих випадках інструментом не правового тиску на діяльність публічних органів влади; виступає фактором розвитку та захисту локально-національних інтересів; посилює загрозу «розмивання» суспільних основ, трансформації демократичних інституцій у могутній засіб певних владних груп) лобізму в системі органів публічної влади в Україні.
Ключові слова: *лобізм, лобістська діяльність, органи публічної влади, цілі та риси лобізму, методи та форми лобізму, переваги, недоліки.*

The article reveals the mechanisms of lobbying in the system of public authorities, which is connected with the need to establish communication between public authorities and business, at the same time relying on the practice of foreign countries in this field. The importance of lobbying was considered and it was determined that in most democratically developed states, the most important mechanism of relations between the state and society is lobbying, which is a kind of stimulating socio-political tool between elections and, at the same time, also the most important center of information provision for public authorities. The functions and duties, goals, features, methods and forms of lobbying are given.
Advantages are singled out (influences the adoption of certain state-management decisions, which forces public authorities to "keep their tone"; is one of the important means of self-organization of the public, which contributes to the mobilization of public support or rejection of this or that draft law, as well as to the identification of influence on politics ; provides the opportunity to defend the interests of the minority, as it is a special form of revealing political pluralism; embodies the principle of independence of civil society institutions, which, with the help of lobbying, try to independently solve their own problems, having a certain choice of directions and a tool for a similar solution; acts as a socio-political stimulus, goal which consists in accelerating the realization of certain goals and interests, prompting clear actions; provides an opportunity to expand the information and organizational support of the decisions made and define the most pressing problem in more detail; acts as the main means of cooperation between the representative and executive authorities; serves as the main tool for achieving mutual concessions, a means of mutual reconciliation of different interests among themselves) and shortcomings (is the main means of primarily satisfying foreign interests, which can cause significant losses to the state; acts in some cases as an instrument of non-legal pressure on the activities of public authorities; acts as a factor of development and protection of local and national interests, increases the threat of "erosion" of social foundations, transformation of democratic institutions into a powerful means of certain powerful groups) of lobbying in the system of public authorities in Ukraine.
Key words: *lobbying, lobbying activity, public authorities, goals and features of lobbying, methods and forms of lobbying, advantages, disadvantages.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогоднішній день інститути громадянського суспільства можуть суттєво впливати на діяльність органів публічної влади і відігравати важливу роль не лише у соціально-економічній, але й політичній сферах. Належна робота даних інститутів лежить в основі демократичного розвитку будь-якої держави. Здійснення безперервного моніторингу за функціонуванням громадських організацій відіграє важливу теоретико-прикладну роль, оскільки вони здатні найбільше чинити тиск на владні органи шляхом використання різних механізмів лобізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику лобізму в системі органів публічної влади досліджували такі науковці як М. Баришевська, В. Гаркавий, О. Гросфельд, В. Мареніченко, Р. Радейко, М. Росенко, М. Сичова, С. Шапран та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. В сучасних умовах розвитку нашої держави найбільш гостро постає проблематика лобістської діяльності, що пов'язано із необхідністю налагодження комунікації між органами публічної влади та бізнесом, при цьому опираючись на практику зарубіжних країн в даній сфері. Проте, на даний час потребує більш детального вивчення можливостей та загроз впливу лобізму на діяльність системи органів публічної влади.

Мета статті полягає у розкритті механізмів лобізму в системі органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Від початку незалежності нашої держави до сьогоднішнього дня доволі динамічними темпами розвиваються усі суспільно політичні процеси, які уже стали випереджати пристосування системи публічного управління, спрямовану на керування даними процесами. Це вважається найважливішим фактором дестабілізації політичного ладу в Україні. У більшості демократично розвинених держав найголовнішим механізмом взаємовідносин між державою та суспільством виступає саме лобізм, який є своєрідним стимулюючим суспільно-політичним інструментом поміж виборами та водночас а також найважливішим осередком інформаційного забезпечення для органів публічної влади. Даний «осередок» включає інформаційні дані стосовно структури суспільних інтересів та потенційного суспільного розчарування.

Термін «лобізм» походить від англійського слова «lobby», яке означає – «кулуари». В алегоричному сенсі політичної термінології це слово визначалось як «коридори влади». Практичне значення лобізму на сучасному етапі розвитку не тільки не слабшає, але і значно зростає з кожним роком. Його характер стає масовим, а окремі лобістські кампанії набувають статусу соціальних рухів з урахуванням того, що питома вага лобізму в механізмах взаємодії суспільства і держави визначається особливостями політичного устрою. Лобізм – це особлива система і практика організації окремих груп суспільства шляхом цілеспрямованого впливу на органи законодавчої та виконавчої влади. Лобізм – це тиск, «проштовхування» інтересів, а влада є об'єктом лобізму. Крім того, лобізм – це «посередницьке» політико-правове явище. Лобіст – посередник між впливовими зацікавленими групами, громадськими об'єднаннями та організаціями [3, с. 90].

Саме слово «лобізм» неоднозначно оцінюється суспільною свідомістю, бо має як «світловий», так і «тіньовий» сенс. Якщо говорити про останній, то, як правило, термін «лобізм» тут набуває суто негативного звучання, в чомусь що нагадує ефект від слів «блат», «протекціонізм», «підкуп», «покупка голосів» в чиїх-небудь корисливих або вузько партійних інтересах в збиток інтересам іншим, перш за все суспільним. Крайнім вираженням негативного лобіювання можуть виступати незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція – все, за допомогою чого ухвалюються управлінські рішення на користь певних груп або осіб. Негативне відношення до лобізму формується саме завдяки подібній практиці «впливу» на управлінські рішення. Зрозуміло, це лише одна сторона медалі, що показує не лише силу і можливості різних соціальних структур, але і вразливі, слабкі місця влади. «Світловий» же сенс характеризує лобізм як здорове, нормальне, життєво необхідне явище, виступаюче як інститут демократичного процесу. Адже лобізм як система організаційного оформлення, вираження і представництва різноманітних групових інтересів такий же невід'ємний елемент суспільства, як і наявність в нім цих різноманітних групових інтересів, кожен з яких наполегливо прагне привернути до себе увагу влад. Лобізм в цьому позитивному сенсі є форма законного впливу «груп тиску» на управлінські рішення державних органів з метою задоволення інтересів певних соціальних структур (організацій, територіальних утворень, шарів громадян тощо) [5].

Відтак, можна вважати, що лобізм виступає головним комунікаційним механізмом між представниками суспільства та владою, покликаний просувати власні інтереси. Даний феномен вже давно є законодавчо регламентованим у більшості зарубіжних держав. Те, що в нашій державі

досі на нормативно-правовому рівні немає повноцінного визначення лобізму пов'язано з тим, що протягом тривалого періоду в Україні дане поняття вивчали з точки зору негативного підходу та прирівнювали з корупційними схемами. Водночас в Україні лобізм наражається на проблемні аспекти самого політичного ладу.

Основна функція лобіста – налагодження зв'язків організації, яку він представляє, з органами державної влади й іншими організаціями. Задача лобіста – встановлення неформального діалогу та представництво інтересів перед органами влади й іншими організаціями. Обов'язки лобіста такі:

– проведення регулярного моніторингу оголошених місцевими органами виконавчої влади конкурсів і пропозицій щодо залучення організацій громадянського суспільства до виконання соціального замовлення із залученням бюджетних коштів;

– підготовка пакету документів, необхідних для участі організацій-виконавців проекту в конкурсах із залучення організацій громадянського суспільства до виконання соціального замовлення бюджетних коштом та завдяки іншим програмам фінансування, що оголошуються/виконуються в межах адміністративно територіальної-одиниці виконання проекту;

– створення платформи, де зацікавлені сторони зможуть зустрічатися і взаємодіяти для подальшого розвитку та реалізації спільних ініціатив;

– інформування щодо наявних державних стандартів соціальних послуг;

– розроблення дорожньої карти для отримання місцевого фінансування ініціатив неурядового сектора;

– подання від імені організації-виконавця певного проекту підготовленої документації, необхідної для участі в конкурсах на виконання соціального замовлення й інших програмах, залучення фінансування, за місцем проведення таких конкурсів / програм;

– регулярне проведення установчих семінарів для всіх учасників місцевих команд для детального інструктажу щодо правильного застосування чинних нормативних актів;

– розроблення за участю представників команд типових зразків договорів про співпрацю із ключовими інституціями, управліннями й організаціями, договорів із клієнтами, інших додаткових документів, які обумовлені стандартом надання послуги;

– консультування клієнтів щодо правових питань надання відповідних послуг;

– регулярні збирання й аналіз критичних зауважень від клієнтів щодо ефективності й якості надання послуг;

– організація обговорення необхідності змін із залученими інституціями та подання в органи місцевої влади письмових пропозицій щодо внесення змін [3, с. 91-92].

Цілі лобізму різноманітні. Проте навіть в країнах з багатими демократичними традиціями лобізм переслідує переважно соціально-економічні цілі, пов'язані з вирішенням питань власності і прав розпорядження нею; наданням прав на ведення конкретної діяльності; державним замовленням; квотами, ліцензіями; дотаціями, кредитами; тарифами на енергоресурси; економічними і податковими пільгами; фінансуванням соціальних програм тощо. Цілі, які переслідує лобізм, можуть досягатися різними засобами і методами. Їх вибір залежить від політико-правової ситуації, що складається в даній країні, потенційних можливостей суб'єкта і особливостей об'єкту лобіювання. Лобістська діяльність відрізняється наступними рисами:

1. Лобізм жорстко пов'язаний з політичною владою. Можна навіть вивести таку закономірність: лобізму більше, як правило, там, де сконцентрована реальна влада.

2. Лобістська діяльність завжди ведеться в чиїх-небудь інтересах.

3. Лобісти виконують функцію посередництва між впливовими зацікавленими групами, фінансовими корпораціями, комерційними організаціями, політичними партіями, суспільними об'єднаннями, громадянами і державними структурами (законодавчими і виконавчими органами влади).

4. Лобізм допускає можливість відстоювання інтересів не лише організацій і об'єднань, але і окремих осіб.

5. Лобізм представляє окремим громадянам і групам громадян можливість побічно брати участь в створенні і підготовці правових і політичних рішень, і це є важливим, оскільки більшість цих груп можуть не мати представників в парламенті, зацікавлених у відстоюванні їх інтересів, аналогічно і в органах виконавчої влади [5].

Арсенал методів, які застосовують вітчизняні лобісти, є досить різноманітним. До поширених легальних методів, що використовуються в Україні, дослідники включають:

– прямий (індивідуальний) лобізм, що ґрунтується на особистих зв'язках із представниками державних структур, переважно органів виконавчої влади;

– участь у засіданнях комітетів і комісій Верховної Ради України, роботі дорадчих структур та експертних груп із підготовки проектів документів президента, парламенту, уряду;

– організацію комунікативних заходів (з'їздів, конгресів, нарад підприємців тощо) із запрошенням представників органів влади;

– участь у громадських слуханнях законопроектів або публічних обговореннях проектів рішень органів виконавчої влади;

– вплив через організацію кампаній у ЗМІ, масових акцій із надсилання листів, звернень тощо від громадян до владних структур;

– доповіді, послання від підприємців до органів влади, колективні зустрічі з вищими керівниками держави;

– надання результатів соціологічних, наукових досліджень або спеціалізованої інформації у владні структури [1, с. 128-129; 2, с. 9-10].

На сьогодні у світі сформовано дві основні моделі регулювання владними структурами лобізму. Перша – це англосаксонська модель, що передбачає державну реєстрацію організацій, що здійснюють лобістську діяльність та законодавче визначення діяльності груп тиску (США, Канада, Великобританія). Друга – європейська (континентальна), що не передбачає чітке законодавче закріплення питань лобізму, але при парламентах функціонують окремі дорадчі органи, діяльність яких можна назвати лобістською (Франція, Італія, Австрія). В Україні основні форми лобізму наступні:

– організація та проведення громадсько-політичних заходів для формування суспільної думки щодо необхідності прийняття певної законодавчої ініціативи;

– фінансування виборчих кампаній політичних партій та кандидатів у депутати, що підтримують ідеї заінтересованої групи;

– розсилання інформаційних і аналітичних матеріалів;

– організація й проведення публічних та науково-практичних заходів;

– пропаганда своїх інтересів через засоби масової інформації [4, с. 74-77].

Класична система лобізму в розвинутих країнах з існуванням юридичних компаній, які професійно працюють із владою є гарантом розвитку демократичного суспільства. Для українського суспільства важливим першочерговим етапом якісного розвитку лобізму є виведення «кешу» з обігу, тобто зробити умови для хабарництва максимально складними. В Україні слід створити нові законодавчі правила гри для лобізму [6].

Беручи уваги все вище наведене можна виокремити не лише переваги, але й недоліки лобізму в системі органів публічної влади в Україні. Так, серед його переваг слід виділити:

– впливає на ухвалення тих чи інших державно-управлінських рішень, чим змушує «тримати тонус» органів публічної влади;

– є одним із важливих засобів самоорганізації громадськості, який сприяє мобілізації суспільної підтримки чи несприйняття того чи іншого законопроекту, а також виявленню впливу на політику;

– забезпечує можливість відстоювання інтересів меншості, оскільки є особливою формою виявлення політичного плюралізму;

– уособлює принцип незалежності інститутів громадянського суспільства, які за допомогою лобіювання стараються самостійно розв'язувати власні проблеми, маючи певний вибір напрямів та інструментом аналогічного рішення;

– виступає соціально-політичним стимулом, мета якого полягає у прискоренні реалізації тих чи інших цілей та інтересів, спонукаючи до чітких дій. В даному аспекті лобістську діяльність слід вважати своєрідним способом активного розвитку усіх процесів та явищ у політичній сфері;

– дає можливість розширити інформаційно-організаційне забезпечення прийнятих рішень та більш детально визначити найбільш наболілу проблему. Лобісти в процесі своєї діяльності забезпечують публічні органи влади цілим потоком інформаційних даних стосовно конкретного питання, внесене на парламентське слухання, чим ознайомлюють законодавців стосовно того, що здійснюється на найнижчому суспільному рівні;

– виступає основним засобом співпраці між представницькою та виконавчою владою. При цьому владний розподіл не порівнює їх між собою, він наділений більш робочим характером;

– виступає основним інструментом досягнення взаємних поступок, засобом обопільного примирення між собою різних інтересів. Зазвичай, лобістські групи, які захищають подекуди абсолютно інші інтереси, за рахунок чого, цілком природно, допомагають зберегти баланс різних сил, віднайти «точки перетину» та досягти одностайність в процесі прийняття державно-управлінських рішень, оскільки зрештою в основі лобізму лежить взаємовигідне співробітництво.

В свою чергою, недоліками лобізму у вітчизняних умовах слід вважати наступні:

1. Виступає головним засобом першочергового задоволення зарубіжних інтересів, що може нести суттєві збитки державі, тобто ігнорує принцип «патріотизму».

2. Виступає в окремих випадках інструментом не правового тиску на діяльність публічних органів влади. При цьому, йдеться про розвиток злочинних видів лобістської діяльності (хабарництво, корупційні діяння тощо), які суперечать чинній владі.

3. Виступає фактором розвитку та захисту локально-національних інтересів.

4. Посилює загрозу «розмивання» суспільних основ, трансформації демократичних інституцій у могутній засіб певних владних груп.

5. Лобістські заходи виступають в певних умовах і у формі прояву соціальної несправедливості. Як показує соціальна практика деяких західних держав, результативність лобізму великого бізнесу незрівнянно вище (у вигляді головним чином фінансово-матеріальних можливостей), ніж у інших груп і структур. Подібна ситуація, що повторюється постійно, здатна дестабілізувати обстановку, дисбалансувати інтереси, сприяти зростанню соціальної напруженості [5].

6. Лобізм можна розглядувати як інструмент взаємодії представницької і старанної влади. Розділення властей не протиставляє їх один одному, воно повинне мати робочий характер. Тому «взаємодопомога міністерських лобістів і депутатських комітетів – на користь справі, вона позбавлена корисливого інтересу і цілком укладається в рамки нормального політичного життя» [5].

8.Лобізм може використовуватися і в прозаїчніших цілях — як інструмент збагачення окремих прошарків, еліт. «Лобізм як такий – це існування потужних груп людей у влади, що роблять всі можливі заходи для перерозподілу матеріальних ресурсів і благ в свою користь» [5].

Висновки. Таким чином, на основі вище наведеного можна дійти висновку, що налагодження належних механізмів лобізму в системі органів публічної влади сприятиме визначенню найвагоміших негативних явищ у суспільному розвитку, демонструючи недоліки в нормативно-правовому регулюванні конкретної галузі економіки. Найбільш серйозною небезпекою, яку несе за собою лобістська діяльність, є те, що вона захищає інтереси не лише різноманітних категорій та груп населення, але і великих бізнес-структур, що певним чином пригнічує інші прошарки населення. Водночас, в процесі здійснення лобістської діяльності зазвичай використовуються незаконні методи, зокрема корупційні схеми та протекціонізм.

Відтак, беручи до уваги все вище наведене та досвід здійсненні лобістської діяльності у зарубіжних країнах та його імплементація у вітчизняних умовах спрятиме налагодженні прозорої та відкритої комунікації між бізнес-структурами та органами публічної влади. Водночас це потребує створення належного нормативно-правового забезпечення реалізації лобізму, що дасть можливість позбавитися протекціонізму і корупційних схем, що, в свою чергу, дозволить забезпечити демократичний розвиток процесів громадської участі у державно-політичній системі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баришевська М.А. Зміст роботи лобістів і рівні застосування лобізму. *Гілея: науковий вісник.* 2008. Вип. 12. С. 126-133.

2. Гросфельд О.В. Становлення лобізму в сучасній Україні : автореф. дис. … канд. політ. наук : 23.00.02. Сімферополь., 2009. 16 с.

3. Мареніченко В.В., Сичова М.О., Гаркавий В.В. Механізми лобізму в системі державного управління. *Публічне управління та митне адміністрування.* 2018. № 1 (18). С. 88-92.

4. Радейко Р. Безпосередні та опосередковані форми лобіювання у правотворчій діяльності (на прикладі законодавчої діяльності Верховної Ради України). *Часопис Київського університету права.* 2013. № 4. С. 74-77.

5. Росенко М.І. Лобізм і його роль в діяльності сучасних парламентів. Шляхи удосконалення регламентації діяльності лобістів в парламенті України. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2010. № 11. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214/.

6. Шапран С. В Україні, якщо ти не в політиці, не лобіюєш свої інтереси у владі, тобі не варто на щось сподіватися від держави. URL: https://business.ua/biznes/item/2459-v-ukrajini-yakshcho-ti-ne-vpolititsi-ne-lobiyuesh-svoji-interesi-u-vladi-tobi-ne-varto-nashchos-spodivatisyavid-derzhavi/.

СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM STRATEGY AS A FACTOR INCREASING THE STATE CAPACITY

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.14

Баштанник О.В.
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології
Дніпровського національного
університету імені О. Гончара
ORCID ID: 0000-0003-4067-3261

У статті обґрунтовується, що дослідження інституційної спроможності вітчизняними та зарубіжними вченими здійснюється передовсім стосовно аналізу функціонування окремих інституцій, в першу чергу – інституцій державної влади. З огляду на це, формується підхід до вивчення інституційної спроможності держави як сукупного значення виміру спроможності інституцій, що складають її систему. Втім, подібне бачення є правомірним лише частково, оскільки держава як інститут політичної системи і суб'єкт міжнародної політики володіє також потенціалом інституціональної спроможності, що має бути предметом окремого дослідження. Вважаємо за необхідне звернути окрему увагу на аспект реформування державного управління як складову зміцнення інституціональної спроможності держави, що особливо актуалізується в умовах зовнішніх викликів національній безпеці. Метою дослідження є аналіз особливостей реалізації реформування державного управління як чинника підвищення спроможності держави (на прикладі політичного процесу сучасної України).

У результаті проведеного дослідження було встановлено, що в контексті дослідження держави як інституту політичної системи необхідно розрізняти її інституційну спроможність та інституціональну спроможність. На нашу думку, доцільно характеризувати інституційну спроможність держави як здатність результативно реалізувати державну владу в рамках функціонування системи інституцій державного управління та інституцій громадянського суспільства, а інституціональну спроможність держави - як здатність гарантувати безпеку на загальнонаціональному рівні та захист прав і свобод окремої людини і громадянина. В якості основної мети підвищення спроможності держави розглядається трансформацію системи національного державного управління у відповідності до стандартів ЄС та вимог національної безпеки.

Ключові слова: *спроможність, спроможна держава, неспроможна держава, державне управління, стратегія реформування.*

In the article author substantiates that the study of the of institutional capacity by domestic and foreign scientists is carried out primarily in relation to the analysis of the functioning of particular institutions, primarily state authority institutions. In review of this, an approach to the study of the state institutional capacity is being formed as the cumulative value of measuring the capacity of the institutions that compose its system. However, such a vision is only partially legitimate, since the state as an institute of the political system and a subject of international politics also has the potential of institutial capacity, which should be the subject of a especial study. The author considers that it necessary to pay special attention to the aspect of reforming public administration as a component of strengthening the institutional capacity of the state, which is especially relevant in the conditions of external challenges to national security. The purpose of the study is to analyse the peculiarities of the implementation of public administration reform as a factor in increasing the state's capacity (on the example of the political process of modern Ukraine).

As a result of the conducted research, it was established that the in the context of the study of the state as an institute of the political system, it is necessary to distinguish between its institutional capacity and institutial capacity. In our opinion, it is appropriate to characterize the institutional capacity of the state as the ability to effectively implement state power within the framework of the functioning of the public administration institutions system and institutions of civil society, and the institutial capacity of the state - as the ability to guarantee security at the national level and the protection of the rights and freedoms of an individual and a citizen. The transformation of the national public administration system in accordance with EU standards and national security requirements is considered as the main goal of increasing the state's capacity.

Key words: *capacity, state capacity, failed state, public administration, reform strategy.*

Постановка проблеми. Дослідження інституційної спроможності вітчизняними та зарубіжними вченими здійснюється передовсім стосовно аналізу функціонування окремих інституцій, в першу чергу – інституцій державної влади. З огляду на це, формується підхід до вивчення інституційної спроможності держави як сукупного значення виміру спроможності інституцій, що складають її систему. Втім, подібне бачення є правомірним лише частково, оскільки держава як інститут політичної системи і суб'єкт міжнародної політики володіє також потенціалом інституціональної спроможності, що має бути предметом окремого дослідження. Особливої актуальності даний аспект набуває у зв'язку із використанням у інформаційній складовій війни країною-агресором проти України маніпулятивних тверджень стосовно нібито відсутності управлінської спроможності її державного апарату.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні вітчизняні дослідники у галузі державного управління зосереджують свою увагу переважно на вивченні інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, що відображено у статтях О. Рось, С. Липовської та ін.. Окрім цього, українськими вченими докладно розглядається інституційна спроможність суб'єктів громадянського суспільства, наприклад, у роботах А. Костенко, К. Петренко та ін.. Комплексне дослідження інституційної спроможності держави здійс-

нюється у працях правознавця М. Стасишина, також на цю тему Інститутом політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України планується проведення круглого столу. Ми вважаємо за необхідне звернути окрему увагу на аспект реформування державного управління як складову зміцнення інституціональної спроможності держави, що особливо актуалізується в умовах зовнішніх викликів національній безпеці.

Метою статті є дослідження особливостей реалізації реформування державного управління як чинника підвищення спроможності держави (на прикладі політичного процесу сучасної України).

Виклад основного матеріалу. Виокремлення параметрів, які можуть характеризувати спроможність інституцій держави реалізувати державну владу представляє дослідницький інтерес для різних галузей сучасного наукового аналізу: політичної науки, науки державного управління, економічних досліджень та ін. Поняття, що характеризує вкрай негативний стан якості реалізації державного управління в певній країні – failed state або неспроможна держава, на сьогоднішній день має тривалу історію концептуалізації, що породжує диференціацію більш вузьких дослідницьких підходів. Як відзначає І. Шухай, "є певні складнощі у чіткому визначенні неспроможної держави та причини, чому змішуються категорії різних пов'язаних виразів щодо цього, як-от слабких, крихких, таких, що зазнають невдачі, та таких, що занепали, держав" [1, С. 108]. Вказані підходи можуть акцентувати на окремих зовнішніх і внутрішніх складових, що підривають спроможність держави, втім у якості спільного знаменника зосереджені на особливостях реалізації державного управління. В. Пугач наголошує, що "оскільки невдалі держави розглядаються здебільшого в контексті кризи здатності управляти, то виникає запит на теоретичну рефлексію крізь призму державного управління" [10, С. 25]. В даному контексті щодо України можливо зазначити, що дискурс стосовно якості державного управління був актуалізований у зв'язку із необхідністю його реформування відповідно до стандартів Європейського Союзу для реалізації політики європейської інтеграції. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України також спонукає до напрацювання антикризових механізмів у державному управлінні як відповіді на новітні виклики для національної безпеки нашої держави.

У вітчизняному дослідницькому просторі ґрунтовний аналіз параметрів інституційної спроможності держави реалізує М. Савчин, виокремлюючи у своїх працях комплекс факторів, що можуть визначати її функціональний потенціал. Варто відзначити, що даний вчений аналізував феномен спроможної держави протягом тривалого періоду часу, але в різних контекстах робив основний акцент на захисті прав людини як основи функціонування такої держави. У статті 2019 р. М. Савчин у якості загального висновку вказує, що для сучасної держави характерною є "трансформація суверенітету на основі мережо-центричного конструювання публічної влади, яка зумовлена правами людини та визначає параметри інституційної спроможності держави. Інституційна спроможність держави розглядається через призму забезпечення високого становища її демократичної легітимації як фундаментального установчого рішення" [11, С. 44–45]. Оскільки найбільш потужним викликом для інституційної спроможності держави на вітчизняних теренах стала збройна агресія РФ проти України, то необхідність захисту прав людини актуалізується ще більш потужно, що М. Савчин підкреслює у новітніх своїх розробках. Наприклад, у статті 2022 р. він обґрунтовує наступні тези: "Конституціоналізм має виробляти певні запобіжники проти варваризації воєн. Основою цього є інституційно спроможна держава, яка спирається на сталі інституції, правила і процедури задля захисту цивільного населення та заподіяння ефективної відсічі агресору. ... Держава розглядається інституційним простором безпеки гідної людини, особливо це відчувається в умовах зовнішньої агресії" [12].

Комплексне дослідження актуалізованої нами проблематики реалізується Інститутом політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, презентація перших підсумків якого має відбутися в рамках круглого столу „Інституційна спроможність держави: параметри оцінювання", що планується до проведення 20 червня цього року [9]. Аналіз тематики, яка має стати предметом обговорення експертів, дозволяє говорити про важливість максимально багатоаспектного вивчення складових, які визначають особливості ствердження інституційно спроможної держави як такої. Вони мають включати особливості функціонування представницьких органів місцевого самоврядування, громад, органів судової влади, а також в цілому взаємодії держави та громадянського суспільства, реалізації державного управління в умовах сучасних викликів і майбутньої повоєнної модернізації.

В першу чергу, значущість має аналіз інституційної спроможності президента, парла-

менту і уряду – як ключових інституцій для визначення основних напрямів реалізації державної політики. Проблему функціональної спроможності парламенту актуалізує у своїх дослідницьких роботах В. Перевезій, який в більш ранній науковій праці відзначав, що "основною функцією представницьких органів влади (парламенту та органів місцевого самоврядування) є досягнення балансу інтересів максимально можливої кількості соціальних груп" [6, С. 58]. М. Кармазіна у нещодавніх своїх працях основну увагу зосередила на розгляді інституційної спроможності інституту президента, оскільки раніше, аналізуючи методологічні аспекти дослідження інституту президента, зазначала, що на сьогодні "серед проблемних питань аналізу інституту президентства, які в подальшому вимагатимуть інтелектуального напруження дослідників, знаходяться питання, пов'язані ... із відсутністю загальноприйнятних алгоритмів (стратегій) дослідження і "вимірювання" ефективності інституту" [7, С. 36]. Н. Кононенко, серед наукових інтересів якої є розгляд проблем вимірювання інституційної спроможності уряду, в своїх новітніх дослідженнях приходить до висновку, що "аналіз трансформації стану українського суспільства, civil society та влади після року повномасштабної російсько-української війни з метою визначення перспектив повоєнного унормування дефектів української демократії, один з яких - делегітимація влади, дозволяє стверджувати, що політика повоєнного збереження довіри суспільства до держави має враховувати конкретні чинники" [8, С. 80-81].

Дослідження та оцінювання інституційної спроможності зазначених вищих інституцій державної влади є безперечно важливим для посилення інституціональної спроможності держави в цілому, як інституту політичної системи сучасної України. Інституційну спроможність парламенту можуть підривати внутрішні політичні кризи або такі масштабні екзогенні виклики, як військова агресія, що була розгорнута проти України. Якщо вести мову про інституційну спроможність президента України, то можливо відзначити, що в умовах воєнного стану його правовий статус і суспільне сприйняття значною мірою видозмінилися. Одним із чинників підтримання інституційної спроможності уряду, на нашу думку, може бути послідовна реалізація урядом необхідного комплексу заходів щодо продовження політики європейської інтеграції України. Окрім аналізу та вдосконалення параметрів інституційної спроможності конкретних інституцій державної влади необхідно також досліджувати можливості реформування інституту державного управління в цілому, з метою підвищення інституціональної складової спроможності держави. Як акцентує В. Пугач, "вивчення та перенесення кращих практики допомагає державним структурам не лише адекватно і своєчасно реагувати на кризи, інші руйнівні та дестабілізуючі впливи, але і забезпечувати своє належне функціонування через здатність до змін" [10, С. 22].

Реформування державного управління від часу утвердження незалежності України визначалося вітчизняними науковцями та широкою громадськістю як одне із пріоритетних завдань трансформації системи державного управління в цілому. Втім, перша ґрунтовна та комплексна Стратегія реформування державного управління України була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474 24 червня 2016 р. (на період до 2021 р.) [14]. Рушійною силою інтенсифікації процесу реформування системи державного управління став утверджений на загальнонаціональному рівні невідворотній політичний курс України на інтеграцію до Європейського Союзу. Відповідно, конкретні програми і проєкти та інші заходи для реалізації положень Стратегії 2016-2021 рр. були орієнтовані у відповідному нормативно-ціннісному напрямі та базувалися на ресурсній підтримці ЄС. Докладний науковий аналіз основних досягнень у процесі реалізації Стратегії реформування державного управління в Україні за період 2016-2020 рр. за кожен окремий рік із відстеженням тенденцій перебігу (таких як, наприклад, систематичне недотримання часових рамок) представлений у статті Л. Івашової та Л. Бондаренко [5]. Фахівцями урядових структур оцінка успішності виконання Стратегії 2016-2021 р. була узагальнена у відсотках відповідності критеріям контролю та оприлюднена наприкінці грудня 2021 р. Як було повідомлено Службою міністра Кабінету Міністрів на Урядовому порталі щодо Стратегії 2016-2021 р., за попередніми оцінками, було виконано понад 80% запланованих заходів та близько 70% індикаторів. Також, відзначається, що рівень виконання бюджетної підтримки ЄС у реформі держуправління орієнтовно становить близько 70%. У Кабміні наголошують, що жодна інша українська стратегія та попередні програми бюджетної підтримки не мали таких високих результатів [2].

У зв'язку із завершенням терміну дії попередньої Стратегії реформування державного управління (на 2016-2021 рр.) Координаційною радою з питань державного управління було ініційовано її оновлення. 21 липня 2021 р., на черговому засіданні Кабінету Міністрів України

було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України про "Деякі питання реформування державного управління України", яким схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки та затверджено план заходів з її реалізації [15]. Перший розділ даного документу в цілому окреслює мету процесу реформування і починається із акценту на тому, що належне врядування є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави, розвитку її економіки та передумовою європейської інтеграції [13]. До більш комплексного аналізу сутності поняття належного врядування ми ще звернемося у подальшому, наразі доповнимо, що воно є однією зі спільних цінностей, на яких Стратегія ґрунтується: відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі - Угода про асоціацію), ця Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме: дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні. У статті 3 Угоди про асоціацію належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин між сторонами [13].

У якості додатку до програмних положень Стратегії був затверджений також План заходів із її реалізації, але новий етап здійснення збройної агресії Російської Федерації проти України призвів до виникнення потреби внесення змін до даного документу. Втім, ці трагічні події не зупинили євроінтеграційні процеси в нашій країні, а, навпаки, фактично прискорили їх, оскільки вже через чотири дні після початку повномасштабного нападу Російської Федерації – 28 лютого 2022 р. Україною офіційно була подана заявка на членство у ЄС за пришвидшеною процедурою, а 1 березня 2022 р. Європейський парламент ухвалив резолюцію про підтримку надання Україні статусу кандидата [4]. Так, на цьому шляху у нас залишається багато завдань до виконання, але першочергове значення має те, що ми все одно будемо продовжувати йти в даному напрямі, а для цього слід реалізувати значний комплекс реформ, однією з яких є інституційна реформа. В Стратегії серед очікуваних результатів проведення реформи державного управління до 2025 року зазначається розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [13].

На початку 2023 р. на засіданні уряду прем'єр-міністр Д. Шмигаль заявив, що реформа державного управління буде продовжуватися і цього року. Зокрема, він наголосив, що "чиновників має стати менше, а міністерства мають займатися напрацюванням політик і правил, а не управлінням реальним сектором" [3]. На нашу думку, продовження реформи є необхідним з огляду на широкий комплекс проблем в суспільно-політичному процесі сучасної України, що пов'язані із реалізацією державного управління і потребують врегулювання. Наприклад, як зазначається у Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки, потребують удосконалення існуючі механізми спрямування і координації діяльності міністерств, забезпечення спроможності міністерств до формування політики. Міністерства повинні зосередитися на питаннях формування політики, а функції з реалізації політики поступово передаватимуться до інших центральних органів виконавчої влади [13]. В свою чергу, ці процеси будуть спонукати до реалізації подальших заходів із реформування і посилення інституційної спроможності відповідних центральних органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів.

Висновки. Базуючись на концептуалізації феномену інституційної спроможності держави у наукових роботах М. Савчина, розробках дослідницького колективу Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України та відповідних положеннях Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, вважаємо обґрунтованим в контексті дослідження держави як інституту політичної системи розрізняти її інституційну спроможність та інституціональну спроможність. На нашу думку, доцільно характеризувати інституційну спроможність держави як здатність результативно реалізувати державну владу в рамках функціонування системи інституцій державного управління та інституцій громадянського суспільства, а інституціональну спроможність держави - як здатність гарантувати безпеку на загальнонаціональному рівні та захист прав і свобод окремої людини і громадянина. Оскільки метою Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду [13], то в якості основної мети підвищення спроможності держави ми розглядаємо трансформацію системи національного державного управління у відповідності до стандартів ЄС та вимог національної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Szuhai I. Rethinking the concept of failed state. *Central European Papers.* III. 2015. 99-110. DOI: 10.25142/cep.2015.020.

2. В Кабміні заявили, що стратегія реформування держуправління виконана орієнтовно на 80%. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3369425-v-uradi-zaavili-so-strategia-reformuvanna-derzupravlinna-vikonana-orientovno-na-80.html 1

3. Денис Шмигаль: У 2023 році продовжиться реформа децентралізації, державного управління та управління держвласністю. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-u-2023-rotsi-prodovzhytsia-reforma-detsentralizatsii-derzhavnoho-upravlinnia-ta-upravlinnia-derzhvlasnistiu 2

4. Заявка України на членство у ЄС: нова парадигма розширення ЄС? URL: https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/zayavka-ukrayiny-na-chlenstvo-v-yes-nova-paradyhma-rozshyrennya-yes 3

5. Івашова Л.М., Бондаренко Л.І. Трансформація системи діяльності органів державного управління в Україні: стан і напрями подальшого удосконалення. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2021. № 11. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2370 DOI: 10.32702/2307-2156-2021.11.3

6. Інституційні зміни політичної системи сучасної України: оцінка стану та напрями оптимізації: аналіт. доповідь / заг. ред. Г. І. Зеленько. Київ, 2014. 164 с. 7. Кармазіна М. Методологічні проблеми дослідження інституту президентства: досвід західних науковців зламу століть. *Гуманітарні студії: історія та педагогіка.* 2022. № 3. С. 24-40. DOI: 10.35774/gsip2022.01.024

8. Кононенко Н. Легітимність влади: чинники детермінації у повоєнній Україні. *Political Studies.* 2023. № 1(5). С. 68-86. DOI: 10.53317/2786-4774-2023-1-4

9. Круглий стіл «Інституційна спроможність держави: параметри оцінювання» (Анонс). URL: https://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Annonces/Pages/ View.aspx?MessageID=10224

10. Пугач В.Г. Невдала держава та вдалий трансфер політики: до проблеми успішного імпортування адміністративно-управлінських установ. *Держава та регіони. Серія: Державне управління.* 2018. № 4(64). С. 22-26.

11. Савчин М. Інституційна спроможність держави та права людини. *Journal of the NA of Legal Sciences of Ukraine*. 2019. Vol. 26 No. 3. P. 43–61. DOI: 10.31359/1993-0909-2019-26-3-51

12. Савчин М. Конституціоналізм і війна. *Український часопис конституційного права*. № 2. 2022. URL: https://www.constjournal.com/pub/2-2022/konstytutsionalizm-viina/ DOI: 10.30970/jcl.2.2022.1

13. Стратегія реформування державного управління України до 2025 року. URL: https://par.in.ua/contents/onovlennia-statehii-reformuvannia-derzhavnoho-upravlinnia-do-2025-roku 5

14. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf 6

15. Уряд схвалив Стратегію реформування державного управління України до 2025 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-strategiyu-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukrayini-do-2025-roku 8

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

ENSURING THE QUALITY OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE UNDER CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.15

Целуйко О.І.
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління,
Класичного приватного університету
ORCID ID: 0000-0002-9782-5011

Намлієва Ю.І.
директор ТОВ «МІЖНАРОДНА АКАДЕМІЯ СУЧАСНОЇ ОСВІТИ «Вертекс»»

У статті проаналізовано напрями забезпечення якості на шляху інтеграції вищої освіти України в Європейський простір вищої освіти. Поряд з іншими, як пріоритетний, нами вибрано створення та розвиток Проєкту "Забезпечення якості вищої освіти в Україні в умовах європейської інтеграції" на 2023-2026 рр. Який буде представляти собою актуальний і глобальний проєкт спрямований на мільйони учасників навчального процесу закладів вищої освіти (ЗВО) різних рівнів акредитації, галузей знань та спеціальностей (відповідно до Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО)) та забезпечуватиме сучасні виклики сфери освіти у світі.
Метою такого Проєкту є створення цифрового освітнього простору для забезпечення комунікації й обміну досвідом між учасниками освітнього процесу різних галузей.
Зроблено висновок, що у вищої освіти взагалі багато цілей (підготовка студентів до активної громадянської позиції та майбутніх кар'єр (розширення їхніх можливостей працевлаштування), підтримка їхнього особистісного розвитку, побудова широкої і розвиненої бази знань та стимулювання досліджень та інновацій). Відповідно, перевагами саме запропонованого проєкту будуть його унікальність, обсяг інфопотоків і кількість користувачів, поліфункційність та інтегративність з метою обміну інформацією, набуттям компетентностей та підвищення якості освіти. Підсумовано, що на практиці його впровадження можливе незалежно від галузі знань та її рівня. Як же відійти від формального підходу в наданні освітніх послуг? Які складнощі чекають на цьому шляху? Важливість оцінки якості процесів реалізації проєкту та визначення його достатнього потенціалу. Така оцінка не може бути об'єктивною без безпосередніх свідчень та відображень учасників усіх етапів життєвого циклу продукту проєкту, який реалізується. З метою отримання достовірних свідчень та відображень фактів і подій на рівні ЗВО необхідно глибоко імплементувати учасників проєкту в процеси його реалізації, оновлення та удосконалення. Усі учасники процесу та стейкголдери повинні знати процеси і процедури його реалізації та володіти достатньою фактологічною базою. Це видається можливим за умов системної безперервної поінформованості, прозорості, публічності, налагодження постійного зворотного зв'язку і справедливості усіх аспектів реалізації проєкту. Тільки за таких умов - можливе отримання конкретних правдивих свідчень і об'єктивних відображень щодо нормативно-правових, організаційних, економічних, соціально-психологічних механізмів та алгоритмів його реалізації тощо. Стейкголдерами сучасного освітнього процесу є розробники, самі ЗВО (керівництво та менеджмент закладу), спонсори, іноземні партнери, журналісти, майбутні роботодавці, технічні компанії, МОН України, ГО, заклади післядипломної освіти, заклади позашкільної освіти, департаменти освіти, влада міст і ТГ, здобувачі, представники органів студентського самоврядування, випускники та викладацький склад, задіяний у проєкті. Після реалізації проєкту, належить провести дослідження відвідуванності продукту проєкту, активності на ньому та нових потреб цільової аудиторії; розроблення заходів по підвищенню ефективності продукту проєкту; реалізація заходів по підвищенню ефективності продукту проєкту тощо.
Ключові слова: *акредитація, вища освіта, внутрішня якість, Європейський простір вищої освіти, європеїзація, Європейський Союз, забезпечення якості вищої освіти, знання, зовнішня якість, освіта, освітній простір, світовий досвід, економіка, Україна.*

The article analyzes the directions of quality assurance on the way to the integration of higher education of Ukraine into the European area of higher education. Along with others, as a priority, we have chosen the creation and development of the Project «Ensuring the quality of higher education in Ukraine in the conditions of European integration» for 2023-2026, which will be a relevant and global project aimed at millions of participants in the educational process of higher education institutions) of different levels of accreditation, fields of knowledge and specialties (in accordance with the Standards and recommendations for quality assurance in the European area of higher education of the National Agency for Quality Assurance of Higher Education (NAZYAVO)) and will provide for modern challenges in the field of education in the world.
The purpose of such a Project is to create a digital educational space to ensure communication and exchange of experience between participants in the educational process of various fields.
It was concluded that higher education generally has many goals (preparing students for active citizenship and future careers (expanding their employment opportunities), supporting their personal development, building a broad and developed knowledge base, and stimulating research and innovation). Accordingly, the advantages of the proposed project will be its uniqueness, the volume of information flows and the number of users, multifunctionality and integrability for the purpose of exchanging information, acquiring competences and improving the quality of education. It is concluded that in practice its implementation is possible regardless of the field of knowledge and its level. How to move away from the formal approach in providing educational services? What difficulties await on this path? The importance of assessing the quality of project implementation processes and determining its sufficient potential. Such an assessment cannot be objective without direct testimonies and reflections of the participants of all stages of the life cycle of the product of the project being implemented. In order to obtain reliable evidence and reflect facts and events at the level of higher education institutions, it is necessary to deeply implement project participants in the processes of its implementation, updating and improvement. All participants in the process and stakeholders must know the processes and procedures of its implementation and have a sufficient factual base. This seems to be possible under the conditions of continuous systematic awareness, transparency, publicity, establishment of constant feedback and fairness of all aspects of project implementation. Only under such conditions, it is possible to obtain specific truthful evidence and objective reflections regarding regulatory, organizational, economic, social-psychological mechanisms and algorithms for its implementation, etc. The stakeholders of the modern educational process are the developers, the higher education institutions themselves (leadership and management of the institution), sponsors, foreign partners, journalists, future employers, technical companies, the Ministry of Education and Culture of Ukraine, NGOs, post-graduate education institutions, extracurricular education institutions, departments of education, city authorities and TG, applicants, representatives of student self-government bodies, graduates and teaching staff involved in the project. After the implementation of the project, it is necessary to conduct a study of the attendance of the project product, activity on it and new needs of the target audience; development of measures to improve the efficiency of the project product; implementation of measures to improve the efficiency of the project product, etc.
Key words: *accreditation, higher education, internal quality, European area of higher education, Europeanization, European Union, quality assurance of higher education, knowledge, external quality, education, educational space, world experience, economy, Ukraine.*

Постановка проблеми. Закономірно, що вища освіта, дослідження та інновації відіграють ключову роль у підтримці соціальної згуртованості, економічного зростання та глобальної конкурентоздатності. Враховуючи те, що європейські суспільства все більше прагнуть ставати суспільствами знань, вища освіта є невід'ємним компонентом соціально-економічного та культурного розвитку. Таким чином, зростання попиту на навички і компетенції вимагає від вищої освіти нових кроків. Розширювання доступу до вищої освіти – це можливість для вищих навчальних закладів ввібрати в себе все розмаїтіший спектр індивідуальних досвідів. Щоб відреагувати на це розмаїття та зростання очікувань, вища освіта потребує ґрунтовної трансформації; вона потребує більш студентоцентричного підходу до навчання і викладання, який би передбачав гнучкі навчальні траєкторії і визнавав компетенції, здобуті поза межами формальної освітньо-кваліфікаційної програми. Виші разом з тим стають більш розмаїтими у своїх цілях, способах надання освіти та моделях співпраці:

Зокрема, зростає рівень інтернаціоналізації, розвиваються цифрові методи навчання та нові форми викладання [1].

Реалізація забезпечення якості суттєво допоможе системам вищої освіти та вишам реагувати на ці зміни, гарантуючи при цьому, що кваліфікації, які здобувають студенти, та досвід вищої освіти, який вони отримують, залишаються головними пріоритетами освітніх установ тощо [2, с. 4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проблеми розглядалися багатьма українськими вченими та науковцями з галузі, так, зокрема, великий вклад у розроблення питань забезпечення якості освіти в контексті євроінтеграційних процесів внесли: І. І. Бабин, Г. О. Бершунський, В. Бикова, Р. Білокопитов, С. Бін, Я. Я. Болюбаш, Н. Бондарчук, О. Бражник, І. Вакарчук, П. Волш, Я. Я. Болюбаш, О. В. Горпинич, В. В. Грубінко, Р. Гуревич, О. Долгов, Г. Єльникова, М. Жалдака, Ю. Захаров, М. Згуровський, І. Іванюк, Л. Калініна, Є. Краснякова, В. М. Кремень, І. Л. Лікарчук, В. Луговий, В. Мадзкопа, А. Маршалл, С. Ніколаєнко, А. Павленко, П. Підкасистий, В. О. Салев, М. Ф. Степко, А. Хуторський, С. Шевченко, В. Д. Шинкарук, Ю. І. Якименко та інші. Не дивлячись на це, якість освіти в Україні потребує подальшого вдосконалення, у тому числі за рахунок розробки нових проєктів з урахуванням досвіду європейських країн. Тому нашою метою є підвищення якості освіти, використовуючи для цього не лише новітні технології, а й розробка та впровадження вітчизняної системи з національними "інструментами і методиками" підвищення на шляху реформування освітньої сфери.

Метою статті є дослідження сучасних проблем забезпечення якості вищої освіти в Україні в умовах європейської інтеграції та дії воєнного часу, на шляху створення ефективної, такої системи, що відповідатиме сучасним викликам і запитам в освітній сфері; як ключових факторів успіху такої інтеграції в Європейський освітній простір вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. 24 травня відбулася стратегічна сесія щодо напрацювання Дорожньої карти європейської інтеграції. За даними соцопитувань групи «Рейтинг», 87% українців проголосували б за вступ до Європейського Союзу, якщо б проводився відповідний референдум. В якій зазначено, що саме тому важливо створити Дорожню карту гармонізації секторальних політик та законодавства у сферах освіти і науки з acquis ЄС, розроблену за методологією RBM (results-based management) та з обов'язковим застосуванням людиноцентричного підходу.

Мета створення такої карти, щоб здобувачі освіти, освітяни та науковці користувалися перевагами членства України у ЄС, розвивалися та мали змогу реалізовувати свій потенціал.

Шлях до євроінтеграції - це не лише про формальне виконання Угоди про асоціацію та всіх вимог. Перш за все йдеться про культурні злами: пріоритет на зміст та сенс, а не формальне виконання; освіта і наука - ті стовпи, які допомагають нам інтегруватися в європейську систему цінностей ще з дитсадка та школи. На шляху конкурентоспроможності з громадянами інших європейських держав [3].

В якості такого конкретного кроку, структурованої роботи на шляху європейської інтеграції освіти і науки задля забезпечення якості вищої освіти в Україні в умовах європейської інтеграції, пропонуємо проєкт розрахований на три роки (три етапи протягом 2023-2026 рр.).

Забезпечення якості вищої освіти є пріоритетом освітньої політики європейських країн і глобальною ціллю сталого розвитку. Якісна вища освіта впливає на конкурентоспроможність закладів вищої освіти та їх випускників. Тому європейські країни впровадили у систему вищої освіти національні механізми забезпечення якості вищої освіти, кращі практики яких потребують імплементації в Україні. Враховуючи досвід європейських країн, в закладах вищої освіти України необхідно: удосконалити кадрові, матеріальні, фінансові, інформаційні, наукові ресурси; запровадити

інноваційні методики викладання та дослідження, змістовно наповнити освітні програми; демократизувати систему управління та модернізувати контроль за наданням якісних освітніх послуг шляхом ширшого залучення громадськості.

Задля успіху цього Проєкту можна залучати різнопланових фахівців із багатьох закладів вищої освіти, що наддасть можливість масштабувати реалізацію проєкту на міждисциплінарній основі. А також імплементація в освітню діяльність закладів вищої освіти кращих європейських практик забезпечення якості освіти шляхом навчання здобувачів вищої освіти, викладачів, адміністрації закладів вищої освіти інструментам і методикам забезпечення якості вищої освіти.

Доцільність впровадження такого проєкту пояснюється низькою якістю вищої освіти в Україні, яка не відповідає європейським стандартам якості. Особливо спостерігається погіршення якості вищої освіти в результаті поширення пандемії, викликаної Covid [4], а також в умовах війни. Через низьку якість вищої освіти не задовольняється попит роботодавців на отримання конкурентоспроможних випускників, знижується довіра в суспільстві до вищої освіти, погіршується процес інтеграції української системи вищої освіти до європейського освітнього простору. У зв'язку з цим необхідно удосконалювати системи забезпечення якості вищої освіти в Україні шляхом імплементації європейського досвіду.

Метою такого проєкту є навчання студентів, аспірантів, викладачів, адміністрації закладів вищої освіти (ЗВО) інструментам і методикам підвищення якості вищої освіти з урахуванням досвіду європейських країн. Для його реалізації, ми пропонуємо вирішити низку наступних завдань. Провести анкетування фокус-груп представників бізнесу і працівників бюджетних організацій щодо рівня володіння необхідних компетентностей випускників ЗВО вивчити рівень компетентності викладачів на предмет готовності вищої школи до підготовки студентської молоді в рамках євроінтеграційного процесу; за потреби організувати підвищення кваліфікації цих викладачів. Запровадити інноваційні методики викладання та навчання. Підвищити професійну кваліфікацію викладачів шляхом участі в вебінарах, науково-практичних семінарах, круглих столах. Модернізувати освітній процес шляхом диджиталізації. Забезпечити право здобувачів вищої освіти на формування індивідуальної освітньої траєкторії. Удосконалити управління освітнім процесом (розвиток автономії закладів вищої освіти. Удосконалити контроль за якістю освіти в ЗВО. Залучити до участі в освітньому процесі іноземних викладачів. Здійснити апробацію розроблених навчальних програм із застосуванням європейських стандартів та проаналізувати ефективність їх запровадження на підставі порівняння рівнів сформованості компетентностей у здобувачів вищої освіти тощо.

Цільова аудиторія для такого характеру платформи – будуть провідні державні та приватні вищі навчальні заклади України.

Проект матиме вплив на суспільство, зокрема на підвищення якості вищої освіти, підготовку конкурентоспроможних фахівців для задоволення потреб економіки, сприятиме зростанню довіри громадян, держави та бізнесу до освітньої, наукової, інноваційної діяльності закладів вищої освіти, інтеграції вищої освіти до європейського освітнього простору. Розробка та впровадження навчальних програм дисциплін з урахуванням вимог і рекомендацій щодо формування компетентностей у здобувачів вищої освіти в умовах європейської інтеграції. Досягнення високої якості освіти, яка є привабливою для українських абітурієнтів, набуття ними високого рівня універсальних і професійних компетенцій. Підвищення престижу викладацької діяльності. Підготовка методичних рекомендацій, спрямованих на формування компетентностей у здобувачів вищої освіти засобами навчальної дисципліни та із застосуванням європейського досвіду. Круглі столи за участю науково-практичних працівників ЗВО, здобувачів вищої освіти, роботодавців, представників бізнесу і громадських організацій. Організація та проведення міжнародної науково-практичної конференції за темою цього освітнього проєкту. Підготовка та публікація наукових статей та навчально-методичних посібників за матеріалами пропонованого та інших проєктів. Висвітлення результатів реалізації цього освітнього проєкту у ЗМІ, соціальних мережах та використання їх у профорієнтацій роботі з випускниками закладів освіти.

Моделлю 7 SMART (S – Specific (конкретика); M – Measurable (вимірність); A – Achievable (досяжність); R – Realistic (реалістичність, значимість); T – Timed (часовий відрізок)) [5] цього проєкту буде втілення наступних дев'яти положень Первинне тестування рівня якості освіти і повторне (заключне) з урахуванням досвіду європейських країн. Це вивчення потреб роботодавців у молодих фахівцях, які володіють професійними компетенціями. Розроблення навчальних програм для нормативних і вибіркових дисциплін з орієнтацією на застосування європейського

досвіду, методичних рекомендацій, тренінгів для викладачів з метою удосконалення освіти з урахуванням досвіду європейських країн. Організація міждисциплінарних круглих столів та підсумкової міжнародної конференції за результатами реалізації проєкту. Підготовка і публікація наукових статей у фахових журналах, навчально-методичних посібниках. Висвітлення результатів реалізації проєкту у ЗМІ, соціальних мережах та використання їх у профорієнтаційній роботі з випускниками закладів освіти. Цільового аудиторією будуть здобувачі вищої освіти, викладачі, громадські організації, органи публічної влади, міжнародні партнери. Учасниками проєктної групи (нашим персоналом) будуть менеджери, юристи, бухгалтери, IT фахівці тощо. Наш проєкт ми будемо впроваджувати засобами послідовної реалізації етапів, популяризації, звітування тощо.

Щодо формулювання цілі проєкту або SMART – аналіз можна представити у вигляді 5-ти масивів (Specific/чіткі; Measurable/вимірювані; Achievable/досяжні; Relevant/релевантні; Time-Bound/обмеження в часі):

– провести вебінар та науково-практичний семінар протягом першого року, круглий стіл протягом другого року, науково-практичну конференцію протягом третього року; налагодити комунікацію з роботодавцями, громадськими організаціями, міжнародними партнерами;

– підвищити якість навчання студентів бакалаврів до 75%, магістрів до 80%; збільшити відсоток працевлаштування випускників; збільшити кількість поданих заяв абітурієнтів до ЗВО;

– цілі проєкту досяжні. Вони відповідають запитам роботодавців, ЗВО, здобувачів вищої освіти, викладачів;

– - цілі релевалентні. Вони відповідають освітній політиці держави та євроінтеграційному курсу. Узгоджується з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС [6], Стандартами і рекомендаціями щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти [2], Закону України "Про вищу освіту" [7], Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки [8] тощо;

– Реалізація проєкту 3 роки. Початок: вересень. 1-й рік: проведення вебінару в листопаді, науково-практичного семінару в травні. 2-й рік: проведення круглого столу в жовтні, підготовка навчально-методичного посібника на квітень 3-й рік: проведення науково-практичної конференції в грудні.

– Сильними сторонами цього сценарію можна вважати: актуальність проєкту, його затребуваність суспільством. Відповідність сучасним потребам освіти та бізнесу, підготовка конкурентно-спроможних фахівців, спрямованих на професійну успішність; фахова команда, наявність практичного досвіду; швидка професійна адаптація; стимулювання інтересу до навчання; позитивний вплив проєкту на формування ділової репутаціїї та рейтингу ЗВО; імплементація європейського досвіду в освітню діяльність українських закладів вищої освіти; безоплатне навчання здобувачів вищої освіти, викладачів, адміністрації ЗВО; можливість проведення занять в онлайн режимі.

Поряд із цим, можна виділити наступні ймовірні слабкі сторони: відсутність досвіду проєктної роботи в учасників; відсутність сайту; обмежені часові можливості для впровадження проєкту; трудоємність і багатоаспектність проєкту. Врахувавши і подолавши можливі негативні фактами, ми спроможні намітити шляхи їх вирішення і досягти впровадження розроблюваного проєкту в практичну діяльність.

Для цього треба використати всі наявні можливості: 1. розвиток співпраці з європейськими ЗВО; 2. залучення роботодавців, журналістів, громадських організацій; 3. участь в конференціях, вебінарах; 4. можливість створення освітньої платформи (освітнього хабу); 5. підвищення рівня кваліфікації, педагогічної майстерності викладачів; 6. міжнародна академічна мобільність; 7. розвиток індивідуальної освітньої траєкторії для здобувачів освіти.

Та впоратися з проявами наступних загроз: воєнний стан в країні; зміни в законодавстві; ризик захворюваності учасників; бюрократичні перешкоди та демографічна криза.

Реалізація подібного проєкту передбачає роботу зі стейкголдерами (Зацікавлені сторони, зацікавлені особи, заінтересовані сторони, причетні сторони (від англ. stakeholders) - фізичні та юридичні особи, які мають легітимний інтерес у діяльності організації, тобто певною мірою залежать від неї або можуть впливати на її діяльність.) [9, с. 96]: розробниками, самими ЗВО (керівництво та менеджмент закладу), спонсорами, іноземними партнерами, журналістами, майбутніми роботодавцями, технічними компаніями, МОН України, ГО, закладами післядипломної освіти, закладами позашкільної освіти, департаментами освіти, владою міст і ТГ, здобувачами, представниками органів студентського самоврядування, випускниками та викладацьким складом, що задіяні у проєкті.

Стратегія роботи з ними, передбачає їхнє визначення, аналіз їхнього впливу, розробку стратегії та її перегляд, відповідно.

Підсумковим заходом буде складання звіту, заохочення його учасників та визначення перспектив.

Для реалізації такого проєкту знадобиться певний бюджет. Складатимуть його: оплата послуг (гонорари); коштів на проведення 2-х тренінгів; витрати 2-х конференцій, на медіа спеціалістів, веб-сторінку, кліпмейкера, фото, відео, дизайн поліграфічної продукції, перекладів, Інтернет, кава-брейки, оренду, друк плакатів, рекламну продукцію та непередбачувані витрати (5-7%).

Висновки. У вищої освіти взагалі багато цілей (підготовка студентів до активної громадянської позиції та майбутніх кар'єр (розширення їхніх можливостей працевлаштування), підтримка їхнього особистісного розвитку, побудова широкої і розвиненої бази знань та стимулювання досліджень та інновацій) [10]. Відповідно, перевагами саме запропонованого проєкту будуть його унікальність, обсяг інфопотоків і кількість користувачів, поліфункційність та інтегративність з метою обміну інформацією, набуттям компетентностей та підвищення якості освіти.

На практиці його впровадження можливе незалежно від галузі знань та її рівня. Як же відійти від формального підходу в наданні освітніх послуг? Які складнощі чекають на цьому шляху? Важливість оцінки якості процесів реалізації проєкту та визначення його достатнього потенціалу. Така оцінка не може бути об'єктивною без безпосередніх свідчень та відображень учасників усіх етапів життєвого циклу продукту проєкту, який реалізується. З метою отримання достовірних свідчень та відображень фактів і подій на рівні ЗВО необхідно глибоко імплементувати учасників проєкту в процеси його реалізації, оновлення та удосконалення. Усі учасники процесу та стейкголдери повинні знати процеси і процедури його реалізації та володіти достатньою фактологічною базою. Це видається можливим за умов системної безперервної поінформованості, прозорості, публічності, налагодження постійного зворотного зв'язку і справедливості усіх аспектів реалізації проєкту. Тільки за таких умов - можливе отримання конкретних правдивих свідчень і об'єктивних відображень щодо нормативно-правових, організаційних, економічних, соціально-психологічних механізмів та алгоритмів його реалізації тощо.

Стейкголдерами сучасного освітнього процесу є розробники, самі ЗВО (керівництво та менеджмент закладу), спонсори, іноземні партнери, журналісти, майбутні роботодавці, технічні компанії, МОН України, ГО, заклади післядипломної освіти, заклади позашкільної освіти, департаменти освіти, влада міст і ТГ, здобувачі, представники органів студентського самоврядування, випускники та викладацький склад, задіяний у проєкті.

Після реалізації проєкту, належить провести дослідження відвідуванності продукту проєкту, активності на ньому та нових потреб цільової аудиторії; розроблення заходів по підвищенню ефективності продукту проєкту; реалізація заходів по підвищенню ефективності продукту проєкту тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Повідомлення Європейської комісії "Відкриваючи двері освіти: Інноваційне викладання та навчання для всіх за допомогою нових технологій і відкритих освітніх ресурсів" (2013). URL : http://ec.europa.eu/education/news/doc/openingcom_en.pdf (Дата звернення 25.05.2023)
2. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти. Київ : Ленвіт, 2006. 35 с. URL : https://osvita.kpi.ua/files/downloads/Standart_EPVO.pdf (Дата звернення 25.05.2023)
3. МОН: Відбулася стратегічна сесія щодо напрацювання Дорожньої карти європейської інтеграції освіти і науки. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.* https://www.kmu.gov.ua/news/stratehichna-sesiia-shchodo-napratsiuvannia-dorozhnoi-karty-ievropeiskoi-intehratsii-osvity-i-nauky (Дата звернення 25.05.2023)
4. Коронавірус в Україні Офіційний інформаційний портал Міністерства охорони здоров'я України ВАКЦИНАЦІЯ від COVID-19. Міністерство охорони здоров'я України.URL : https://covid19.gov.ua/ (Дата звернення 25.05.2023)
5. SMART – постановка цілей, або як зробити будь-яке завдання здійсненним? *CYBER SHARK.* URL : https://cybershark.pro/uk/smart-postanovka-cilej/ (Дата звернення 25.05.2023)
6. Угода про асоціацію між Україною та ЄС *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.* URL : https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociacyu (Дата звернення 25.05.2023)
7. Закон України "Про вищу освіту" від 1 липня 2014 року № 1556-VII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text (Дата звернення 25.05.2023)
8. Розпорядження Кабінету міністрів України Про схвалення Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286-2022-%D1%80#Text (Дата звернення 25.05.2023)
9. Ворончак І. Соціальна відповідальність бізнесу як соціально-економічний феномен. Відповідальна економіка. 2009. № 1. С. 90–103.
10. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо державної відповідальності за вищу освіту та науково-дослідну діяльність (2007). URL : http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/News/pub_res_EN.pdf (Дата звернення 25.05.2023)

ЗАВДАННЯ І ВИКЛИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

TASKS AND CHALLENGES OF REFORMING THE MANAGEMENT SYSTEM OF THE PROVISION OF MEDICAL SERVICES IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

УДК 351.773
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.16

Шевчук Р.В.
кандидат медичних наук, докторант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом

Автор аналізує ключові аспекти реформування системи управління сферою надання медичних послуг під впливом децентралізації. Досліджено завдання та виклики, що виникають у контексті цього процесу, зокрема адміністративно-територіальні зміни, вплив на якість та доступність медичної допомоги. Крім того, акцентує увагу на актуальність та необхідність вирішення проблем управління в системі охорони здоров'я в умовах сучасних трансформацій та реформ. Визначено вплив децентралізації на систему охорони здоров'я через призму трьох ключових механізмів: "Голосування ногами", "Близько до землі" та "Спостереження за спостерігачами". Обґрунтовано, як децентралізація може посилити або пом'якшити наявні моделі нерівності в розподілі ресурсів та результатів в різних юрисдикціях. З'ясовано, що стаття слугує джерелом для розуміння взаємодії децентралізації та системи охорони здоров'я через різні важливі практичні та теоретичні аспекти. Підкреслено, що завдання та виклики реформування системи управління наданням медичних послуг у контексті децентралізації. Досліджено, що ключові аспекти впливу децентралізації на сферу охорони здоров'я, зокрема, ефективність, доступність та якість послуг. Визначено актуальні завдання, які виникають у зв'язку із змінами в системі управління, та наголошує на необхідності адаптації до нового децентралізованого підходу.

Особливу увагу приділено аналізу механізмів публічного управління, які включають децентралізацію, залучення громадськості та впровадження інноваційних технологічних рішень.

Проведено аналіз та удосконалення законодавчих та нормативних основ охорони здоров'я в Україні з метою підвищення ефективності системи в умовах сучасних викликів. Особливий акцент зроблено на адаптацію законодавства до потреб інтеграції новітніх медичних технологій та практик, включаючи телемедицину, електронні медичні записи, а також захист даних пацієнтів. В дослідженні визначено ключові аспекти, які потребують законодавчих змін для покращення механізмів громадського контролю та залучення громадянського суспільства до прийняття рішень у сфері охорони здоров'я. У результатах дослідження відображені основні проблеми та виклики, з якими зіштовхується система охорони здоров'я України, особливо в контексті фінансування, нестачі кваліфікованих медичних кадрів, відсутності ефективної координації між різними рівнями медичної допомоги, бюрократії та непрозорості управління. Окрім того, наголошується на важливості оновлення застарілої законодавчої та нормативної бази.

Ключові слова: *децентралізація, реформування, управління, медичні послуги, виклики, завдання, система, сфера, умови, громадське здоров'я, публічне управління.*

The author analyzes the key aspects of reforming the management system of the provision of medical services under the influence of decentralization. The tasks and challenges arising in the context of this process, including administrative and territorial changes, impact on the quality and availability of medical care, were studied. In addition, it emphasizes the relevance and necessity of solving management problems in the health care system in the conditions of modern transformations and reforms. The impact of decentralization on the health care system is determined through the lens of three key mechanisms: «Voting with your feet», «Close to the ground» and «Watching by observers». It is substantiated how decentralization can strengthen or mitigate existing patterns of inequality in the distribution of resources and results in different jurisdictions. It is found that the article serves as a resource for understanding the interaction of decentralization and the health care system through various important practical and theoretical aspects. The tasks and challenges of reforming the management system of providing medical services in the context of decentralization are emphasized. The key aspects of the impact of decentralization on the health care sector, in particular, efficiency, availability and quality of services, were studied. The actual tasks that arise in connection with changes in the management system are defined, and the need for adaptation to the new decentralized approach is emphasized.

Special attention is paid to the analysis of public management mechanisms, which include decentralization, public involvement, and the implementation of innovative technological solutions. The analysis and improvement of the legislative and regulatory foundations of health care in Ukraine was carried out in order to increase the efficiency of the system in the conditions of modern challenges. Special emphasis is placed on the adaptation of the legislation to the needs of the integration of the latest medical technologies and practices, including telemedicine, electronic medical records, as well as the protection of patient data. The study identifies key aspects that require legislative changes to improve mechanisms of public control and involve civil society in decision-making in the field of health care. The results of the study reflect the main problems and challenges faced by the healthcare system of Ukraine, especially in the context of financing, lack of qualified medical personnel, lack of effective coordination between different levels of medical care, bureaucracy and lack of transparency of management. In addition, the importance of updating the outdated legislative and regulatory framework is emphasized.

Key words: *decentralization, reform, management, medical services, challenges, tasks, system, sphere, conditions, public health, public management.*

Постановка проблеми. Актуальність реформування системи управління медичною сферою в умовах децентралізації визначається необхідністю вирішення ряду викликів. Зокрема, забезпечення доступності, якості та ефективності медичних послуг на рівні територіальних громад, розподіл відповідальності між різними рівнями влади, а також збалансований розвиток усіх ланок системи охорони здоров'я. Необхідно враховувати соціально-економічні та географічні особливості різних регіонів для створення оптимальних стратегій управління, спрямованих на задоволення потреб населення та підвищення якості медичного обслуговування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми ролі завдання і викликів реформування системи управління сферою надання медичних послуг в умовах децентралізації досліджували такі науковці, як: Д. Гавриченко, Ю. Гринчук, О. Шемігон, М. Вихор, В. Карлаш, А. Котляр, С. Кошова, В. Михальчук, Я. Радиш та інші.

Мета статті. Метою статті є аналіз та визначення викликів та завдань, пов'язаних із реформуванням системи управління сферою надання медичних послуг в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сфері охорони здоров'я в Україні ведеться комплексна робота, що включає законодавчі, теоретично-наукові, організаційні та медично-інфраструктурні заходи з метою постійного забезпечення громадян належною медичною допомогою. В даний момент активно реалізується інфраструктурний етап медичної реформи.

Доречно наголосити, що міністерство охорони здоров'я виражає намір забезпечити широкий доступ до високоякісної медичної та реабілітаційної допомоги на всій території країни. З цією метою розглядається ідея створення госпітальних округів та їх подальший розподіл на кластери. Органи місцевого самоврядування відповідають за розвиток комунальних медичних закладів у цьому контексті [3].

Варто зазначити, що парламент затвердив поправки до кількох законів, зокрема Основи законодавства про охорону здоров'я України, які передбачають створення госпітальних кластерів на основі госпітальних округів. Регулювання цього процесу покладено на Кабінет Міністрів України. Міністерство охорони здоров'я вже на етапі розробки визначило відповідний порядок, який пройшов експертний розгляд. Після цього були зібрані пропозиції, узгоджені в єдиний документ і направлені на публічне обговорення. Цей процес також передбачав затвердження центральними органами виконавчої влади та отримання згоди голів обласних державних адміністрацій, оскільки проєкт стосується регіонального розвитку.

На думку вчених С. Кошова, В. Михальчука та Я. Радиша [3], які вважають що вказаний порядок визначає процедуру створення ефективної мережі на основі кластерного принципу в охороні здоров'я. Він регламентує приналежність лікарень до над кластерних, кластерних та загальних, враховуючи різні аспекти цього процесу. Згідно з цим порядком обласні державні адміністрації (далі – ОДА) повинні протягом визначеного строку розробити свої пропозиції щодо створення життєздатної мережі, враховуючи думку органів місцевого самоврядування (далі – МС), і передати їх Міністерству охорони здоров'я (далі – МОЗ) для затвердження. За тим же порядком обласні військові адміністрації повинні протягом двох місяців представити МОЗ своє бачення щодо плану госпітального округу та створення життєздатної мережі, враховуючи розвиток закладів первинної медичної допомоги та пунктів базування екстреної медичної допомоги. Реформа вже почалася в 18 областях та місті Київ, але через активні воєнні дії її ще не впровадили в Запорізькій, Донецькій, Луганській, Херсонській, Миколаївській областях та на території Автономної Республіки Крим.

Слід додати, що госпітальні кластери визнають важливість концепції формування медичної мережі, орієнтованої на конкретні функціональні завдання та відповідне медичне обладнання. Мета полягає в забезпеченні населення всіма необхідними медичними послугами у їхніх місцях проживання та об'єднанні лікарень в єдину структуру. Суттєвим є врахування ефективного розгортання мережі в межах госпітального округу для забезпечення доступності медичної допомоги, а також забезпечення якості та безоплатності послуг, передбачених програмою медичних гарантій (далі – ПМГ) [8, с.9].

Варто наголосити, що такий підхід використовується з тим, щоб госпітальний округ відповідав території області, а госпітальний кластер – території новоствореного району. При формуванні району беруться до уваги різноманітні аспекти, включаючи транспортне сполучення. Це робиться з метою забезпечити, щоб кожен громадянин України мав зручний доступ до якісної медичної допомоги. У кластерних лікарнях повинні бути наявні всі необхідні діагностичні засоби, такі як УЗД, цифровий рентген-апарат, аналізатори крові і т. д., а також кваліфіковані спеціалісти.

Таким чином, пацієнт, який має направлення від сімейного лікаря, може спокійно звернутися до цієї клініки та отримати повний спектр діагностичних послуг. У випадку необхідності госпіталізації чи розширеного обстеження це відбувається в рамках кластерних лікарень.

Необхідно відмітити думку вченого Л. Криничко [7], що властива європейським країнам та США, багатопрофільні лікарні виявляються більш ефективними у вирішенні завдань, що ставляться перед ними. Вони об'єднують значну кількість фахівців, мають доступ до різних медичних програм і можливість консультуватися між собою або залучати додаткові консультації в межах власного закладу для вирішення різноманітних питань. На відміну від цього, вузькопрофільні заклади зазвичай функціонують на національному рівні. Під час процесу групування може допускатися збереження таких закладів, але в обмеженому числі та із зазначеною спеціалізацією, такою як онкологія, кардіологія, хірургія, інфекційні хвороби (в залежності від наявних профільних потреб) та інші.

Слід зазначити, що групування допомагає вивчити проблеми, пов'язані із функціоналом та потребою у спеціалістах. Три поняття, які висвітлюють основні досягнення децентралізації медичних закладів: доступна, високоякісна та безкоштовна.

Визначено три засоби, якими децентралізація впливає на доступність, ефективність і якість системи охорони здоров'я: "Голосування ногами" (що відображає, як децентралізація може посилити або пом'якшити існуючі моделі нерівності в розподілі людей, ресурсів і результатів в юрисдикції), "Близько до землі" (що показує, як наближення управління до населення дозволяє використовувати місцеву ініціативу, інформацію, зворотний зв'язок, внесок і контроль) та "Спостереження за спостерігачами" (що відображає взаємні відносини відповідальності та підтримки між різними центрами управління, які помножені на децентралізацію, включаючи уряди на різних рівнях, а також громадські комітети охорони здоров'я та ради охорони здоров'я) [2]. Також виявлені інституційні, соціально-економічні та географічні фактори, які впливають на кожен із цих засобів.

Доречно наголосити, що для оптимізації впливу децентралізації важливо вийти за рамки загальноприйнятих висновків, які часто випливають з оцінок та систематичних оглядів, що показують неоднозначний вплив децентралізованого управління на ефективність системи охорони здоров'я – іноді позитивний, іноді негативний. Замість пошуку однозначних та остаточних доказів, важливо розкрити цю розбіжність у результатах так, щоб вони можуть служити основою для розробки стратегій впровадження.

На думку вченого В. Карлаша [4, с.163], що існують три ключові цілі системи охорони здоров'я (справедливість, ефективність і стійкість) були обрані через їхнє концептуальне багатство, значну (і не повністю розкриту) літературу, щодо взаємозв'язку між ними та децентралізацією, а також їхню актуальність як ключових цілей, якими має прагнути система охорони здоров'я в усьому світі. Варто розглянути справедливість (як юрисдикційну, так і внутрішню) як відсутність непотрібних та невиправданих різниць у результатах здоров'я, що ґрунтуються на соціальних, економічних, демографічних або географічних відмінностях. Ефективність визначаємо, як співвідношення між витратами (вхідними ресурсами системи охорони здоров'я) та результатами (наприклад, кількістю пролікованих пацієнтів) або результатами для здоров'я (наприклад, врятованими життями). Стійкість трактуємо, як здатність системи пережити шоки без серйозних наслідків, що визначається її адаптивністю та стійкістю до потенційних гострих потрясінь чи хронічного стресу.

У літературі про системи охорони здоров'я термін "децентралізація" часто використовується для позначення домовленості, за якою влада, ресурси або відповідальність переносяться від центральних суб'єктів до периферійних [1, с.14].

З цього "зверху вниз" погляду різні форми децентралізації визначаються тим, кому центральні актори передають контроль:

– зворотний розвиток (автономним урядам, незалежним від центрального уряду);

– розсіювання влади (до периферійних офісів у адміністративній структурі центрального уряду);

– делегування (юридичним особам чи організаціям поза межами центрального уряду чи його міністерств і відомств, але які можуть бути контрольовані центральним урядом);

– приватизація (передача приватним комерційним або некомерційним організаціям за договорами) [8, с.10].

Варто наголосити, що різні форми децентралізації передбачають, що цей процес відбувається зверху вниз, і виникає від центральних органів влади. Теоретичні переваги децентралізації, такі як управління невеликими одиницями, часто є джерелом натхнення для реформ децентралізації в країнах, які раніше були централізованими. Наприклад, сподівання, що місцеві чиновники краще розуміють

місцеві потреби та матимуть стимул реагувати на них, або сподівання, що громадяни будуть добре інформовані про якість послуг та рівні влади, необхідні для їх надання.

Крім цього, що система з багаторівневою структурою управління визначає управління на трьох рівнях, так що слабкі точки на одному рівні можуть бути компенсовані управлінням на іншому рівні: "конституційний" (уряди, які діють на різних рівнях від діяльності служб охорони здоров'я на місцях), "колективний" (громадські групи, такі як місцеві ради та громадські комітети з питань охорони здоров'я) та "оперативний" (окремі особи та постачальники на ринку охорони здоров'я). Враховуючи структуру "вихід-голос-лояльність", можливий "вихід" громад або національних юрисдикцій відбувається у відповідь на несприятливі умови життя або послуги. У випадку недоступності "виходу", люди змушені залишатися "лояльними" і використовувати "голос", щоб вимагати поліпшень [5].

На думку А. Котляр [5], що термін "голосування ногами" був придуманий Тайбаутом С. М., який розробив теорію, яка пояснює, як децентралізація призводить до ефективності. За його теорією люди реагують на різні рівні суспільних благ (наприклад, державні послуги) і різні ціни за ці блага (наприклад, податкові ставки) в місцевій юрисдикції, "голосуючи ногами" – переїжджаючи з однієї місцевої юрисдикції в іншу, щоб максимізувати свою особисту користь. Тайбаут вважав, що їхні рішення щодо місця проживання призводять до створення місцевих благ відповідно до смаків мешканців, що сприяє розподілу населення на оптимальні спільноти.

Доречно зазначити, що принцип "близько до землі" демонструє, як наближення управління до людей, чи то через передачу відповідальності, чи через існування відповідальності на місцевому рівні, сприяє ефективнішому використанню місцевої ініціативи, інформації, зворотного зв'язку, внеску і контролю. Цей механізм діє не за рахунок підзвітності, а просто через збільшення рівня місцевого внеску та зворотного зв'язку у процесі ухвалення рішень.

Вплив "наближеного" управління на справедливість має ряд позитивних впливів на ефективність:

– інвестиції в профілактичні послуги призводять до зменшення потреби в лікувальних послугах;

– гнучкість у використанні ресурсів надає урядам місцевих юрисдикцій можливість використовувати стимули для приваблення та утримання висококваліфікованих медичних працівників;

– наймання на місцевому рівні сприяє кращому утриманню персоналу, уникаючи витрат на повторний набір працівників, а також зменшує кількість прогулів, що допомагає зекономити витрати на оплату праці у випадку відсутності [4, с.163].

Розуміння того, як працює механізм "близько до людей або до землі", тісно пов'язане з ідеєю економії масштабу, що означає, що чим ближче до землі, тим менші масштаби роботи. Місцеві юрисдикції, які функціонують на основі часткової децентралізації, проявляють більшу ефективність порівняно з тими, які є недецентралізованими або повністю децентралізованими.

Слід додати, що усунення ієрархічного зв'язку між рівнями влади (національним/центральним, провінційним/штатним та районним/місцевим) включає в себе скасування повноважень вищих урядів нижчого рівня щодо перевірки роботи урядів нижчого рівня, і, навпаки, уряди нижчого рівня не обов'язкові звітувати перед вищими урядами. Крім того, постійний контроль витрат на охорону здоров'я бідніших місцевих юрисдикцій використовується урядами вищого рівня як виправдання для перекладання вини за погану роботу на уряди вищого рівня, уникаючи відповідальності перед своїм населенням [2].

Проте наявність місцевих рад з питань охорони здоров'я або громадських комітетів з питань охорони здоров'я полегшує відповідальність перед виборцями знизу вгору, незалежно від того, чи спрямована їхня діяльність на органи місцевого самоврядування чи на місцевих постачальників послуг.

Наголошено, що механізм "Спостереження за спостерігачами" впливає на ефективність, коли уряди вищого рівня ставлять уряди нижчого рівня перед відповідальність за ефективне використання коштів, включаючи колективні органи управління, які притягують уряди до відповідальності за боротьбу з корупцією. Завдяки "Спостереженню за спостерігачами" також забезпечується стійкість, оскільки наявність декількох центрів управління створює стійкість та надлишок можливостей, що дозволяють різним рівням управління втручатися, коли один з них стає вразливим або зазнає невдачі [6].

Висновок. Проаналізувавши вищезазначене можна дійти висновку, що в сучасний час децентралізація сприяє наближенню лідерів лікарень, які приймають фінансові рішення, до медичного персоналу та пацієнтів. Це призвело до покращення ефективності управління всіма аспектами сфери охорони здоров'я і відзначилося підвищенням якості медич-

них послуг. Одним із пріоритетних напрямків роботи наразі є забезпечення військово поранених та військовослужбовців із загальними захворюваннями належними умовами та ресурсами для спеціалізованої хірургічної допомоги та удосконалення екстреної медичної госпіталізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гавриченко Д. Г. Сучасні публічні механізми трансформацій у сфері охорони здоров'я у зарубіжних країнах. *Держава та регіони*. 2022. № 1. С. 12-17.
2. Гринчук Ю. С., Шемігон О. І., Вихор М. В. Контроль як функція державного управління: економіко-правова сутність та механізм застосування. *Ефективна економіка.* № 4, 2019 р. URL: http://ojs.dsau.dp.ua/index.php/efektyvnaekonomika/article/view/1898
3. Ексклюзив: інтерв'ю міністра охорони здоров'я Віктора Ляшка про спроможну мережу ЗОЗ. Медична справа. URL: http://surl.li/lqtpc
4. Карлаш В. В. Державне регулювання сучасним станом охорони здоров'я України. *Інвестиції: практика та досвід*. № 1, 2020 р. с. 161-164. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/1_2020/28.pdf
5. Котляр А. "Війна та схеми в медицині". https://zn.ua/SOCIUM/vojna-i-skhemy-v-meditsine.html
6. Кошова С. П., Михальчук В. М., Радиш Я. Ф. Єдиний медичний простір України – нова парадигма розвитку національної системи охорони здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* № 9, 2021р. URL:http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2021/32.pdf
7. Криничко Л. Р. Розробка кадрового механізму державного управління системою охорони здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* № 3, 2020 р. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/42.pdf
8. Лехан В. М., Крячкова Л. В., Заярський М. І. Аналіз реформ охорони здоров'я в Україні: від здобуття незалежності до сучасності. Scientific-and-practical journal Frequency – quarterly Founded in January, № 4 (52), 2018 р. С.5-15.
9. Semenets-Orlova, I., Shevchuk, R., Plish, B., Moshnin, A., Chmyr, Y., & Poliuliakh, R. (2022). Human-centered approach in new development tendencies of value-oriented public administration: Potential of education.
10. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydorchuk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. (2021). Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 280). EDP Sciences.
11. Stryhul, M., Khomeriki, O., Yahodzinskyi, S., Lyasota, L. & Semenets-Orlova, I. (2019). Peculiarities of development and dynamics of economism and the commercialization of Ukrainian higher education. Problems and Perspectives in Management, 17(2), 289-302. doi:10.21511/ppm.17(2).2019.22.

ІНТЕГРАЦІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМУ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ

INTEGRATION OF PERSONNEL POLICY INTO THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.17

Булгаков Р.В.
кандидат технічних наук,
начальник кафедри
забезпечення військ (сил)
Військова академія (м. Одеса),
м. Одеса, Україна,
ORCID ID: 0000-0002-8825-718X

Стоянова-Коваль С.С.
доктор економічних наук,
професор, провідний бухгалтер
фінансово-економічної служби
військової частини
Збройних Сил України
ORCID ID: 0000-0002-1945-0509

Захаров А.А.
начальник Кадрового центру
Військово-Морських Сил
Збройних Сил України
ORCID ID: 0009-0009-2843-6440

Ця стаття зосереджується на аналізі важливості та викликів інтеграції кадрової політики в систему національної безпеки та оборони. В умовах сучасних глобальних викликів, таких як технологічні зміни, гібридні загрози та міжнародна конкуренція, ефективне управління людськими ресурсами стає ключовим фактором забезпечення стабільності та безпеки держави. Стаття розглядає критичну роль кадрової політики у формуванні ефективної системи національної безпеки, аналізуючи аспекти відбору, навчання, розвитку та утримання персоналу. Особлива увага приділяється викликам, які стоять перед кадровою політикою, включаючи необхідність адаптації до швидких технологічних змін та змінюваних форм загроз. Стаття також висвітлює значення міжнародного та внутрішнього партнерства у зміцненні кадрової політики, а також роль технологій та інновацій у підвищенні ефективності та адаптивності процесів відбору та розвитку персоналу. Зазначається, що кадрова політика є одним із найважливіших елементів системи національної безпеки та оборони. Від її ефективності залежить рівень професійної підготовки, компетентності та мотивації кадрового потенціалу сфери безпеки та оборони. Визначено, що інтеграція кадрової політики в систему національної безпеки та оборони передбачає впровадження єдиних принципів, стандартів та процедур у сфері управління персоналом сфери безпеки та оборони. Це дозволить забезпечити ефективне планування, підготовку, використання та розвиток кадрового потенціалу сфери безпеки та оборони. Доведено, що інтеграція кадрової політики в систему національної безпеки та оборони є важливим кроком на шляху до забезпечення ефективної реалізації завдань сфери безпеки та оборони. Завершується стаття висновками про необхідність комплексного підходу до інтеграції кадрової політики в систему національної безпеки, який включає постійне оновлення стратегій, методів навчання та розвитку персоналу, а також адаптацію до змінюваних умов та викликів. Ця стаття буде корисною для фахівців у сфері управління людськими ресурсами, політиків, аналітиків у сфері національної безпеки та оборони, а також для широкого кола читачів, які цікавляться питаннями безпеки та оборонної політики.

Ключові слова: *кадрова політика.*

This article focuses on analyzing the importance and challenges of integrating personnel policy into the national security and defense system. In the conditions of modern global challenges, such as technological changes, hybrid threats and international competition, the effective management of human resources becomes a key factor in ensuring the stability and security of the state. The article examines the critical role of personnel policy in the formation of an effective national security system, analyzing aspects of personnel selection, training, development, and retention. Special attention is paid to the challenges facing HR policy, including the need to adapt to rapid technological change and changing forms of threats. The article also highlights the importance of international and domestic partnerships in strengthening personnel policy, as well as the role of technology and innovation in increasing the efficiency and adaptability of personnel selection and development processes. It is noted that personnel policy is one of the most important elements of the national security and defense system. The level of professional training, competence and motivation of personnel potential of the security and defense sector depends on its effectiveness. It was determined that the integration of personnel policy into the system of national security and defense involves the implementation of uniform principles, standards and procedures in the field of security and defense personnel management. This will allow for effective planning, training, use and development of personnel potential in the field of security and defense. It has been proven that the integration of personnel policy into the system of national security and defense is an important step on the way to ensuring the effective implementation of security and defense tasks. The article ends with conclusions about the need for a comprehensive approach to the integration of personnel policy into the national security system, which includes constant updating of strategies, methods of training and development of personnel, as well as adaptation to changing conditions and challenges. This article will be useful for human resource management professionals, policymakers, national security and defense analysts, and a wide range of readers interested in security and defense policy.

Key words: *personnel policy, national security, defense, integration, personnel potential.*

Постановка проблеми. У сучасному світі, де безпекові виклики та загрози постійно еволюціонують, роль кадрової політики в системі національної безпеки та оборони набуває особливої актуальності. Інтеграція кадрової політики в цю систему стає ключовим фактором, який визначає здатність держави ефективно реагувати на зовнішні та внутрішні виклики, забезпечуючи стабільність і безпеку своїх громадян. Сучасний світ характеризується швидкими змінами та новими формами загроз, такими як кібератаки, гібридна війна, тероризм, що вимагає від держави гнучкості та адаптивності у кадровій політиці. Усвідомлення того, що людський капітал є найважливішим ресурсом у забезпеченні національної безпеки, підкреслює необхідність розвитку та підготовки кваліфікованих фахів-

ців. Швидкий розвиток технологій вимагає від кадрової політики постійного оновлення підходів до навчання та розвитку персоналу, а також адаптації до нових технологічних реалій. Таким чином, інтеграція кадрової політики в систему національної безпеки та оборони є не тільки актуальною, але й стратегічно важливою задачею, яка вимагає комплексного підходу та постійної уваги з боку держави [1-2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові праці зарубіжних і вітчизняних експертів, таких як М. Армстронг, М. Альберт, Г. Бекер, К. Вайс, Е. Ведунг та інші, разом з роботами В. Андрушка, В. Бакуменка, М. Білинської, О. Боровського, Н. Гончарук, Н. Грицяк, С. Дубенко, В. Князєва, О. Крушельницької, В. Лугового, А. Михненка, Н. Нижник, Т. Пахомової, А. Рачинського, І. Розпутенка, С. Серьогіна, В. Трощинського та інших, присвячені аналізу і вдосконаленню систем управління персоналом та кадрового менеджменту.

Мета статті – аналіз та визначення стратегічного значення інтеграції кадрової політики в систему національної безпеки та оборони. Стаття покликана висвітлити, як ефективне управління людськими ресурсами може значно підвищити готовність та реагування держави на сучасні безпекові виклики та загрози.

Виклад основного матеріалу. Кадрова політика відіграє фундаментальну роль у системі національної безпеки будь-якої держави. Вона охоплює не лише процеси відбору та розстановки персоналу, але й їхнє навчання, розвиток та утримання. В контексті національної безпеки, кадрова політика набуває особливого значення, оскільки від компетентності, підготовки та мотивації персоналу залежить здатність держави ефективно реагувати на внутрішні та зовнішні загрози.

Важливим аспектом кадрової політики є відбір кваліфікованих фахівців, здатних виконувати завдання в умовах змінюваних безпекових викликів. Це включає в себе не тільки професійні навички, але й особистісні якості, такі як стресостійкість, гнучкість, здатність до швидкого прийняття рішень. Систематичне навчання та професійний розвиток є ключовими для підтримання високого рівня компетентності персоналу. Це включає в себе не тільки технічні навички, але й розвиток м'яких навичок, таких як лідерство, комунікація, критичне мислення [1].

Забезпечення адекватної мотивації та утримання кваліфікованих кадрів є важливим для забезпечення стабільності та ефективності системи національної безпеки. Це може включати в себе конкурентну заробітну плату, можливості кар'єрного росту, а також забезпечення умов для професійного та особистісного розвитку. У сучасному світі, де безпекові загрози постійно еволюціонують, кадрова політика повинна бути гнучкою та адаптивною. Це означає здатність швидко реагувати на нові виклики, впроваджувати зміни в процеси навчання та розвитку персоналу.

Сучасні технології надають нові можливості для кадрової політики, включаючи автоматизацію процесів відбору, використання даних для аналізу ефективності персоналу, а також розвиток електронних платформ для навчання та розвитку. Отже, кадрова політика, як елемент національної безпеки, вимагає комплексного підходу, який враховує як поточні потреби, так і майбутні виклики. Вона повинна бути інтегрована в загальну стратегію національної безпеки, забезпечуючи підготовку та розвиток персоналу, здатного ефективно відповідати на змінювані умови та загрози [2].

Інтеграція кадрової політики в систему національної безпеки та оборони є важливим завданням для України. Це завдання є складним і багатогранним, оскільки передбачає врахування багатьох факторів, зокрема:

1. Військово-політичні реалії. Інтеграція кадрової політики має бути спрямована на забезпечення ефективної реалізації завдань національної безпеки та оборони. Це передбачає, зокрема, формування кадрового резерву, здатного до вирішення завдань у складних умовах.

2. Соціально-економічні умови. Інтеграція кадрової політики має бути узгоджена з соціально-економічними умовами в Україні. Це передбачає, зокрема, забезпечення справедливої оплати праці та соціальних гарантій для військовослужбовців і працівників сфери безпеки та оборони.

3. Психологічні аспекти. Інтеграція кадрової політики має враховувати психологічні аспекти роботи у сфері безпеки та оборони. Це передбачає, зокрема, створення сприятливого морально-психологічного клімату в підрозділах [3].

Виклики в інтеграції кадрової політики в систему національної безпеки та оборони включають:

1. Недостатній кадровий резерв. Наразі в Україні існує дефіцит кадрового резерву для виконання завдань національної безпеки та оборони. Це пов'язано з низькою факторів, зокрема з низькою престижністю служби у Збройних Силах України та інших силових структурах.

2. Недосконалість нормативно-правової бази. Нормативно-правова база, що регулює кадрову політику в сфері безпеки та оборони, є недосконалою. Це створює певні труднощі в реалізації кадрової політики.

3. Корупція. Коррупція в сфері безпеки та оборони є серйозною проблемою, яка гальмує розвиток кадрової політики.

Можливості в інтеграції кадрової політики в систему національної безпеки та оборони включають:

1. Підвищена увага до кадрової політики. У останні роки в Україні підвищується увага до кадрової політики в сфері безпеки та оборони. Це створює можливості для її подальшого розвитку.

2. Інновації в кадровій політиці. В Україні активно впроваджуються інновації в кадровій політиці. Це сприяє підвищенню ефективності кадрової роботи.

3. Міжнародна співпраця. Україна активно співпрацює з міжнародними організаціями та країнами-партнерами в галузі кадрової політики. Це сприяє обміну досвідом та кращим практиками [4].

Для успішної інтеграції кадрової політики в систему національної безпеки та оборони необхідно вжити наступних заходів:

1. Створити ефективний кадровий резерв. Для цього необхідно підвищити престиж служби у Збройних Силах України та інших силових структурах, а також вдосконалити систему підготовки та перепідготовки кадрів.

2. Вдосконалити нормативно-правову базу. Необхідно привести нормативно-правову базу, що регулює кадрову політику в сфері безпеки та оборони, у відповідність до сучасних реалій.

3. Боротьба з корупцією. Необхідно посилити боротьбу з корупцією в сфері безпеки та оборони [5].

Інтеграція кадрової політики в систему національної безпеки та оборони є важливим завданням для України. Успішне виконання цього завдання сприятиме зміцненню національної безпеки та оборони України.

Отже, виклики та можливості, які стоять перед кадровою політикою в контексті національної безпеки та оборони, вимагають комплексного підходу та постійної уваги. Ефективне управління цими викликами та використання можливостей може значно підвищити здатність держави захищати свої інтереси та забезпечувати безпеку своїх громадян.

Співпраця та партнерство відіграють ключову роль у зміцненні кадрової політики в рамках національної безпеки та оборони. Вони дозволяють обмінюватися знаннями, досвідом, ресурсами та найкращими практиками, що сприяє підвищенню ефективності та адаптивності системи безпеки [6].

1. Міжнародне партнерство.

Обмін досвідом: співпраця з іноземними партнерами дозволяє обмінюватися досвідом у сферах, де інші країни можуть мати більш розвинуті практики або технології.

Спільні навчальні програми: реалізація спільних програм з підготовки та навчання з міжнародними партнерами може значно підвищити рівень професіоналізму та готовності персоналу.

Участь у міжнародних операціях: участь у міжнародних миротворчих та безпекових операціях сприяє обміну досвідом та підвищенню компетенцій персоналу.

2. Внутрішнє партнерство:

Взаємодія з громадянським суспільством: співпраця з організаціями громадянського суспільства може сприяти підвищенню прозорості та відповідальності в кадровій політиці.

Партнерство з освітніми установами: співпраця з університетами та науковими інститутами може сприяти розробці спеціалізованих програм навчання та досліджень.

3. Промислове партнерство:

Співпраця з приватним сектором: взаємодія з приватними компаніями може забезпечити доступ до новітніх технологій та інноваційних рішень.

Розвиток оборонної промисловості: впівпраця з оборонною промисловістю сприяє розвитку вітчизняних технологій та зміцненню обороноздатності.

4. Міжвідомча співпраця:

Координація між різними відомствами: ефективна взаємодія між різними державними органами, такими як військові, розвідувальні служби, поліція, є ключовою для забезпечення комплексного підходу до національної безпеки.

Співпраця та партнерство в контексті кадрової політики в системі національної безпеки та оборони відкривають нові можливості для підвищення ефективності, обміну знаннями та досвідом, а також для розвитку інноваційних підходів. Це сприяє не тільки зміцненню внутрішньої безпеки, але й підвищує міжнародний авторитет та співпрацю держави.

Технології та інновації відіграють дедалі важливішу роль в інтеграції кадрової політики в систему національної безпеки та оборони. Вони можуть допомогти поліпшити ефективність управління персоналом, підвищити рівень підготовки та навичок військовослужбовців і цивільних працівників, а також забезпечити більшу прозорість та підзвітність у сфері кадрової політики.

Ось кілька конкретних прикладів того, як технології та інновації можуть бути використані для інтеграції кадрової політики в систему національної безпеки та оборони:

1. Впровадження автоматизованих систем управління персоналом може допомогти покращити ефективність процесів набору, навчання та розвитку персоналу. Такі системи можуть автоматизувати такі завдання, як рекрутинг, розміщення, оцінка та просування

по службі. Це може звільнити час персоналу кадрової служби для більш важливих завдань, таких як стратегічне планування та управління людським капіталом.

2. Використання технологій дистанційного навчання може допомогти поліпшити доступ до освіти та підготовки для військовослужбовців і цивільних працівників. Такі технології, як онлайн-курси та віртуальні навчальні середовища, можуть дозволяти працівникам навчатися в будь-який час і в будь-якому місці. Це може бути особливо корисно для працівників, які служать у віддалених районах або мають інші зобов'язання, які ускладнюють відвідування традиційних навчальних закладів.

3. Використання аналітики даних може допомогти підвищити прозорість і підзвітність у сфері кадрової політики. Такі технології, як штучний інтелект і машинне навчання, можуть бути використані для аналізу даних про персонал, щоб виявити тенденції та проблеми. Це може допомогти кадровій службі приймати більш обґрунтовані рішення та підвищувати ефективність кадрової політики.

У контексті України, технології та інновації можуть бути використані для вирішення кількох ключових проблем у сфері кадрової політики. Зокрема, вони можуть допомогти:

1. Покращити ефективність управління персоналом у збройних силах. Це може включати автоматизацію процесів набору та розміщення, а також впровадження систем дистанційного навчання.

2. Підвищення рівня підготовки та навичок військовослужбовців. Це може включати використання технологій віртуальної реальності та доповненої реальності для навчання військовослужбовців у реалістичних умовах.

3. Забезпечити більшу прозорість та підзвітність у сфері кадрової політики. Це може включати використання аналітики даних для виявлення тенденцій та проблем у сфері кадрової політики.

Впровадження технологій та інновацій у сфері кадрової політики потребує ретельного планування та впровадження. Однак, якщо це зробити правильно, вони можуть мати значний позитивний вплив на ефективність системи національної безпеки та оборони.

Висновки. Стаття, присвячена інтеграції кадрової політики в систему національної безпеки та оборони, висвітлює ряд ключових аспектів та викликів, з якими стикається сучасна держава у цій сфері. Основні висновки можна сформулювати наступним чином: критична роль кадрової політики (кадрова політика є фундаментальним елементом національної безпеки, оскільки від компетентності, підготовки та мотивації персоналу залежить здатність держави ефективно реагувати на різноманітні виклики та загрози); виклики та можливості (сучасні виклики, такі як технологічні зміни, глобалізація, зміни в характері загроз, вимагають від кадрової політики бути гнучкою, адаптивною та інноваційною. Водночас, ці виклики відкривають нові можливості для використання технологій, міжнародного співробітництва та розвитку навичок); співпраця та партнерство (міжнародне та внутрішнє партнерство, а також співпраця з приватним сектором, є ключовими для обміну досвідом, розвитку технологій та підвищення ефективності кадрової політики); роль технологій та інновацій (використання сучасних технологій та інноваційних підходів може значно підвищити ефективність кадрової політики, зокрема через автоматизацію, використання великих даних, цифрових платформ для навчання та кібербезпеки); необхідність комплексного підходу (ефективна інтеграція кадрової політики в систему національної безпеки вимагає комплексного підходу, який включає в себе постійне оновлення стратегій, методів навчання та розвитку персоналу, а також адаптацію до змінюваних умов та викликів). Інтеграція кадрової політики в систему національної безпеки та оборони є важливим завданням, яке вимагає уваги та зусиль на різних рівнях управління. Врахування сучасних викликів, ефективне використання технологій, розвиток міжнародного та внутрішнього партнерства, а також постійний розвиток персоналу є ключовими для забезпечення стабільності та безпеки держави в умовах швидкозмінного світу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Kapoor, A., & Sharma, S. (2022). Public Audit and Resource Allocation: Ensuring Effective Use of Government Funds. Public Finance Review, 50(4), 401-423.

2. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 20 серпня 2021 р. № 473/2021.

3. Рустем Умєров затвердив Концепцію військової кадрової політики Міноборони до 2028 року. Офіційний сайт Міністерства оборони України. URL: https://www.mil.gov.ua/news/2023/11/05/rekruting-zamist-prizovu-rustem-umerov-zatverdiv-konczepcziyu-vijskovoi-kadrovoi-politiki-minoboroni/

4. Greenfield, L., & Peters, J. (2021). Strengthening Democracy through Public Audit: A Theoretical Exploration. Journal of Democratic Processes, 18(2), 165-181.

5. Гозуватенко Г. Удосконалення системи підготовки та кар'єрного зростання військовослужбовців Збройних сил України з урахуванням досвіду провідних країн світу. *Схід.* 2016. № 6. С. 56–59. URL: http:// nbuv.gov.ua/UJRN/Skhid_2016_6_10.

6. Коваль О. Удосконалення кадрової політики у Збройних силах України. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2017. № 4 (35). С. 163–173.

ВИКОРИСТАННЯ ІННОВАЦІЙ ДЛЯ ПОЛІПШЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ З МЕТОЮ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ (ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ)

USING OF INNOVATIONS TO IMPROVE PUBLIC SOCIAL POLICY WITH THE PURPOSE OF ACHIEVING GOOD GOVERNANCE (THEORETICAL ANALYSIS)

УДК 351:304.4
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.18

Майстренко К.М.
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом,
ORCID ID: 0000-0001-8586-9271

Каліна І.І.
доктор економічних наук, професор,
професор кафедри маркетингу,
Навчально-науковий Інститут управління, економіки та бізнесу
Міжрегіональної академії управління персоналом,
ORCID ID: 0000-0001-5662-6967

Автором обґрунтовано та досліджено важливість інновацій та передових технологій, як ключового компонента стратегії удосконалення доброго врядування в адміністративних структурах України. Впровадження електронного урядування, штучного інтелекту, блокчейну, мобільних додатків та інтернету речей наочно обґрунтовується, як засіб забезпечення доступності та швидкості надання послуг громадянам, зменшення бюрократичних перешкод, а також полегшення процесу прийняття об'єктивних рішень за допомогою штучного інтелекту. Виявлено, що використання технології блокчейну виокремлюється як гарант прозорості та недоторканості урядових даних, що сприяє підвищенню довіри суспільства. Досліджено розгляд мобільних додатків підкреслює їхню роль у наданні зручного доступу до інформації та послуг, сприяючи активній участі громадян у демократичних процесах. Зазначено, що застосування інтернету речей в оптимізації інфраструктури сприяє раціональному використанню ресурсів та поліпшенню якості життя. Крім того, мета впровадження інновацій у сфері урядування полягає у створенні відкритого, відповідального та ефективного уряду, який відповідає потребам сучасного суспільства, сприяє економічному розвитку та забезпечує благополуччя громадян. Добре врядування, побудоване на інноваціях, визначає ключові аспекти майбутнього, де технології виступають за високі стандарти етики, демократії та соціальної відповідальності. Підкреслено важливість інновацій для трансформації урядових структур та побудови стійкого та сучасного суспільства.
Використання штучного інтелекту полегшує прийняття об'єктивних рішень, а блокчейн гарантує прозорість та недоторканість урядових даних, підвищуючи довіру суспільства. Мобільні додатки надають громадянам зручний доступ до інформації та електронних послуг, сприяючи активнішій участі у демократичних процесах. Інтернет речей оптимізує інфраструктуру, забезпечуючи ефективне використання ресурсів та покращення якості життя.
Ключові слова: *Публічна соціальна політика, національна безпека, інновації, технології, добре врядування, адміністративні структури, електронне урядування, штучний інтелект, блокчейн, мобільні додатки.*

The author justified and researched the importance of innovations and advanced technologies as a key component of the strategy of improving good governance in the administrative structures of Ukraine. The implementation of e-government, artificial intelligence, blockchain, mobile applications and the Internet of Things is clearly justified as a means of ensuring the availability and speed of providing services to citizens, reducing bureaucratic obstacles, as well as facilitating the process of making objective decisions with the help of artificial intelligence. It was found that the use of blockchain technology is singled out as a guarantor of transparency and integrity of government data, which contributes to increasing public trust. The researched consideration of mobile applications emphasizes their role in providing convenient access to information and services, promoting active participation of citizens in democratic processes. It is noted that the use of the Internet of Things in the optimization of infrastructure contributes to the rational use of resources and the improvement of the quality of life. In addition, the goal of innovation in governance is to create an open, accountable and efficient government that meets the needs of modern society, promotes economic development and ensures the well-being of citizens. Good governance built on innovation defines key aspects of a future where technology advocates high standards of ethics, democracy and social responsibility. The importance of innovation for the transformation of government structures and building a sustainable and modern society is emphasized.
The use of artificial intelligence makes it easier to make objective decisions, and the blockchain guarantees the transparency and integrity of government data, increasing public trust. Mobile applications provide citizens with convenient access to information and electronic services, promoting more active participation in democratic processes. The Internet of Things optimizes infrastructure, ensuring efficient use of resources and improving quality of life.
Key words: *Public social policy, national security, innovation, technology, good governance, administrative structures, e-government, artificial intelligence, blockchain, mobile applications.*

Постановка проблеми. У сучасному українському уряді існує значна відстань між потребами громадян та реальними можливостями адміністративних структур. Традиційні методи урядування не завжди відповідають вимогам сучасного, технологічно розвинутого суспільства. Застосування інновацій та сучасних технологій, таких як електронне урядування, штучний інтелект, блокчейн, мобільні додатки та інтернет речей, стає необхідністю для подолання цієї проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми ролі інновацій та сучасних технологій в контексті покращення доброго врядування в адміністративних структурах України досліджували такі науковці, як:

О. Зарічний, Н. Капітаненко, І. Кульчицький, Ю. Теличкан, О. Ткаля, В. Якобчук , С. Тищенко, Н. Пугачова та інші.

Мета статті. Метою статті є розгляд важливості та потенціалу впровадження інновацій та сучасних технологій у державному урядуванні для покращення ефективності, прозорості та відповідальності адміністративних структур в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У світі, де технології стрімко розвиваються, управління державою також має зазнати трансформацій. Україна, як і будь-яка інша країна, стикається з викликами сучасності, і впровадження інновацій та передових технологій може стати ключовим елементом для покращення доброчесності в адміністративних структурах.

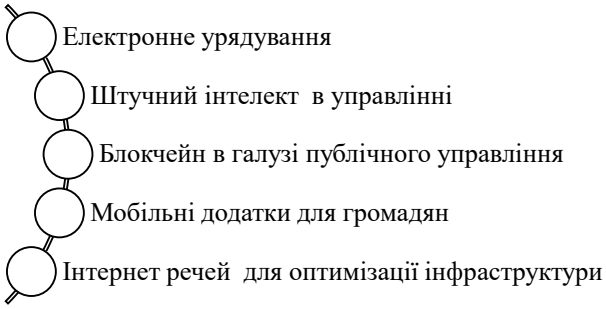

Рис. 1. Інновації та технології для покращення урядування в Україні, *складено та узагальнено автором* [7]

Варто більш детально розглянути кожен аспект інновації та технології для покращення урядування в Україні.

На думку вченого Н. Капітаненка, що електронне урядування визначається використанням інтернет-технологій для надання електронних послуг громадянам та оптимізації внутрішніх процесів урядових органів. Цей підхід передбачає впровадження електронних платформ та засобів зв'язку, які дозволяють громадянам взаємодіяти з урядовими структурами онлайн:

– онлайн-платформи для подачі заяв: розробка зручних онлайн-платформ для подачі різноманітних заяв та документів спрощує процес взаємодії громадян з урядовими органами. Це зменшує необхідність фізичного присутності та допомагає уникнути черг та зайвого бюрократичного складу;

– електронні послуги для громадян: передбачає створення широкого спектру електронних послуг, таких як електронний податковий звіт, онлайн-реєстрація, електронний голосування тощо. Це полегшує отримання громадянами необхідної інформації та послуг без відвідування урядових установ;

– взаємодія з державними органами: створення ефективних систем взаємодії між громадянами та державними органами через онлайн-канали сприяє швидкому обміну інформацією, вирішенню питань та виконанню адміністративних процедур;

– безпека та конфіденційність даних: забезпечення високого рівня безпеки та конфіденційності електронних даних є ключовим аспектом електронного урядування. Використання шифрування та сучасних технологій кібербезпека гарантує, що особиста інформація громадян залишається в безпеці;

– інтеграція з іншими секторами: щоб досягти максимальної ефективності, системи електронного урядування повинні бути інтегровані з іншими секторами, такими як бізнес, освіта та медицина. Це дозволяє створити єдиний електронний простір для взаємодії різних структур та спрощує обмін інформацією [2, с. 200].

Отже, електронне урядування в Україні може стати ключовим інструментом для покращення доступності та ефективності урядових послуг, сприяючи побудові відкритого та прозорого суспільства.

Необхідно звернути увагу на думку вченого Ю. Теличкана, що штучний інтелект (далі – AI) в управлінні стає ключовим фактором для трансформації урядових структур. Використання аналітики даних та систем штучного інтелекту може значно полегшити процеси прийняття об'єктивних рішень та покращити ефективність урядового управління.

Отже, використання штучного інтелекту в урядовому управлінні не лише сприяє об'єктивному прийняттю рішень, але й автоматизує та оптимізує процеси, забезпечуючи новий рівень ефективності та адаптивності урядових структур. Це відкриває нові перспективи для покращення якості управління та взаємодії з громадою.

Доречно зазначено, що технологія блокчейн, заснована на принципах децентралізації та криптографічного захисту, відкриває нові можливості для покращення публічного управління. Розглянемо детальніше, як використання блокчейну може вплинути на сферу урядового контролю:

– прозорість та недоторканість даних: блокчейн забезпечує надзвичайний рівень прозорості, оскільки кожна транзакція або запис фіксується в блоках, що неможливо змінити без згоди всіх учасників мережі. Це гарантує, що дані в урядових системах є недоторканними та надійно захищеними від маніпуляцій;

– боротьба з корупцією: блокчейн дозволяє створювати системи, в яких кожна транзакція

Таблиця 1

Використання штучного інтелекту в урядовому управлінні

Аспект	Опис
Об'єктивний аналіз даних	використання алгоритмів штучного інтелекту для аналізу великих обсягів даних та виділення об'єктивних трендів, сприяючи прийняттю обґрунтованих рішень
Прогнозування та моделювання	використання систем штучного інтелекту для прогнозування та моделювання різних сценаріїв розвитку подій, полегшуючи стратегічне планування та адаптацію до змін
Автоматизація рутинних завдань	впровадження штучного інтелекту для автоматизації рутинних та повторюваних завдань, що дозволяє вивільнити час для вирішення більш складних завдань та стратегічного планування
Підтримка прийняття рішень	надання конкретних рекомендацій та варіантів рішень на основі аналізу даних, сприяючи швидкому та ефективному процесу прийняття рішень урядовими структурами
Аналіз настроїв громадської думки	використання систем штучного інтелекту для відстеження та аналізу соціальних мереж інших джерел, щоб зрозуміти настрої громадської думки та ефективно реагувати на суспільні виклики
Етичні та правові аспекти	розгляд впровадження штучного інтелекту, враховуючи етичні та правові аспекти, забезпечуючи прозорість та відповідальність у використанні AI в урядовому контексті

Складено та узагальнено на основі аналізу джерела [5; 1, с. 142-147].

чітко простежується та підтверджується. Це ускладнює можливість хабарництва або інших форм корупції, оскільки будь-які нелегальні дії будуть виявлені та зафіксовані в цифровому реєстрі;

– децентралізація влади: застосування блокчейну може призвести до перерозподілу влади та контролю, оскільки інформація зберігається та обробляється без центрального органу. Це сприяє створенню більш демократичних та гнучких систем управління;

– електронні голосування: застосування блокчейну в електронних голосуваннях може гарантувати цілісність та конфіденційність голосів, унеможливлюючи маніпуляції та фальсифікацію результатів;

– управління ресурсами: блокчейн може бути використаний для ефективного управління ресурсами, такими як бюджет, транспорт, або енергія, забезпечуючи точність та прозорість в розподілі та використанні ресурсів [4, с. 340].

Крім того, застосування технології блокчейн в публічному управлінні може стати переломним моментом в боротьбі з корупцією та забезпеченні прозорості в урядових ініціативах. Ця технологія відкриває шлях до більш чесного, демократичного та ефективного урядування.

Слід зазначити думку вченого О. Ткаля, що у світі, насиченому технологічними здобутками, мобільні додатки відіграють ключову роль у поліпшенні взаємодії між громадянами та урядовими структурами. Розробка та впровадження мобільних додатків для громадян стає важливим компонентом сучасного урядування, спрямованого на забезпечення зручності, доступності та ефективності урядових послуг.

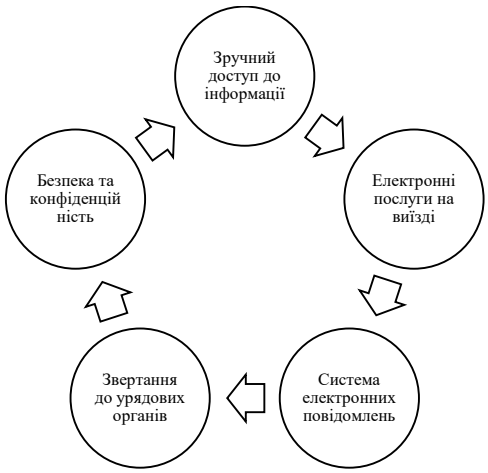

Рис 2. Мобільні додатки для громадян: забезпечення зручності та доступності до урядових послуг, складено та узагальнено автором [6, с. 127]

Розглянемо більш детально ключові аспекти цього напрямку:

– зручний доступ до інформації: мобільні додатки надають громадянам миттєвий доступ до важливої інформації про урядові програми, події та сервіси. Це дозволяє зробити отримання інформації більш швидким та зручним;

– електронні послуги на виїзді: громадяни можуть скористатися електронними послугами безпосередньо з мобільного пристрою, що спрощує взаємодію з урядовими структурами. Наприклад, подача документів, сплата податків чи взяття на облік може бути здійснена онлайн;

– система електронних повідомлень: мобільні додатки можуть надсилати сповіщення та повідомлення громадянам щодо

важливих подій, термінів або змін у законодавстві. Це підвищує своєчасність та обізнаність громадян;

– звертання до урядових органів: мобільні додатки можуть містити вбудовані засоби для звертання до урядових органів. Це дозволяє громадянам швидко та зручно висловлювати свої питання, скарги чи пропозиції, сприяючи взаємодії громадян і влади;

– безпека та конфіденційність: розробка додатків повинна приділяти особливу увагу питанням безпеки та конфіденційності особистих даних громадян. Використання шифрування та інших заходів захисту даних гарантує їхню безпеку [6, с.128].

Отже, мобільні додатки для громадян є потужним інструментом для поліпшення доступності та ефективності урядових послуг. Це сприяє активнішій участі громадян у демократичних процесах та забезпеченню їхнього зручного взаємодії з урядовими органами.

Варто зазначити, що впровадження Інтернету речей (далі – IoT) в урядове управління відкриває широкі можливості для ефективного моніторингу та управління громадською інфраструктурою. Розглянемо детальніше, як використання IoT може сприяти оптимізації ключових аспектів інфраструктури:

– моніторинг транспорту: системи IoT можуть забезпечити постійний моніторинг транспортного руху, що дозволяє аналізувати трафік, уникати заторів та оптимізувати маршрути. Це призводить до покращення ефективності транспортної системи та зменшення часу пересування громадян;

– енергоефективність: використання IoT для моніторингу та управління енергоспоживанням дозволяє оптимізувати використання енергії в громадських будівлях та міських системах. Автоматизовані системи можуть регулювати освітлення, опалення та інші енергозатрати для зменшення витрат та екологічного впливу;

– моніторинг водопостачання: сенсори IoT можуть використовуватися для моніторингу рівнів води та виявлення витоків у системах водопостачання. Це сприяє раціональному використанню водних ресурсів та попередженню аварій;

– системи управління відходами: застосування IoT в системах управління відходами дозволяє ефективно відстежувати та оптимізувати процеси збору та переробки відходів, зменшуючи негативний вплив на довкілля та забезпечуючи високий рівень екології;

– безпека та моніторинг громадських просторів: використання датчиків та камер IoT сприяє покращенню безпеки в громадських місцях. Моніторинг може виявляти потенційні загрози та допомагати в управлінні екстреними ситуаціями [3].

Отже, застосування інтернету речей для оптимізації інфраструктури відіграє важливу роль у раціональному використанні ресурсів та покращенні якості громадських послуг. Впровадження IoT сприяє створенню інтелектуальних та стійких міських середовищ, що відповідає потребам сучасного суспільства.

Висновок. Проаналізувавши вищезазначене можна дійти висновку, що інновації та сучасні технології стають невід'ємною частиною стратегії покращення доброго врядування в адміністративних структурах України. Впровадження електронного урядування, штучного інтелекту, блокчейну, мобільних додатків та Інтернету речей допомагає створити більш ефективні, прозорі та громадсько-орієнтовані механізми управління. Електронне урядування забезпечує доступність та швидкість отримання громадянами необхідних послуг, зменшуючи бюрократичні бар'єри. Використання штучного інтелекту полегшує прийняття об'єктивних рішень, а блокчейн гарантує прозорість та недоторканість урядових даних, підвищуючи довіру суспільства. Мобільні додатки надають громадянам зручний доступ до інформації та електронних послуг, сприяючи активнішій участі у демократичних процесах. Інтернет речей оптимізує інфраструктуру, забезпечуючи ефективне використання ресурсів та покращення якості життя.

Отже, загальною метою впровадження цих інновацій є створення відкритого, відповідального та ефективного уряду, який відповідає потребам сучасного суспільства, сприяє економічному розвитку та забезпечує благополуччя громадян. Добре врядування через інновації стає ключовим фактором побудови майбутнього, де технології слугують високим стандартам етики, демократії та соціальної відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зарічний О. А. “Добре врядування” як новітня форма участі громадськості у здійсненні публічної влади. 2016 р. С. 142-147

2. Капітаненко Н. П. Технології публічного врядування: навчально-методичний посібник для студентів ЗДІА спеціальності “Публічне управління та адміністрування”. Запоріжжя, 2018 р. С. 200

3. Кульчицький І. Програми та інструменти підтримки розвитку інновацій в Україні. Київ – Львів, 2020 р. URL : http://eap-csf.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Analiz-inno-program-ta-instrumentiv-w-Ukraini.pdf

4. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали Всеукраїнської

наук.-практ. конф. за міжнар. участю. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021 р. С. 340

5. Теличкан Ю. В. Аналіз наукових досліджень в галузі науки "державне управління" за напрямом dпровадження доброго врядування в систему ппублічного управління та адміністрування в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* № 5, 2019 р. URL : http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2019/104.pdf

6. Ткаля О. В. Розуміння належного врядування за сучасних умов. *Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.* № 2, 2020 р. С. 125-130 URL : https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/part_2/26.pdf

7. Якобчук В. П., Тищенко С. В., Пугачова Н. С. Інноваційні підходи до публічного управління в контексті інтелектуалізації суспільства. *Інвестиції: практика та досвід.* № 6, 2018 р. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/6_2018/20.pdf.

8. Семенець-Орлова, І. А. Нормативно-правове забезпечення освітніх змін в Україні. *Теорія та практика державного управління*, 2017, 3: 91-100.

9. Семенець-Орлова, І. А. Державне управління освітніми змінами: наукові категорії, методологія та актуальна проблематика досліджень на основі досвіду України та США. *Університетські наукові записки*, 2015, 1: 302-311.

10. Semenets-Orlova, Inna. Procedural aspects of educational changes: empirical findings at institutional level. *Advanced Education*, 2017, 64-67.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТУРИЗМУ ПІД ЧАС ВІЙСЬКОВОЇ АГРЕСІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

STATE MANAGEMENT OF TOURISM DEVELOPMENT DURING MILITARY AGGRESSION: FOREIGN EXPERIENCE

УДК 351.338.48
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.19

Сінгуцький О.В.
аспірант кафедри публічного управління та землеустрою,
Класичний приватний університет,

Боклаг В.А.
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та землеустрою,
Класичний приватний університет

У статті визначено особливості функціонування індустрії туризму в умовах війни з урахуванням різних сценаріїв та з урахуванням зарубіжного досвіду. Акцентовано увагу на тому, що туризм в Україні продовжує функціонувати у віддалених від бойових дій районах, адже враховуючи негативне психологічне навантаження на суспільство, яке залишається в країні, враховуючи військову ситуацію та закриття кордонів для виїзду чоловіків, створюються передумови для розвитку туризму в середині країни, тобто індустрія туризму є фактором емоційного розвантаження людини в певні періоди життя. Розглянуто також передумови для підтримки нового напрямку – військового туризму.

Для досягнення мети проаналізовано зарубіжний досвід розвитку індустрії туризму в країнах під час бойових дій за останні 70 років, зокрема, серед країн, які відновили туристичний сектор і зробили його досить прибутковим для бюджету країни, можна виділено Ізраїль, Хорватію, Кіпр і Грузію. За результатами аналізу досвіду держав, які, незважаючи на військовий конфлікт, відродили індустрію туризму, розроблено рекомендації щодо розвитку тіньового туризму як окремого історико-культурного військового досвіду, спрямованого на розвиток туризму в Україні. У рамках підтримки внутрішнього туризму та започаткування нових локацій, що свідчать про бойові дії в Україні, ми пропонується розробити проект міста-пам'ятки, в якому велися бойові дії зі значними руйнуваннями, адже історично складаються передумови військового туризму в майбутньому, тому таке місто має відобразити наслідки війни, щоб не допустити їх повторення в майбутньому. Пропонується розглянути можливість розвитку альтернативного туризму, зокрема сучасні технології надають можливість віртуального туризму, а відтак можна розробити проект віртуального туризму щодо наслідків бойових дій в Україні в реальному часі.

Метою статті є розробка рекомендацій, спрямованих на підтримку туристичної галузі під час війни, на будь-якій території України вільній або анексованій, спрогнозувати різні сценарії завершення війни та механізми переміщення туристичних ресурсів на Українські території; надати рекомендації щодо використання сучасних технологій та впровадження наукових досягнень у сферу туризму.

Ключові слова: *туристична галузь, державне управління, державна підтримка, військова агресія, період війни, зарубіжний досвід.*

The article defines the peculiarities of the operation of the tourism industry in the conditions of war, taking into account various scenarios and taking into account foreign experience. Tourism in Ukraine continues to function in remote areas from hostilities. Taking into account the negative psychological burden on the society that remains in the country, taking into account the military situation and the closing of borders for the departure of men, the prerequisites for the development of tourism in the middle of the country are created, because the tourism industry is a factor of emotional relief of a person in certain periods of life. Prerequisites are also being created to support a new direction - military tourism.

To achieve the goal, the foreign experience of the development of the tourism industry in countries during hostilities over the past 70 years was analyzed. Israel, Croatia, Cyprus and Georgia can be singled out among the countries that have restored the tourism sector and made it quite profitable for the country's budget. Based on the results of the analysis of the experience of states that, despite the military conflict, revived the tourism industry, recommendations were developed for the development of shadow tourism as a separate historical, cultural military experience aimed at the development of tourism in Ukraine. As part of the support of domestic tourism and the initiation of new locations witnessing combat operations in Ukraine, we offer the development of a project of a city of landmarks, in which combat operations were conducted with a significant amount of destruction. Historically, the prerequisites for military tourism in the future are being developed. After the Second World War, the Russian-Ukrainian war is the most destructive. The city must reflect the consequences of the war in order to prevent their repetition in the future.

Separate attention should be paid to the development of alternative tourism in the world. Modern technologies provide the possibility of virtual tourism. It is proposed to develop a virtual tourism project regarding the consequences of real-time military operations in Ukraine.

Key words: *tourism industry, state administration, state support, military aggression, war period, foreign experience.*

Постановка проблеми. В зв'язку з воєнними діями, які охоплюють всю територію України та різняться віддаленістю від лінії зіткнення, зазнає руйнування туристична інфраструктура та спостерігається незацікавленість держави щодо її підтримки. Наразі в державі відсутні заходи щодо розробки стратегії та будь-яких рекомендацій зі сторони держави щодо об'єктів туристичної інфраструктури, які залишились на окуповані території, або знаходяться безпосередньо на лінії зіткнення. Процеси пов'язані з безпекою українських та іноземних громадян, впливають на відтік капіталу у більш віддалені від бойових дій регіони, спостерігається імміграція значної частки населення та фахівців з туристичної галузі.

Туризм в Україні продовжує функціювати у віддалених районах від бойових дій. З ураху-

ванням негативного психологічного навантаження на суспільство, яке залишається в країні, враховуючи військове положення та закриття кордонів на виїзд чоловіків, створюються передумови розвитку туризму в середині країни, адже туристична галузь є фактором емоційного розвантаження людини у певні періоди життєдіяльності. Також створюються передумови для підтримки нового направлення – військового туризму. Багато авторів приділяють увагу післявоєнному відновлені туризму, тобто після перемоги, але не враховують фактори затяжного конфлікту, перманентної війни, на прикладі Ізраїлю, замороженого стану «не миру не війни» на прикладі Північної та Південної Кореї, або анексії території під час Російської агресії у Грузії та механізмів, які сприяли розвитку туристичної сфери у військових умовах враховуючи різні сценарії, створюючи передумови, які унеможливили відтік туристичних та професійних капіталів закордон. Така ситуація в свою чергу впливає на інвестиційні процеси, адже жоден інвестор під час військових дії не буде розглядати країну для інвестицій у туристичну сферу, тому роль держави у підтримці та знаходження альтернативних механізмів сприянні акумулювання внутрішнього туризму є головною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В науковій літературі приділяється велика увага узагальненню зарубіжного досвіду щодо державної політики розвитку туризму та застосування механізмів державного управління розвитку туризму в Україні. Можна відмітити ряд науковців як вітчизняних так і зарубіжних, а саме: Л.С. Грипів, В.Г. Гуляєв, М.І. Долішній, А.П. Дурович, Д.М. Стеченко, О.І. Шаблій, Л.М. Яцун, К. Каспар, Й. Кріппендорф, Г. Опашовський, В. Фреєр, Р. Цюнд та ін., які досліджували загальні теоретичні та прикладні питання розвитку туристичної сфери, в тому числі висвітлюючи питання державного регулювання зазначеної сфери та питання державної політики щодо розвитку туризму в Україні, як перспективного напрямку економічного розвитку країни. Але на сьогодні важливо розглядати відновлення та розвиток туристичного сектору, враховуючи фактори впливу військових конфліктів, а також можливість функціонування туризму в складних умовах.

Виклад основного матеріалу. З розвитком людської цивілізації, а саме починаючи з торгівельних зв'язків, можна пов'язати і зародження туризму та поступове відокремлення у господарську діяльність, яку зв'язали в єдину систему транспортних шляхів з місцями для тимчасового проживання. Туроператори, транспорт, місця для тимчасового розміщення туристів являють основу туристичної системи.

Господарська діяльність всього людства підлягала вивченню та аналізу, внаслідок чого сформувались багатовекторність наукових підходів та методів щодо унеможливлення повторення історичних помилок для переходу на інший рівень життєдіяльності. Кожна галузь господарської діяльності з часом зазнавала змін під впливом технологічних факторів та накопиченню знань щодо фізичного, матеріального середовища.

Удосконалення, прогрес ведення господарської діяльності змінював малоефективні на більш продуктивні. Такі вчені як Микола Кондратєв, Йозев Шумпетер, Даніель Шмихули пов'язали ці явища у періодичні цикли, періоди яких являли перехід до наступних технологічних рівнів розвитку людства. Туризм як сфера господарської діяльністю сформулювався у фазі четвертого циклу в період 1945-1983 рр. згідно з циклів Кондратєва. Таким чином, туристична галузь інтегрувалась в економіку багатьох країн і впродовж останніх років збільшувала свою частку у світовому ВВП [7].

З урахуванням історичних фактів розвиток туризму гальмувався у міжвоєнні періоди. Післявоєнний розвиток та перехід людської цивілізації до глобалізованого світу обумовив розвиток міжнародної туристичної галузі та перетворення у сфери господарської діяльності країн. Після другої світової війни розпочався туристичний бум. Туристична галузь для багатьох країн з рекреаційним потенціалом створила додаткові надходження до ВВП та сприяла розвитку споріднених сфер діяльності створюючи мультиплікативний ефект. Внаслідок чого доля світового ВВП на туристичну галузь за даними ЮНВТО становить 10% та займає друге місце. Глобалізація, розвиток транспортних сполучень та рекреаційної інфраструктури – є сучасна основа туристичної сфери, яка потребує державної політики щодо підтримки галузі та стабілізації у разі кризових ситуацій.

Дестабілізуючі фактори, такі як епідемії, війни, природні та техногенні катаклізми, уповільнюють розвиток туристичної галузі. За статистичними даними пандемія COVID, знизила попит на туристичні продукти на 65% за даними ЮНВТО. Порушення торгівельних шляхів через обмеження пересуванні, закриття кордонів під час спалаху епідемії внаслідок чого втрата частки в'їзного туризму. Створюючи при цьому передумови для попиту на внутрішній туризм, тобто туристична сфера під час епідеміологічних ситуацій втрачає значний прибуток зі зменшення платіжного балансу

в негативну сторону створюючи додатковий тиск на стабільність грошової одиниці. Але при цьому в країні є можливість для переорієнтування ринку на внутрішній туризм.

Військові конфлікти останнього століття свідчать про деградування або ліквідацію функціонування туристичної галузі на внутрішньому ринку та зменшення попиту на виїзний туризм. Нова активна фаза війни, яка почалась з 2022 року між Росією та Україною є найбільш жорстокою з періоду після другої світової війни беручи до уваги кількість військових та техніки, яка бере в ній участь з обох сторін.

Еволюція людської діяльності з набуттям знань, вмінь та навичок створила ефект реорганізації застарілих способів виробництва та послуг до більш досконалих. Внаслідок чого з'явився процес переходу людства від сфери простору, пристосування та реорганізації навколишнього середовища до часового простору в якому пріоритетом виявляється час. На перший план поступово виходить інформація як процес життєдіяльності людства, що в свою чергу впливає на емоційне виснаження людини та сприяє її розвантаженню. Таким чином, туризм, на нашу думку, стає невід'ємним синергетичним фактором розвитку людства в інформаційно-часовому просторі. Про це свідчить збільшення долі туристичної сфери у світовому ВВП, яка становить близько 10% не враховуючи мультиплікативний вплив на інші галузі [1].

За останні роки людство зіштовхнулось з епідеміологічним фактором таким як COVID, який вплинув на зменшення попиту на міжнародний туристичний ринок. Внесок індустрії туризму у світовий ВВП у 2019 році становив 10,4%, а вже у 2020 році через пандемію коронавірусу він скоротився до 5,5%. Про це йдеться у звіті Всесвітньої ради з туризму та подорожей (WTTC), підготовленого спільно з Oxford Economics. Але при цьому для туристичного ринку створились передумови для переорієнтації на внутрішнього споживача.

На початку 2022 року світ зіштовхнувся з найбільш небезпечною за останні 70 років кризою, другою фазою тотальної війни між Росією та Україною, передбачити наслідки та час завершення якої неможливо. Внаслідок чого, туристична галузь призупинилась або переорієнтувалась в умовах війни на волонтерську діяльність. Але, незважаючи на досить складну ситуацію, вважаємо, що туристична сфера не повинна відмирати, навпаки, вона може стати тією ланкою економіки, яка буде провідником до культурного збагачення країни, підтримки духу нації та збереження історичної спадщини країни. Відтак, для підтримки туристичної сфери з боку держави потрібно розробити рекомендації враховуючи зарубіжний досвід країн на території яких проходили бойові дії.

Прикладом фази перманентної війни є досвід держави Ізраїль, на перший погляд, не досить оптимістичний, оскільки стосується розвитку туризму в умовах постійного загострення збройних конфліктів. Державна політика щодо розвитку туризму сприяє виробленню не тільки ефективної державної підтримки, а й адаптування різних суспільних сфер, зокрема, й туристичну, до таких обставин. Ізраїль, не зважаючи на постійну війну з Палестиною, зберігає свій туристичний статус. Туризм, в зв'язку з перманентним конфліктами повністю адаптований до війни. Більш того, на сьогоднішній день це одна з ключових галузей економіки, майже 6% населення зайняті в сфері туризму.

Постійні військові загострення знижують доходи від туризму, але економіка практично цього не відчуває. Цьому сприяє структура формування ВВП, коли дохід від однієї галузі компенсує втрати від іншої [4]. Держава застосовує диференційований підхід, збитки в одній галузі компенсуються в іншій.

Власний підхід до розвитку туризму запропонувала Хорватія, маючи на своїй території потужний рекреаційно-оздоровчий та культурний потенціал схожий на український. Під час війни у Хорваті 1990-х роках туризм практично припинився, але започаткування розвитку транспортної інфраструктури, рейсів бюджетних авіаліній, доступного житла, відкриття нових пляжів і запуск круїзних туристичних маршрутів допомогли розвивати туризм пізніше, у 2000 році. Згодом в країну поступово стали надходити іноземні інвестиції, а держава зайнялася популяризацією туристичних напрямків за кордоном. Наразі близько десяти мільйонів туристів щорічно генерують 15% ВВП Хорватії [7].

Після військової агресії Туреччини 1974 року, Кіпр був поділений на дві частини південну грецьку та північну – турецьку. Південний Кіпр став однією з найпопулярніших туристичних локацій. Практика маркетингової політики туризму популяризації курортів Кіпру був схожим на хорватський: основний напрямок визначення основних туристичних переваг – масована реклама в інших державах. Натомість на північній частині Кіпру відсоток туристичних потоків у чотири рази менший ніж на Південному Кіпрі.

Прикладом конкретної антикризової стратегії відновлення туристичної індустрії після збройного конфлікту є ситуація в Грузії. Російсько-грузинська війна 2008 року нега-

тивно вплинула на економіку Грузії, особливо на туристичний сектор. Кількість міжнародних відвідувачів у 2008 році збільшилась на 23% та становила майже 1,3 млн. Це відбулося лише через збільшення кількості іноземних відвідувачів перед війною (завдяки започаткуванню урядом стратегічного планування у туристичній галузі).

Після війни Грузія сприймалася як нестабільний та небезпечний туристичний напрям. Посольства інших держав попереджали громадян утриматися від поїздок до Грузії, але країні потрібно було створити позитивний імідж привабливого туристичного напрямку. Відтак, для подолання наслідків післявоєнного періоду для туристичного сектору урядом Грузії були розроблені заходи:

– організація великої кількості міжнародних прес-турів;

– представленість на основних міжнародних телевізійних ресурсах. Підхід полягав у просуванні Грузії як безпечної країни та ідеального місця для інвестування. Впроваджувався безвізовий режим для майже 100 держав та спрощеною системою її отримання вже на кордоні;

– як однієї з кращих країн втілення реформ та отримання результату щодо їх застосування, з найкращими показниками розвитку у Східній Європі;

– як комфортної держава з точки зору зручності ведення бізнесу;

– як унікального рекреаційного місця щодо в'їзного туризму;

– участь у міжнародних туристичних виставках, включаючи тематичні виставки для реклами туристичних послуг;

– визначення чітких цільових аудиторій, таргетування ринку. Основна увага зосереджувалась на східноєвропейських ринках України, Польщі, Західної Європи, та ринках з високим рівнем добробуту США, Китаю, Японії, Південеої Кореї, Ізраїлю;

– активізація піар-кампанії, спрямованої позиціонування Грузії як туристичної дестинації світового зі світовим рівнем послуг;

– реформування [9].

Грузія на базі державного та приватного партнерства почала реалізовувати міжнародні рекомендації, запропоновані міжнародними експертами. Рекомендації були розроблені у вигляді конкретних заходів задля наближення до короткострокових цілей.

До конфлікту лише 2-3 відсотки населення світу чули про Грузію. Після завершення військового конфлікту в Грузії відчули шалений сплеск туризму та впізнаваності у світі [3]. Натомість слід зазначити, що у анексованій Росією території Абхазії та Південної Осетію невизнані світом, туризм підтримується тільки за рахунок російських туристів. Натомість в останні роки спостерігаються суттєве зниження в'їзного туризму. Навіть російський інвестор не планує розвивати в минулому «перлину» радянського відпочинку курортів Абхазії з її рекреаційним потенціалом, не кажучи вже про Південну Осетію. Утворення квазідержав для Росії є способом дестабілізації, веденням гібридних війн на прикордонних територіях. Для прикладу анексія частини Донецької та Луганської області з 2014 року послугувало «казус беллі» для повномасштабної війни у 2022 році.

За останні роки впізнаванність України у світі внаслідок військової агресії з боку Росії зросла. Людство на протязі 2014-2023 років дізнається про людські трагедії та руйнації спровоковані війною. Але враховуючи досвід Хорватії, Кіпру під час військових криз, інформаційне поле слід використовувати для висвітлення рекреаційного, культурного потенціалу в Україні, створюючи підґрунтя для післявоєнного часу. На розвиток післявоєнного періоду у Хорватії вплинув фактор розбудови та доступності транспортної інфраструктури. Війна в Хорватії закінчилась найбільш бажаним як для ситуації в Україні результатом, визволенням всіх анексованих територій, під час перемир'я покращуючи у цей час власний ВПК.

Історичний шлях Грузії за останні 20 років схожий на українській, починаючи зі зміною орієнтації зі сходу на захід через революцію, потім війною з Росією та втратою частини територій. Різниця полягає в тому, що після революції у Грузії реформування країни розпочалося одразу після формування нової влади. Революційна ситуація вийшла на стадію завершення, повного перетворення країни.

Навіть військовий конфлікт 2008 році, який призвів до відокремлення регіонів Абхазії та Південної Осетії значно не вплинув на майбутній розвиток країни та залученню інвестицій. Натомість зарегульованість, диктатура та бюрократія, залишилась на окупованих Росією грузинських територіях, коли грузини вже у 2008 – на початку 2009 років з нуля збудували житло біженцям з Південної Осетії. Тоді як російські відомства в Південній Осетії досі ремонтують пошкоджені під час війни будівлі, туристична галузь показує постійне зростання з часткою ВВП майже 10%.

Аналізуючи методи та заходи державної політики зарубіжних країн щодо підтримки туристичної галузі під час воєнних конфліктів, можемо констатувати, що отримані результати варті зусиль зі сторони держави, адже туризм

Таблиця 1

Порівняльний аналіз державної політики підтримки туристичної галузі під час військових конфліктів

Країна	Фаза війни	Методи державної політики	Результат
Ізраїль	Перманентна війна	Популяризація історичної спадщини, перерозподіл ВВП у туристичну галузь під час кризи, підтримка галузі. Технологічний розвиток.	Туристична галузь розвивається відповідно до світового рівня
Хорватія	Завершення війни, відновлення території	Популяризація туристично-рекреаційного потенціалу, розбудова транспортної інфраструктури, мережа лоукостів	Туристична галузь розвивається відповідно до рівня світових вимог
Кіпр	Замороженого конфлікту, значні території анексовані	Популяризація туристично-рекреаційного потенціалу. Сприятливі умови для ведення бізнесу.	Туристична галузь розвивається відповідно до рівня світових вимог
Грузія	Закінчення гострої фази війни, анексія території	Структурне перетворення фінансово-економічної, політичної, правової сфери. Лібералізація економіки.	Туристична галузь розвивається відповідно до світових вимог

став однією із прибуткових галузей економіки та розвивається відповідно до світового рівня (табл. 1).

В рамках підтримки внутрішнього туризму та започаткування нових локацій-свідків бойових дій в Україні, пропонуємо розробку проекту міста пам'ятки, в якому велись бойові дії із значною кількістю руйнації. Історично складається передумови для військового туризму в майбутньому. Адже після другої світової війни, російсько-українська війна є найбільш руйнівною. Місто повинно відображати наслідки війни, щоб унеможливити повторення їх у майбутньому.

Окремо слід звернути увагу на розвиток альтернативного туризму у світі. Сучасні технології надають можливість віртуального туризму. Отже, можна запропонувати розробку проекту віртуального туризму щодо наслідків військових дій режимі реального часу в Україні. Найбільшим гравцем галузі військового туризму є американська компанія Warzone Tours, яка наразі організує тури до лівійського Бейрута, Мексики та низки африканських держав. За словами власника компанії, його клієнти – лише забезпечені люди із середнім заробітком близько $100 000 на рік. Перед кожною поїздкою компанія відправляє своїх приватних фахівців з безпеки для вивчення ситуації на місцевості, де вони також наймають охоронців з-поміж місцевих громадян для супроводу туристичних груп. Групи зазвичай невеликі – до 10 осіб. Одна така поїздка, наприклад, до Багдада може обійтися близько $40 000 за одну людину.

За даними британського Інституту дослідження тіньового туризму, за останні чотири роки ринок військового та військово-політичного туризму виріс на 65% і оцінюється в $263 млрд. Філіп Стоун, директор Інституту, зазначає, що зараз такі поїздки стають формальною частиною традиційної туристичної галузі. На його думку, інтерес до турів підігрівають ЗМІ та документальні фільми, після перегляду яких люди самі особисто хочуть побачити те, що відбувається [6].

Висновки та пропозиції. Перехід на новий техніко-економічний етап здійснюється через науковий прорив або шляхом криз. Внаслідок чого галузі економіки проходять природний відбір. Туристична галузь займає 10% світового ВВП та продовжує зростання. Серед факторів які сприяють розвитку туризму у світі виокремимо наступні: зростаючий інформаційний тиск на людину; щорічне збільшення граничних температур; зростаючи кризові явища; можливість віддаленої роботи; зростання конкуренції на світовому туристичному ринку.

Можна зазначити, сфера туризму на майбутніх етапах технологічного розвитку буде лише зростати. Функції держави при цьому визначаються у адаптації та модернізації механізму стабілізації та розвитку туристичного сектору. Адже туризм залежний від негативних факторів впливу зовнішньої та внутрішньої середи. Останнім кризовим явищем який вплинув на світовий ринок туризму – пандемія COVID-19, але теперішня світова ситуація ставить під загрозу функціонування міжнародного туристичного сектору внаслідок розпочатої другої фази військової агресії 2022 року між Україною та Росією, з непередбачуваними для людства з часів холодної війни наслідками.

Державна політика щодо розвитку туристичної галузі повинна розглядати всі варіанти розвитку війни, для розробки адаптивного механізму стабілізації. Україна на сучасному етапі стає перед вибором реформування, а отже майбутнього розвитку як вільної техно-

логічної країни або посилення ролі авторитаризму та диктатури прикриваючись війною з перспективою руйнації державності. Для світового товариства слід згадати вираз Джона Кеннеді: «Або людство покінчить з війною або війна покінчить з людством».

ЛІТЕРАТУРА

1. Всесвітня Туристична Організація URL: http://www2.unwto.org/ru (дата звернення: 03.03.2023)
2. Дорошко М. С. Країнознавство. В. П. Крижанівський, М. С. Дорошко (ред.), В. І. Головченко. Київ : Знання. 2012. 439 с.
3. Киптенко В. К., Кузьменко К. П. Туристична політика та програми розвитку туризму в Ізраїлі. Географія та туризм. 2012. № 18. С. 85–91. URL: http://www.geolgt.com.ua/index.php?option=com_content&view=arti cle&id=54&Itemid=38&lang=uk (дата звернення: 10.08.2022).
4. Любіцева О. О., Романчук С. П. Паломництво та релігійний туризм. Київ : Альтерпрес, 2011. 416 с.
5. Сидоренко Г.Ю. Віртуальний туризм: кінець традиційному туризму? URL: https://tourlib.net/statti_ukr/sydorenko3.htm
6. Софія Косаревич Післявоєнна відбудова Хорватії URL: https://dc.org.ua/news/reconstruction-croatia
7. Стафійчук В., Малиновська О. Туристичне країнознавство : навч. посіб. у 4-х томах; Т. 1. Європа. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 282 с.
8. Ткешелашвілі М. Л. Основні аспекти дослідження динаміки розвитку суб'єктів туристичної діяльності України та Грузії URL: http://ena.lp.edu.ua:
9. Устименко Л.М., Афанасьєв І.Ю. Історія туризму: Навч. Посіб. – К.: Альтер-прес, 2005. 320 с.;
10. Федорченко В.К., Дьорова Т. А. Історія туризму в Україні: навч. посіб. К.: Вища школа, 2002. 195 с.

СУТЬ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМ

THE ESSENCE OF EXECUTIVE PROCEEDINGS IN THE CONTEXT OF REFORMS

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.20

Гбур З.В.
д.н.держ.упр., професор, професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування, Національний університет охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика
ORCID ID: 0000-0003-4536-2438

У статті розкрито сутнісні ознаки виконавчого провадження в контексті реформ. Відзначено, що реформування системи виконавчого провадження розпочалося у 2016 році внаслідок ухвалення Законів України «Про виконавче провадження» та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», згідно з якими функції з примусового виконання частково були покладені на приватних виконавців. З'ясовано, що повномасштабне вторгнення російського агресора на територію України та введення воєнного стану кардинально змінили ситуацію в країні, особливо ситуацію в системі виконання судових рішень. Розкрито сутнісні аспекти виконавчого процесу, що висвітлені у положеннях Законів України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності приватних виконавців та примусового виконання судових рішень, рішень інших органів (посадових осіб) у період дії воєнного стану» від 27.07.2022 № 2455-IX та «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих особливостей організації примусового виконання судових рішень і рішень інших органів під час дії воєнного стану» № 3048-IX. Наголошено на тому, що реформування системи виконавчого провадження не можливе без цифрових технологій, і на фоні підвищення ролі таких технологій у виконанні судових рішень та рішень інших органів, як у державній практиці, так і в приватній, виникає необхідність встановлення додаткових орієнтирів їх розвитку. Розглянуто головні пріоритети виконавчого процесу, що висвітлені у законопроекті № 9363 «Про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження» від 07.06.2023 року. Констатовано, що цифровізація виконавчого провадження має на меті покращити виконання судових рішень та рішень інших органів та підвищити ефективність діяльності державних і приватних виконавців, з метою максимального усунення людського фактора у виконавчому процесі щодо впливу на органи та особи, які виконують судові рішення та рішення інших органів, як сторони виконавчого провадження.

Ключові слова: *публічне управління, виконавче провадження, приватний виконавець, державний виконавець, Міністерство юстиції України, реформування системи виконавчого провадження, цифровізація виконавчого провадження, публічне управління.*

The article reveals the essential features of enforcement proceedings in the context of reforms. It is noted that the reform of the enforcement proceedings system began in 2016 as a result of the adoption of the Laws of Ukraine "On Enforcement Proceedings" and "On Bodies and Persons Enforcing Judgments and Decisions of Other Bodies", according to which the enforcement functions were partially assigned to private enforcement officers. The author establishes that the full-scale invasion of Ukraine by the Russian aggressor and the introduction of martial law have dramatically changed the situation in the country, especially the situation in the system of enforcement of court decisions. The author reveals the essential aspects of the enforcement process covered by the provisions of the Laws of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine on the Activities of Private Enforcement Officers and the Enforcement of Court Decisions and Decisions of Other Bodies (Officials) during Martial Law" No. 2455-IX dated 27.07.2022 and "On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Certain Peculiarities of the Organization of Enforcement of Court Decisions and Decisions of Other Bodies during Martial Law" No. 3048-IX. It is emphasized that reforming the enforcement proceedings system is impossible without digital technologies, and against the background of the increasing role of such technologies in the enforcement of court decisions and decisions of other bodies, both in public and private practice, there is a need to establish additional guidelines for their development. The author examines the main priorities of the enforcement process set out in the draft law No. 9363 "On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Digitalization of Enforcement Proceedings" dated 07.06.2023. It is stated that the digitalization of enforcement proceedings aims to improve the enforcement of court decisions and decisions of other bodies and to increase the efficiency of public and private enforcement officers, with a view to maximizing the elimination of the human factor in the enforcement process in terms of its impact on the bodies and persons which enforce court decisions and decisions of other bodies as parties to enforcement proceedings.

Key words: *public administration, enforcement proceedings, private enforcement officer, state enforcement officer, Ministry of Justice of Ukraine, reform of the enforcement proceedings system, digitalization of enforcement proceedings, public administration.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Україна проходить складний період реформ у кількох сферах, зокрема і у сфері виконавчого провадження. Немає сумніву, що успіх будь-якої розпочатої реформи є важливим, але успішна реформа процедур виконання судових рішень та інших інституційних рішень в Україні, ймовірно, матиме позитивний вплив на сфери правового поля та суспільного життя нашої країни. Дослідження засвідчують, що виконавче провадження донедавна вважалося слабкою ланкою механізму захисту прав громадян і юридичних та фізичних осіб, що, зі свого боку, вимагає проведення реформи у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реформування системи виконавчого провадження є предметом досліджень багатьох вчених. Зокрема Ганкевич О. зазначає, що запровадження інституту приватних

виконавців та віднесення їх до повноважень органів публічної влади, а також відповідальності суддів за незаконність змісту судових рішень та контроль за цим процесом підвищить ефективність реформи виконавчого провадження, що полягатиме у наступному:

1) зменшиться навантаження на судового виконавця;

2) скоротяться виконавчі процедури та підвищиться рівень повернення виконаних документів;

3) зменшаться корупційні схеми у системі примусового виконання рішень, адже приватні виконавці не зацікавлені в заниженні вартості продажу арештованого майна;

4) відбудеться економія бюджетних коштів;

5) скорочення штату державної служби посилить тенденцію до виконання судових рішень, що сприятиме зміцненню позитивного іміджу України на міжнародній арені та всередині країни [1, с. 63].

Овчаренко О. досліджує питання цифровізації виконавчого процесу, на основі чого наголошує, що подальша цифровізація виконавчого процесу полягає насамперед у запровадженні електронної взаємодії між усіма учасниками виконавчого процесу, відповідними органами державної влади та юридичними особами, а також фізичними особами, державними виконавцями та державними службовцями, з метою надання судовим виконавцям доступу до державних реєстрів, необхідного для здійснення виконавчої діяльності. На думку вченого, електронний арешт коштів боржника та списання активів, створення Автоматизованої системи виконавчого провадження з підключенням до Єдиного державного реєстру виконавчих документів становитиме частину Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи [2, с. 85-86].

Сергієнко Н. відзначає, що суть відновлення виконавчого провадження можна розуміти як повернення правовідносин з меж виконавчого процесу у межі виконавчого провадження, що відображатиме такі аспекти:

1) визнання незаконним виконавчого провадження та скасування його завершення внаслідок припинення або повернення виконавчих документів стягувачу;

2) для суттєвого, належного та своєчасного поновлення прав стягувача необхідно повторно провести виконавчі дії у вже закінченому виконавчому провадженні, якщо відбулося протиправне завершення виконавчого процесу;

3) за своєю суттю відновлення виконавчого провадження суттєво відрізняється від скасування примусового виконання рішення і не може бути застосовано одночасно (оскільки різна їх суть і різні підстави звернення);

4) відновлення виконавчого провадження має мати чіткий уніфікований алгоритм з повним обґрунтуванням [3, с. 174].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Тлумачення суті виконавчого провадження з погляду реформування вченими висвітлює лише окремі засади такого процесу, однак сучасний практичний аспект залишається недостатньо вивченим.

Метою статтю є розкриття сутнісних ознак виконавчого провадження в контексті реформ.

Виклад основного матеріалу. Реформування системи виконавчого провадження розпочалося у червні 2016 року. Так, Верховна Рада України ухвалила Закони України «Про виконавче провадження» [4] та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [5]. Згідно із законодавчими нововведеннями функції з примусового виконання частково були покладені на приватних виконавців.

Головою метою реформування системи виконавчого провадження стала докорінна зміна чинної в Україні системи примусового виконання рішень з метою трансформації її на оперативну та ефективну для стягувачів. Законодавчі нововведення також передбачають запровадження цифрових технологій обробки в усіх публічно доступних виконавчих провадженнях, тобто про впровадження автоматизованої системи виконавчого провадження, яка відображає дані про реєстрацію виконавчих документів, а також документів виконавчого провадження, облік виконавчих дій, ведення Єдиного реєстру боржників.

Повномасштабне вторгнення російського агресора на територію України та введення воєнного стану кардинально змінили ситуацію в країні, особливо ситуацію в системі виконання судових рішень. З огляду на це, план досягти європейського показника щодо вдосконалення системи виконавчого провадження залишається поки нереалізованим. Попри те, навіть до початку повномасштабної російсько-української війни такий показник був досить низьким, а після 24 лютого 2022 року сфера примусового виконання рішень в Україні практично припинилася, що призвело до того, що приватні виконавці зіткнулися зі значною кількістю перешкод як об'єктивного, так і правового характеру [6].

З огляду на введення воєнного стану в Україні були внесені законодавчі зміни у виконавчий процес та у систему виконавчого провадження зокрема. Так, у серпні 2022 року

набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності приватних виконавців та примусового виконання судових рішень, рішень інших органів (посадових осіб) у період дії воєнного стану» від 27.07.2022 № 2455-IX [7], яким, базуючись на положеннях Закону України «Про порядок ведення воєнного стану» [8], передбачено, що:

1. Перебіг строків розгляду Дисциплінарною комісією подань про притягнення до дисциплінарної відповідальності окремих приватних виконавців та прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення на таких суб'єктів зупиняється до припинення або скасування воєнного стану в Україні, що встановлюється згідно частини першої статті 40 цього Закону.

2. Відомості, які відповідно до цього Закону підлягають внесенню до Єдиного реєстру приватних виконавців України, вносяться Міністерством юстиції України за відповідної можливості.

3. Планові та позапланові перевірки діяльності приватних виконавців не проводяться. Якщо на час введення воєнного стану позапланові перевірки діяльності приватних виконавців не проводились, то такі перевірки будуть проведені в порядку, визначеному Міністерством юстиції України за письмовою заявою учасника виконавчого провадження щодо рішення, дії чи бездіяльності приватного виконавця після того, як буде скасовано чи припинено воєнний стан.

4. Діяльність приватних виконавців може бути зупинена на один місяць наказом Міністерства юстиції України згідно з поданням керівника структурного підрозділу Міністерства юстиції України. Зазначене вище визначає реалізацію державної політики у сфері примусового виконання рішень, погоджених не менш як п'ятьма членами Дисциплінарної комісії за виявленням ознак серйозних порушень (мотивоване обґрунтування серйозності порушень зазначається в тексті Положення) приватним виконавцем під час виконання професійних обов'язків. Міністерство юстиції України протягом 5 робочих днів після закінчення чи припинення воєнного стану видає наказ про відновлення діяльності приватних виконавців. Крім цього, варто відзначити, що наказ, виданий Міністерством юстиції України про зупинення діяльності приватного виконавця можна оскаржити у суді.

11 квітня 2023 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих особливостей організації примусового виконання судових рішень і рішень інших органів під час дії воєнного стану» № 3048-IX [9]. Так, цей документ у новій редакції встановлює пункт 10-2 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про виконавче провадження» [4], згідно з чим внесено зміни до порядку розпорядження коштами фізичних осіб-боржників, на які накладено арешт органами державної влади або приватними виконавцями на період дії воєнного стану в Україні, встановленого Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 [10].

Новими законодавчими змінами зазначено, що фізична особа-боржник, на кошти якої виконавцем на певний строк накладено арешт, може здійснювати видаткові операції з поточного рахунку у сумі не більше двох розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на календарний місяць, що визначена Державним бюджетом України на 1 січня поточного року, а також має право сплачувати податки, збори, які нараховуються без урахування такого арешту, але за вимоги, що призначення поточного рахунку – це здійснення видаткових операцій.

У випадках накладення арешту на грошові суми, що знаходяться на кількох поточних рахунках одного боржника в одному банку або на поточних рахунках в різних банках, а також у разі наявності кількох виконавчих проваджень арешт накладається лише на один поточний рахунок фізичної особи-боржника. Водночас кількість виконавчих проваджень не підлягає стягненню та не впливає на суми, за якими окремі боржники можуть здійснювати виплатні операції.

Для визначення такого банківського рахунку фізична особа-боржник повинна подати заяву про ідентифікацію поточного рахунку до державного чи приватного виконавця, який наклав арешт на кошти фізичної особи-боржника.

Державні та приватні виконавці повинні винести рішення про призначення поточного рахунку фізичної особи-боржника для проведення видаткових операцій протягом двох робочих днів з дня надходження відповідної заяви, а також не пізніше наступного робочого дня після оголошення рішення надати/надіслати відповідну постанову у банку та перевірити, чи відкрито інше виконавче провадження щодо фізичної особи-боржника боржника та, якщо щодо нього відкрито інше виконавче провадження, надіслати відповідні постанови до державного чи приватного виконавця, який здійснює примусове виконання щодо цієї фізичної особи-боржника.

При цьому поточний рахунок, зазначений у відповідній ухвалі, визнається призначеним для здійснення видаткових операцій у рам-

ках відповідного виконавчого провадження. Зупинення виконання виконавчих актів або зупинення виконавчого провадження не є підставою для відмови у встановленні поточного балансу видаткових операцій.

У разі отримання постанови державного або приватного виконавчого органу про відкриття поточного рахунка фізичної особи-боржника для проведення видаткових операцій банк здійснює видаткові операції в розмірі відповідної суми з рахунка, зазначеного в ухвалі.

Крім того, юридичні особи (боржники, самозайняті особи (які використовують тимчасову роботу у ФОП)), у яких органами державної влади та приватними виконавцями накладено арешт на кошти, можуть здійснювати видаткові операції лише за поточним рахунком, а також виплачувати заробітну плату в розмірі не більше ніж п'ятикратний місячний розмір мінімальної заробітної плати за кожного працівника підприємства або самозайнятого підприємства, і податки, збори та одноразові внески за зобов'язаннями щодо соціального забезпечення. Контроль за дотриманням вимог, встановлених законодавством, при проведенні платежів покладається на посадових осіб юридичної особи, боржника або самозайнятої особи [9].

Варто також зазначити, що у новій редакції пункту 10-2 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про виконавче провадження» [4] не передбачено:

1. Припинення накладення арешту на заробітну плату на період воєнного стану в Україні (призупиняється застосування арешту лише щодо пенсій та допомоги, за винятком стягнення аліментів, рішень про відшкодування шкоди, заподіяної ампутацією, іншим ушкодженням здоров'я або смертю внаслідок скоєння злочину громадянином країни-окупанта, який встановлено боржником).

2. Заборону примусового виконання наказів нотаріуса (за винятком відкриття виконавчого провадження на підставі наказу нотаріуса за кредитними договорами, які не були нотаріально посвідчені).

Також Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих особливостей організації примусового виконання судових рішень і рішень інших органів під час дії воєнного стану» № 3048-IX [9] внесено зміни до пункту 6-1 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [5], який регулює діяльність приватних виконавців на період воєнного стану в Україні, зокрема:

1. Міністерством юстиції України призупинено діяльність окремих виконавців, які не здійснюють свої повноваження на посаді, перебувають за межами України або проходять військову службу відповідно до законодавства.

2. Передбачено зміну виконавчих округів приватними виконавцями, у роботі яких є незакінчені виконавчі документи за умови, що офіси таких виконавців розташовані на території регіонів, на яких тривають активні бойові дії, або які належать до тимчасово окупованих, для продовження виконання таких виконавчих документів.

Реформування системи виконавчого провадження не можливе без цифрових технологій, і на фоні підвищення ролі таких технологій у виконанні судових рішень та рішень інших органів, як у державній практиці, так і в приватній, виникає необхідність встановлення додаткових орієнтирів їх розвитку.

Важливу роль використання цифрових механізмів у процесі виконання виконавчого провадження підтверджує зареєстрований у Верховній Раді України законопроект № 9363 «Про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження» від 07.06.2023 року [11], який визначає основні принципи цифровізації виконавчого процесу. У проекті закону висвітлено потребу необхідності заміни застарілих заходів примусового виконання рішень у сфері арешту активів (механізму арешту активів (коштів), реєстрації іпотеки) та їх модернізації шляхом цифровізації та оптимізації боржників щодо процедури арешту активів.

Цей законопроект розроблено згідно з вимогами розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.03.2023 № 221-р. [12] щодо виконання пункту 486 Плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік. Згідно з Планом, реалізація законопроекту спрямована на вдосконалення процедури примусового виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) шляхом цифровізації окремих етапів виконавчого провадження та, зокрема, забезпечення взаємодії виконавця з органами державної влади, банківськими та іншими фінансовими установами. Крім того, законопроектом передбачено запровадити автоматичний арешт коштів боржників з банківських рахунків та забезпечити реалізацію взаємодії між Єдиним реєстром боржників та іншими реєстрами для запобігання відчуженню майна боржників.

Важливими законодавчими змінами у сфері цифровізації системи виконавчого провадження у разі ухвалення Верховною Радою України цього документа можуть бути:

1, Розширення функціональних можливостей системи, особливо щодо взаємодії виконавців з органами державної влади, банками, іншими фінансовими установами, небанківськими провайдерами платіжних послуг та емітентами електронних грошей.

2. Удосконалення порядку стягнення коштів боржника з рахунків банків та інших фінансових установ, що здійснюється шляхом інформаційної взаємодії між виконавцем та окремими суб'єктами для автоматичного арешту коштів.

3. Забезпечення обов'язкової процедури зв'язку з банками та іншими фінансовими установами з ціллю інформаційної взаємодії для автоматичного арешту коштів.

4. Автоматизація процесу виключення даних про фізичних осіб чи зняття арештів із залишків на рахунках, виключаючи інформацію про фізичних осіб з Єдиного реєстру боржників, коли є достатньо коштів для задоволення вимог стягувача щодо реалізації виконавчого провадження [11].

Запропоновані зміни сприятимуть оптимізації стадій виконавчого провадження та умов застосування заходів примусового стягнення, підвищать ефективність виконавчого провадження, а також сприятимуть боротьбі з корупцією та відновленню довіри до публічного управління. Тому ухвалення цього законодавчого документа Верховною Радою України дозволить підвищити рівень примусового виконання рішень шляхом цифровізації виконавчих процедур та полегшення сумлінним боржникам погашення боргів.

Варто зауважити, що цифровізація виконавчого провадження має на меті покращити виконання судових рішень та рішень інших органів та підвищити ефективність діяльності державних і приватних виконавців, з метою максимального усунення людського фактора у виконавчому процесі щодо впливу на органи та особи, які виконують судові рішення та рішення інших органів, як сторони виконавчого провадження.

Також законопроект № 9363 «Про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження» від 07.06.2023 року [11] закладає основу для автоматизації виконавчих процедур, зокрема:

1. Взаємодію з державними та приватними виконавцями, іншими державними установами, банками, іншими фінансовими установами, небанківськими провайдерами платіжних послуг та емітентами електронних грошей.

2. Виконавці отримують інформацію про боржників, майно, доходи та кошти, у тому числі конфіденційну, з державних електронних баз і реєстрів та інших автоматизованих інформаційних систем.

При цьому, враховуючи, що впровадження функціонального блоку автоматизованої системи виконавчого провадження залежить від успішної взаємодії з іншими органами та установами, Міністерство юстиції України не передбачає включати опції автоматичного створення або доставки документів або автоматичної обробки отриманої інформації через негативний досвід у попередні роки. Реалізація цих функцій можлива лише за активної згоди та підтримки відповідних носіїв інформації. Без такої згоди взаємодія зрештою залишається на рівні надсилання письмового запиту, однак при цьому виконавцям може бути наданий доступ до відповідної бази даних тоді, коли буде узгоджено формат обміну інформацією в електронному вигляді.

Висновки. Підсумовуючи, доцільно зауважити, що у результаті вивчення сутнісних ознак виконавчого провадження в контексті реформ висвітлено особливості законодавчих нововведень, які виділяють головні аспекти реформування виконавчого процесу в Україні, зокрема це Закони України «Про виконавче провадження» та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». Що стосується сучасного етапу, який характеризується введенням воєнного стану в Україні, то сутнісні ознаки виконавчого провадження висвітлено у Законах України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності приватних виконавців та примусового виконання судових рішень, рішень інших органів (посадових осіб) у період дії воєнного стану» та «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих особливостей організації примусового виконання судових рішень і рішень інших органів під час дії воєнного стану». Попри те, проведений аналіз законодавчих документів дозволив виокремити пріоритетні напрямки реформування виконавчого процесу в Україні, реалізація яких відбудеться найближчим часом, зокрема це стосується проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ганкевич О. М. Інститут приватного виконавця в Україні: деякі теоретичні, законодавчі та практичні аспекти. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: Збірник наукових статей*. 2018. Вип. 46. С. 56-66.

2. Овчаренко О. М. Реформа системи судоустрою та виконавчого провадження: виклики післявоєнної відбудови України. *Юридичний бюлетень.* 2023. Випуск 29. С. 77-89.

3. Сергієнко Н. А. Відновлення виконавчого провадження: проблеми правового регулювання. *Юридичний вісник.* 2020. № 3. С. 170-176.

4. Про виконавче провадження: Закон України; Перелік від 02.06.2016 № 1404-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text

5. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text

6. Чепурний Віталій. Виконавче провадження в умовах війни: нові виклики і давні проблеми. Юридична практика. 2023. URL: https://pravo.ua/vykonavche-provadzhennia-v-umovakh-viiny-novi-vyklyky-i-davni-problemy/

7. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності приватних виконавців та примусового виконання судових рішень, рішень інших органів (посадових осіб) у період дії воєнного стану: Закон України від 27.07.2022 № 2455-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2455-20#Text

8. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text

9. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих особливостей організації примусового виконання судових рішень і рішень інших органів під час дії воєнного стану: Закон України від 11.04.2023 № 3048-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3048-20#Text

10. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text

11. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження № 9363 від 07.06.2023. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42073

12. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 р. № 221-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2023-rik-221r-140323

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

STATE POLICY IN THE SPHERE OF PUBLIC HEALTH: REGULATORY AND LEGAL ASPECT

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.21

Бойчунь С.О.
аспірант,
Класичний приватний університет

У статті висвітлено нормативно-правове підґрунтя державної політики у сфері громадського здоров'я, розкрито сутність цього поняття та принципи й функції громадського здоров'я. Зазначено, що систему громадського здоров'я визначають як комплекс інструментів, процедур та заходів, що реалізуються державними та недержавними інституціями для зміцнення здоров'я населення, попередження захворювань, збільшення тривалості активного та працездатного віку і заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднання зусиль усього суспільства. Звертається увага на те, що в нашій країні зроблено суттєві кроки в розвитку нормативно-правової бази щодо сфери громадського здоров'я та державного управління нею. Підкреслюється, що система громадського здоров'я має сприяти зміцненню здоров'я, запобіганню хворобам покращенню якості та збільшенню тривалості життя українців, зокрема завдяки пріоритетній функції – профілактиці інфекційних і неінфекційних захворювань та доступу до послуг з імунопрофілактики. Такий підхід обрали європейські країни. Окреслено основні завдання цієї сфери – організацію та забезпечення виконання оперативних функцій громадського здоров'я. Зауважено, що ефективність управлінської діяльності органів державної влади напряму залежить від належної організації наукового та інформаційно-аналітичного супроводу органів державної влади, що формують державну політику у сфері громадського здоров'я. Акцентується на тому, що нормативно-правове забепезпечення регулювання державної політики у сфері громадського здоров'я потребує вдосконалення та глибшої конкретизації певних його положень. Адже система громадського здоров'я покликана не лише спрямовувати зусилля на зміцнення та поліпшення здоров'я людей, на профілактику хвороб, але й повинна постійно виявляти потреби населення в медичному забезпеченні та оцінювати його, що також необхідно покроково врахувати в нових законодавчих актах.

Ключові слова: *громадське здоров'я, держава, державна політика, державне регулювання, закони, законодавство, збереження здоров'я, нормативно-правове забезечення, управління.*

The article highlights the regulatory and legal basis of state policy in the field of public health, reveals the essence of this concept and the principles and functions of public health. It is noted that the public health system is defined as a set of tools, procedures and measures implemented by state and non-state institutions to strengthen the health of the population, prevent diseases, increase the duration of active and working age and encourage a healthy lifestyle through joint efforts the whole society. Attention is drawn to the fact that significant steps have been taken in our country in the development of the legal framework in the field of public health and its state management. It is emphasized that the public health system should contribute to strengthening health, preventing diseases, improving the quality and increasing the life expectancy of Ukrainians, in particular thanks to the priority function - prevention of infectious and non-infectious diseases and access to immunoprophylaxis services. European countries chose this approach. The main tasks of this sphere are outlined - the organization and provision of operational functions of public health. It was noted that the effectiveness of the management activities of the state authorities directly depends on the proper organization of scientific and informational and analytical support of the state authorities, which form the state policy in the field of public health. Emphasis is placed on the fact that the regulatory and legal provision of state policy regulation in the field of public health needs improvement and deeper specification of certain of its provisions. After all, the public health system is designed not only to direct efforts to strengthen and improve people's health, to prevent diseases, but also to constantly identify the needs of the population in medical care and evaluate them, which must also be taken into account step by step in new legislative acts.

Key words: *public health, state, state policy, state regulation, laws, legislation, health preservation, regulatory and legal provision, management.*

Постановка проблеми. Підвищення рівня здоров'я громадян, продовження тривалості активного життя є актуальною проблемою в усьому цивілізованому світі, в тому числі – в Україні. Збереження життя та здоров'я нації пріоритетним завданням державної політики у сфері охорони здоров'я, оскільки визначає не лише демографічну ситуацію в країні, а й впливає на національну безпеки держави загалом. Вирішення такої проблеми потребує вдосконалення управління сферою громадського здоров'я, що, в свою чергу, вимагає виваженої та продуманої державної політики у цій галузі. В нашій країні зроблено суттєві кроки в розвитку нормативно-правової бази щодо сфери громадського здоров'я та державного управління нею.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання громадського здоров'я та нормативно-правового забезпезпечення державної політики цій у сфері вивчали Ю. Бойчук (загальна теорія здоров'я та здоров'язбереження [3]), С. Кравченко (сучасний стан та перспективи вдосконалення системи інформацій-

но-аналітичної підтримки органів державної влади, що формують державну політику в сфері громадського здоров'я [5]), Г. Слабкий (бачення Всесвітньої організації охорони здоров'я системи громадського здоров'я [15), І. Солоненко (державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні (державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні [16]) та ін.

Мета статті – висвітлити висвітлено нормативно-правове підґрунтя державної політики у сфері громадського здоров'я, розкрито сутність цього поняття та принципи й функції громадського здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Найбільша суспільна цінність та умова соціально-економічного розвитку будь-якої держави – здоров'я її громадян, на чому наголошується в «Концепції розвитку системи громадського здоров'я в Україні» [14].

Серед пріоритетних напрямків стратегічних дій державної політики щодо зміцнення здоров'я нації виокремлюють: орієнтованість на людину; використання потенціалу системи громадського здоров'я; готовність до надзвичайних ситуацій; епіднагляд та реагування; підвищення «міцності» місцевих громад та створення підтримуючого середовища [17, с. 9].

Проте, як зазначено в Законі України «Про систему громадського здоров'я» [13], система громадського здоров'я має сприяти зміцненню здоров'я, запобіганню хворобам покращенню якості та збільшенню тривалості життя українців, зокрема завдяки пріоритетній функції – профілактиці інфекційних і неінфекційних захворювань та доступу до послуг з імунопрофілактики. Такий підхід обрали європейські країни, де середня тривалість життя чоловіків становить 72 роки, жінок – 80. Натомість показники України за останні 20 років лишаються в середньому на 5 років нижчі, ніж європейські.

Нормативно-правововим підґрунтям державної політики у сфері громадського здоров'я є низка законодавчих актів: Конституція України [4], Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [7], Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» 2000 р. [10], Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» 1994 р. [9], Закон України «Про протидію захворюванню на туберкульоз» 2000 р. [11], Закон України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» 1991 р. [12], Правила санітарної охорони території України [8] тощо.

Систему громадського здоров'я визначають як комплекс інструментів, процедур та заходів, що реалізуються державними та недержавними інституціями для зміцнення здоров'я населення, попередження захворювань, збільшення тривалості активного та працездатного віку і заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднання зусиль усього суспільства [14].

Всесвітня організація охорони здоров'я надає таке тлумачення громадському здоров'ю: це – мистецтво та наука про запобігання захворюванням, подовження життя та промоцію здоров'я через організовані зусилля суспільства [18].

Як зазначено в Законі України «Про систему громадського здоров'я» [13], громадське здоров'я – це сфера знань та організована діяльність суб'єктів системи громадського здоров'я щодо зміцнення здоров'я, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя; це – система громадського здоров'я – комплекс інструментів та заходів, що здійснюються суб'єктами системи громадського здоров'я та спрямовані на захист і зміцнення здоров'я населення, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя, забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення.

У цьому ж Законі детермінантами здоров'я визнано комплекс індивідуальних, соціальних, економічних і екологічних факторів, що визначають стан здоров'я окремих людей, контингентів або груп населення, зокрема: індивідуальні детермінанти здоров'я – генетичні (спадкові) та поведінкові особливості конкретної людини; соціальні детермінанти здоров'я – рівень доступності харчових продуктів, житла, роботи, освіти, медичної допомоги; економічні детермінанти здоров'я – стан та рівень економічних відносин, що безпосередньо впливають на середовище життєдіяльності людини [там само].

Статте 3 Закону України «Про систему громадського здоров'я» задекларовано основні принципи системи громадського здоров'я:

– законність – відповідність Конституції і законам України та міжнародним договорам України;

– справедливість – створення належних умов для реалізації кожною людиною права на здоров'я та забезпечення рівного доступу до послуг охорони здоров'я відповідно до потреб упродовж усього життя;

– цілісність – цілісний підхід до здоров'я та визнання єдності його фізичних, психічних, психологічних, духовних і соціальних аспектів;

– орієнтованість на населення – пріоритет інтересів здоров'я та безпеки населення при організації та наданні послуг у системі громадського здоров'я;

– мінімізація шкоди – системне усунення або зменшення негативних наслідків для здоров'я людини від різних видів її поведінки та видів діяльності;

– участь та відповідальність – залучення суспільства до реалізації оперативних функцій громадського здоров'я, здійснення заходів та взаємна відповідальність особи і держави за дії або бездіяльність у сфері громадського здоров'я;

– своєчасність – оперативне вжиття заходів, необхідних для забезпечення захисту здоров'я населення, що застосовуються у разі наявності потенційних ризиків для здоров'я та епідемічного благополуччя населення;

– міжгалузеве співробітництво – координація діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері громадського здоров'я;

– впровадження передових світових практик – міжнародне співробітництво і спрямованість на своєчасне та належне впровадження передових світових практик у сфері громадського здоров'я, заснованих на доказах;

– обґрунтованість рішень – прийняття рішень у сфері громадського здоров'я на основі попереднього аналізу наслідків, у тому числі економічних, безпекових і стратегічних, та економічної доцільності;

– протидія дискримінації щодо здоров'я – запобігання дискримінації за ознакою інвалідності та стану здоров'я, подолання стигми щодо людей із захворюваннями [13].

У п. 2 ст. 4 Закону України «Про систему громадського здоров'я» визначено оперативні функції системи громадського здоров'я, а саме: 1) епідеміологічний нагляд, а також оцінка, спостереження та контроль за показниками і чинниками, що впливають на здоров'я населення; 2) моніторинг, готовність і своєчасність реагування на небезпечні чинники, події та надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я; 3) захист здоров'я населення; 4) зміцнення здоров'я населення, у тому числі вплив на детермінанти здоров'я; 5) розроблення, затвердження та імплементація процедур і політик, які позитивно впливають на детермінантни громадського здоров'я; 6) використання правових та управлінських інструментів для профілактики хвороб і покращення стану здоров'я населення; 7) ефективне запобігання виникненню хвороб та мінімізація їх випадків; 8) стратегічне керівництво в інтересах здоров'я та епідемічного благополуччя населення; 9) розбудова ефективної системи громадського здоров'я та її кадрове забезпечення; 10) організаційне та фінансове забезпечення системи громадського здоров'я, що передбачає рівний та справедливий доступ до послуг у сфері громадського здоров'я; 11) інформаційно-роз'яснювальна робота, комунікація та соціальна мобілізація в інтересах здоров'я та благополуччя населення; 12) наукове забезпечення системи громадського здоров'я; 13) підтримка реалізації ініціатив, що позитивно впливають на здоров'я населення, на місцевому рівні [13].

У п. 1. ст. 4 Закону України «Про систему громадського здоров'я» [там само] основними завданнями цієї сфери визначено організацію та забезпечення виконання оперативних функцій громадського здоров'я.

Проте, оскільки ефективність управлінської діяльності органів державної влади напряму залежить від рівня їхньої інформаційно-аналітичної та наукової підтримки [1], яка може надати суб'єктам публічного управління низку можливостей, то, як зауважує П. Михайленко [6], виконання наведених вище завдань неможливе без належної організації наукового та інформаційно-аналітичного супроводу органів державної влади, що формують державну політику у сфері громадського здоров'я, що, власне, робить стратегію розвитку публічного управління прозорішою та зрозумілішою людині, що є головним аспектом європейського публічного управління [2].

Як зазначає Г. Слабкий, система охорони здоров'я (очолювана міністерством охорони здоров'я) відіграє центральну роль в управлінні у сфері охорони громадського здоров'я та надання послуг громадської охорони здоров'я. Таким чином, охорона громадського здоров'я також безпосередньо стосується систем охорони здоров'я, а ці системи, своєю чергою, можуть бути ефективні, тільки якщо мають у своєму складі потужний компонент, пов'язаний з послугами громадської охорони здоров'я [15, с. 24].

Згідно зі ст. 7 розділу II Закону України «Про систему громадського здоров'я» [13], забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері громадського здоров'я, організацію та функціонування системи громадського здоров'я Кабінет Міністрів України. Також КМУ забезпечує затвердження та координацію виконання загальнодержавних і міждержавних програм, спрямованих на захист і зміцнення здоров'я населення, на основі комплексного підходу – здоров'я у всіх політиках; спрямовує та координує роботу міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади в системі громадського здоров'я на основі пріоритетності збереження здоров'я населення в усіх напрямах діяльності органів державної влади, що передбачає визнання актуальних

проблем у сфері охорони здоров'я комплексними і пов'язаними із соціальними детермінантами здоров'я; забезпечує міжнародне співробітництво та розвиток наукових знань у сфері громадського здоров'я; встановлює і скасовує дію карантину в Україні або окремих її місцевостях, приймає рішення про необхідні (додаткові) медико-санітарні (протиепідемічні) заходи у разі загрози виникнення епідемії інфекційної хвороби, затверджує перелік засобів профілактики у разі загрози виникнення епідемії інфекційної хвороби чи отруєнь за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я; визначає порядок проведення позачергових заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері центральними органами виконавчої влади та їх територіальними підрозділами; приймає рішення про проведення додаткових обов'язкових профілактичних щеплень населення за епідемічними показаннями у разі загрози виникнення епідемії інфекційної хвороби на території України; визначає критерії, за якими оцінюється ступінь ризику для здоров'я та санітарно-епідемічного благополуччя населення від провадження господарської діяльності, та періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) органами державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері; затверджує методику та порядок проведення заходів, що стосуються розвитку системи громадського здоров'я; правила санітарної охорони території України; інші нормативно-правові акти, передбачені цим Законом; забезпечує координацію здійснення заходів щодо організаційного, кадрового, фінансового, наукового забезпечення системи громадського здоров'я, створює і забезпечує інші умови, необхідні для розвитку системи громадського здоров'я; курує вирішення окремих кадрових питань, передбачених цим Законом та здійснює інші визначені ним повноваження, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у сфері громадського здоров'я, організацією та функціонуванням системи громадського здоров'я.

Проте, незважаючи на достатню, на перший погляд, нормативно правову бау державної політики у сфері громадського здоров'я, як справедливо зазначає науковець С. Кравченко, з метою оптимізації та узагальнення законодавства про систему громадського здоров'я доцільно порушити питання ухвалення Кодексу законів України «Про громадське здоров'я», що дасть змогу визначити права та обов'язки суб'єктів громадського здоров'я, а також сприятиме покращанню інформаційно-аналітичної та наукової підтримки органів державної влади щодо регулювання сфери громадського здоров'я, вдосконалити відповідні процеси, підвищити ефективність використання наявних інформаційних ресурсів щодо громадського здоров'я [5].

Висновки. Отже, спираючись на аналіз нормативно-правового забепезпечення регулювання державної політики у сфері громадського здоров'я, слід підкреслити, що воно потребує вдосконалення та глибшої конкретизації певних його положень. Адже система громадського здоров'я покликана не лише спрямовувати зусилля на зміцнення та поліпшення здоров'я людей, на профілактику хвороб, але й повинна постійно виявляти потреби населення в медичному забезпеченні та оцінювати його, що також необхідно покроково врахувати в нових законодавчих актах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гажієнко Г. Деякі аспекти інформаційного забезпечення органів державної влади (на обласному рівні). *Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України*. 1998. Вип. 1. С. 406–412.

2. Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. доктора юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2019. 498 с.

3. Загальна теорія здоров'я та здоров'язбереження : колективна монографія / за заг. ред. проф. Ю. Д. Бойчука. Харків : Вид. Рожко С. Г., 2017. 488 с.

4. Конституція України (із змінами і доп.). Київ : Атіка, 2006. 64 с.

5. Кравченко С. В. Сучасний стан та перспективи удосконалення системи інформаційно-аналітичної підтримки органів державної влади, що формують державну політику в сфері громадського здоров'я. *Україна. Здоров'я нації*. 2021. № 4. С. 43–50.

6. Михайленко П. М., Скалецький Ю. М., Протас С. В. Інформаційні та інституційні ресурси формування державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні. *Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України*. 2021. № 2. С. 62–68.

7. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України № 2802-XII від 19.11.92. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text.

8. Правила санітарної охорони території України : Постанова Кабінету Міністрів України № 893 від 22.08.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/893-2011-%D0%BF#Text.

9. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення : Закон України № 4004-XII від 24.02.1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text.

10. Про захист населення від інфекційних хвороб» : Закон України № 1645-III від 06.04.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text.

11. Про протидію захворюванню на туберкульоз : Закон України № 2586-III від

05.07.2001 р. (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2586-14#Text.

12. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ : Закон України № 1972-XII від 12.12.1991 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1972-12#Text.

13. Про систему громадського здоров'я : Закон України № 2573 від 06.09.2022 р. (із змінами, внесеними згідно із Законами № 3039-IX від 11.04.2023, № 3302-IX від 09.08.2023). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text.

14. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я : Розпорядження КМУ від 30 листопада 2016 р. № 1002-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80#Text.

15. Слабкий Г. О., Миронюк В. І., Качала Л. О. Система громадського здоров'я: бачення Всесвітньої організації охорони здоров'я. Основні оперативні функції громадського здоров'я та їх зміст. *Україна. Здоров'я нації*. 2017. № 3. С. 24–31.

16. Солоненко І. М. Державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні : навч. посіб. / за ред. І. М. Солоненка, Л. І. Жаліло. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 116 с.

17. Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2016 рік / МОЗ України, ДУ «УІСД МОЗ України». Київ, 2017. 516 с.

18. Public health services / Web-site of World Health Organization. URL: http://www.euro.who.int/en/health-topics/Health-systems/public-health-services.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ

STATE POLICY REGARDING THE FORMATION OF AN EFFECTIVE FINANCIAL SECURITY SYSTEM

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.22

Пеньков М.С.
аспірант,
Класичний приватний університет

У статті розкрито поняття «фінансова безпека держави»; визначено завдання щодо вдосконалення безпеки фінансової системи та шляхи й методи забезпечення фінансової безпеки держави; окреслено чинники внутрішніх та зовнішніх загроз фінансовій безпеці держави. Зазначено, що фінансова система з метою вдосконалення її безпеки повинна реалізувати такі завдання: підтримання національної валюти в стабільному та конкурентоспроможному стані; створення умов, що забезпечують інтенсивне утворення конкурентоспроможного національного фінансового капіталу тощо. Методами забезпечення фінансової безпеки держави є: об'єктивний і всебічний моніторинг економіки і фінансової сфери з метою виявлення та прогнозування загроз інтересам об'єктів фінансової безпеки; вироблення порогових значень фінансових та соціально-економічних показників, перевищення яких може провокувати фінансову нестабільність і фінансову кризу; розробка та реалізація конкретних заходів спрямованих на попередження, нейтралізацію та ліквідацію загроз фінансовій безпеці держави. З метою вдосконалення системи фінансової безпеки, необхідним, зокрема є: створення якісної фінансово-банківської системи, спрямованої на забезпечення фінансової самодостатності та безпеки держави; заходи щодо компаній, які проводять обмежувальну ділову політику, що спотворює умови конкуренції; встановлення меж іноземної участі в капіталі вітчизняних організацій; обмеження доступу іноземних інвестицій у галузі, визнані особливо важливими для економічного та соціокультурного розвитку держави; розроблення ефективних систем контролю залучення та використання коштів іноземних запозичень тощо. Акцентується на тому, що з огляду на сучасні реалії в розвитку світової економіки формування ефективної системи фінансової безпеки України має ґрунтуватися на комплексній багаторівневій системі моніторингу динаміки всіх основних фінансово-економічних процесів у державі. Проте цей процес потребує оновлення розроблених чинників впливу на фінансову безпеку країни, доопрацювання та уточнення її критеріїв та показників, механізму визначення рівнів тощо.

Підкреслюється, що потрібно розробити чинні шляхи вдосконалення системи фінансової безпеки, зокрема: створення якісної фінансово-банківської системи, спрямованої на забезпечення фінансової самодостатності та безпеки держави; заходи щодо компаній, які проводять обмежувальну ділову політику, що спотворює умови конкуренції; встановлення меж іноземної участі в капіталі вітчизняних організацій; обмеження доступу іноземних інвестицій у галузі, визнані особливо важливими для економічного та соціокультурного розвитку держави; розроблення ефективних систем контролю залучення та використання коштів іноземних запозичень тощо.

Ключові слова: *безпека, вдосконалення системи фінансової безпеки держава, державна політика, завдання фінансової безпеки, загрози фінансовій безпеці, регулювання, управління, формування, чинники впливу на фінансову безпеку держави.*

The article reveals the concept of "financial security of the state"; the task of improving the security of the financial system and the ways and methods of ensuring the financial security of the state are defined; the factors of internal and external threats to the financial security of the state are outlined. It is noted that the financial system in order to improve its security should implement the following tasks: maintaining the national currency in a stable and competitive state; creation of conditions that ensure intensive formation of competitive national financial capital, etc. The methods of ensuring the financial security of the state are: objective and comprehensive monitoring of the economy and the financial sphere in order to identify and forecast threats to the interests of financial security objects; development of threshold values of financial and socio-economic indicators, exceeding which can provoke financial instability and financial crisis; development and implementation of specific measures aimed at prevention, neutralization and elimination of threats to the financial security of the state. In order to improve the system of financial security, it is necessary, in particular, to: create a high-quality financial and banking system aimed at ensuring financial self-sufficiency and security of the state; measures against companies that conduct restrictive business policies that distort the conditions of competition; establishing the limits of foreign participation in the capital of domestic organizations; restrictions on the access of foreign investments in industries recognized as particularly important for the economic and socio-cultural development of the state; development of effective control systems for attracting and using funds from foreign loans, etc. Emphasis is placed on the fact that in view of the current realities in the development of the world economy, the formation of an effective system of financial security of Ukraine should be based on a complex multi-level system of monitoring the dynamics of all the main financial and economic processes in the state. However, this process requires updating the developed factors of influence on the country's financial security, refining and clarifying its criteria and indicators, the mechanism for determining levels, etc.

It is emphasized that it is necessary to develop current ways of improving the financial security system, in particular: the creation of a high-quality financial and banking system aimed at ensuring financial self-sufficiency and security of the state; measures against companies that conduct restrictive business policies that distort the conditions of competition; establishing the limits of foreign participation in the capital of domestic organizations; restrictions on the access of foreign investments in industries recognized as particularly important for the economic and socio-cultural development of the state; development of effective control systems for attracting and using funds from foreign loans, etc.

Key words: *security, improvement of the financial security system of the state, state policy, tasks of financial security, threats to financial security, regulation, management, formation, factors influencing the financial security of the state.*

Постановка проблеми. Внутрішня та зовнішня стабільність будь-якої країни, її процвітання та економічний розвиток і конкурентоспроможність на мінародному ринку забезпечуються ефективністю функціонування економіки країни та гарантією її фінансової безпеки держави. Національна безпека країни залежить від усіх аспектів її фінансової безпеки, оскільки дефіцит у фінансових коштах спричиняє недофінансування потреб в різних економічних сферах і становить загрозу національній безпеці.

Фінансова безпека країни тісно взаємопов'язана з національною безпекою загалом, відтак загроз з боку інших аспектів національної безпеки впливають на рівень загроз фінансової безпеки держави. Тому постає завдання пошуку шляхів формування ефективної системи фінансової безпеки, що підкреслює актуальність порушеної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні засадам фінансової безпеки та практичному втіленню їхніх основних положень присвятили свої наукові праці О. Барановський [1]; О. Василик та С. Мочерний С. [3]; Н. Кравчук [10]; В. Мартинюк В., Я. Зволяк Я., О. Баранецька [12]; О. Марченко, Я. Пушак, І. Ревак [13]; І. Якушик, В. Головій, Т. Городецька, Б. Бузинар [19] та ін. Стан фінансової системи України до 2005 року глибоко висвітлено в монографії В. Опаріна [16].

Різні аспекти фінансової безпеки держави досліджуали вчені, зокрема В. Білоус (правове регулювання інвестиційної безпеки як складова фінансової безпеки держави) [2], О. Власюк (актуальні проблеми фінансової безпеки України в умовах посткризової трансформації) [4], В. Даценко (гарантування фінансової безпеки держави в умовах глобалізації) [6], А. Калантай (фінансова безпеки в контексті національних інтересів) [9], О. Ладюк (характеристика складників фінансової безпеки) [11], О. Мелих (фінансова безпека держави: сутність, критерії оцінки та превентивні заходи зміцнення) [14], Н. Носань (системний підхід до управління фінансовою безпекою держави) [15], Ю. Сапачук (фінансова безпека як складова сучасної фінансової політики) [14] Н. Шевченко (фінансова безпека країни держави в глобалізаційних умовах) [6] та ін.

Мета статті – розкрити поняття «фінансова безпека держави»; визначити завдання щодо вдосконалення безпеки фінансової системи та шляхи й методи забезпечення фінансової безпеки держави; окреслити чинники внутрішніх та зовнішніх загроз фінансовій безпеці держави.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, вектор напряму соціально-економічного прогресу національних господарств значною мірою залежить від стану сформованості економічної безпеки держави, у системі якої важливу роль відіграє фінансова складова [7, с. 9]

Фінансова безпека – не лише національна проблема, а визначальна детермінанта сучасної глобальної економіки, що формується шляхом поглиблення і взаємодії транснаціоналізації та міжнародної регіональної економічної інтеграції [13, с. 30].

Як різноаспектне поняття фінансова безпека означає «захищеність фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин; певний рівень фінансової незалежності, стабільності та стійкості фінансової системи країни в умовах впливу на неї зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих факторів, що складають загрозу фінансовій безпеці; здатність фінансової системи держави забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та стале економічне зростання» [14, с. 268].

Як зазначає О. Власюк, фінансова безпека – це захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, зокрема такий стан бюджетної, податкової, грошовокредитної, валютної систем, фондового ринку, фінансів банківського та реального секторів, детінізації економіки, який гарантує спроможність держави ефективно формувати і використовувати фінансові ресурси для забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку [4, с. 34].

Фінансова безпека трактується як «надійна захищеність фінансової системи від внутрішніх та зовнішніх загроз» [3, с. 807], ґрунтовний складник економічної безпеки держави. На фінансах базується будь-яка економіка, фінанси – кров економічної системи держави» [8, с. 68].

Основне завдання держави в контексті забезпечення фінансової безпеки держави – створення економічного, політичного, правового середовища та інституційної інфраструктури, які б стимулювали найбільш життєздатні підприємства, інвестиційні процеси тощо. Цей процес має супроводжуватися реалізацією низки заходів, у розробці яких критеріями для підтримання фінансової безпеки на макрорівні є її складові, а основними стабілізаційними напрямами можуть бути: зниження дефіциту державного бюджету; ліквідація нецільового використання бюджетних коштів та заборгованості із соціальних виплат; здійснення бюджетної реформи; удосконалення податкової системи; детінізація економіки; зниження інфляції; створення достатнього золо-

товалютного запасу держави; вдосконалення національної банківської системи; реалізація виваженої політики внутрішніх і зовнішніх запозичень; забезпечення позитивної динаміки платіжного балансу тощо [9].

Фінансова безпека має «гарантувати виконання головних завдань фінансової системи країни: мобілізація та акумуляція фінансових ресурсів; алокація фінансових ресурсів та контроль за їхнім ефективним використанням; забезпечення оптимального розподілу та перерозподілу ВВП» [16, с. 10].

Як зазначає О. Мелих, вкрай негативно позначається на забезпеченні фінансової безпеки і нагромадження державної заборгованості, яка виступає джерелом наповнення дохідної частини бюджету з метою покриття його дефіциту та надає можливість зміцнити фінансовий стан країни й уникнути розкручування інфляції. Проте, незважаючи на низку переваг, державний борг як джерело додаткових фінансових ресурсів за умов спрямування запозичень на задоволення поточних витрат зумовлює перманентний бюджетний дефіцит та його зростання, що надалі призводить до зниження видатків у зв'язку з необхідністю обслуговування й погашення боргових зобов'язань, зниження рівня життя населення, зниження рівня довіри до уряду з боку інвесторів і зростання відсоткових ставок, втрати фінансової незалежності та банкрутства країни як позичальника [14, с. 269].

Основними функціями фінансової безпеки є: регуляторна (забезпечення економічної безпеки держави та застосування функціональних механізмів, спрямованих на нейтралізацію ризиків); захисна (захист державної економічної системи від внутрішніх та зовнішніх загроз); інноваційна (прискорення темпів економічного розвитку або на нейтралізацію його можливих негативних наслідків); попереджувальна (передбачення виникнення потенційних кризових ситуацій під час економічної діяльності та підготовці економічної системи до їхнього протистояння); соціальна (повне задоволення вимог усіх членів суспільства та повного узгодження інтересів громадян, захист їхніх прав і свобод, підвищення рівня та якості життя).

Так серед внутрішніх чинників, що становлять найбільшу загрозу фінансовій безпеці держави, варто виділити перманентний бюджетний дефіцит, низьку ефективність бюджетної та податкової політик, високі темпи інфляції, надмірний рівень внутрішньої заборгованості, курсову нестабільність, низький рівень розвитку фінансового ринку, інвестиційної та інноваційної активності, недостатність золотовалютних резервів, слабкість грошово-кредитної системи, нестабільність банківської системи, тінізацію економіки тощо [там само, с. 269].

Чинниками внутрішніх загроз фінансовій безпеці держави можна назвати незавершеність реформування фінансово-кредитної сфери (організаційно-правова, адміністративна та інституційна, політична нестабільність); зниження інвестиційної та інноваційної активності; штучність курсу національної валюти; низька ефективність бюджетно-податкової системи; низький рівень доходів населення; нераціональний розподіл банківською системою кредитних ресурсів у стратегічно важливі види економічної діяльності тощо.

Головний зовнішній виклик фінансовій безпеці пов'язаний з тим, що об'єктивний процес інтеграції країни у світове співтовариство може супроводжуватися неконтрольованим зростанням зовнішньої заборгованості, обмеженням присутності держави на зарубіжних фінансових ринках, вивезенням за кордон валютних запасів, гальмуванням розвитку власної фінансової інфраструктури, послабленням фінансової самостійності у вирішенні найболючіших питань соціально-економічного розвитку країни, а також позицій вітчизняних підприємств, організацій і установ [1, с. 27].

Зовнішні загрози фінансовій безпеці держави спричинені, виникають через суперечливі чинники: 1) світову глобалізацію – з одного боку, та невизначеністю держави у сучасному геополітичному просторі, непричетністю до інтеграційних процесів – з іншого; 2) обмеженістю доступу до зарубіжних фінансових ринків, безконтрольністю щодо накопичення зовнішньої заборгованості – з одного боку, та втручанням міжнародних фінансових організацій у внутрішні справи держави тощо.

Дослідники В. Даценко та Н. Шевченко чинниками, що безпосередньо впливають на рівень фінансової безпеки держави: безпека економічної системи, що спирається на експортні можливості економіки; розвиток світових фінансових ринків; безпека інвестицій для внутрішніх та зовнішніх вкладників; коливання попиту та пропозиції на міжнародному фінансовому ринку тощо [6].

Фінансова безпека держави – це ступінь захищеності фінансових інтересів держави, стан фінансової, грошово-кредитної, бюджетної, податкової, валютної, банківської, інвестиційної, митно-тарифної, розрахункової та фондової систем, що характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, спроможністю дер-

жави ефективно формувати та раціонально використовувати фінансові ресурси, достатні для задоволення її потреб, шляхом виконання зобов'язань і забезпечення соціально-економічного розвитку [18].

Як зазначає Ю. Сапачук, у сутність поняття «фінансова безпека» закладено її взаємозв'язок з національною безпекою країни в цілому, оскільки дефіцит фінансових ресурсів може призводити до недофінансування базових потреб у різних сферах життєдіяльності суспільства та уповільнення економічного розвитку [17, с. 261].

Учені Н. Верхоглядова та І. Олініченко серед принципів фінансової безпеки як складника економічної безпеки держави вказують на принцип системності та комплексності, під якими розуміють необхідністі аналізу всіх сторін об'єкта дослідження та врахування як внутрішніх взаємозв'язків і взаємозалежностей, так і зовнішніх факторів щодо розгляду об'єкта дослідження як елемента економічного простору вищого рівня [5].

На думку Н. Носань [15], принцип системності в управлінні фінансовою безпекою держави полягає у формуванні системи органів, структур та механізмів для спрямування владного впливу на використання наявних у фінансовій системі ресурсів для забезпечення захисту фінансових інтересів держави, бізнесу та населення від деструктивного впливу різних небезпек, ризиків і загроз. Причому, необхідно враховувати і внутрішні національні фінансові інтереси (окреслюють напрями державної політики у фінансовій сфері), й зовнішні (моделюють фінансову поведінку держави у структурі глобальної фінансової системи).

Серед методів забезпечення фінансової безпеки держави вчені називають: об'єктивний і всебічний моніторинг економіки та фінансової сфери з метою виявлення та прогнозування загроз інтересам об'єктів фінан-сової безпеки; вироблення порогових значень фінансових і соціально-економічних показників, перевищення яких може провокувати фінансову нестабільність і фінансову кризу; розробку та реалізація конкретних заходів спрямованих на попередження, нейтралізацію та ліквідацію загроз фінансовій безпеці держави [14, с. 268].

З огляду на сучасні реалії в розвитку світової економіки формування ефективної системи фінансової безпеки України має ґрунтуватися на комплексній багаторівневій системі моніторингу динаміки всіх основних фінансово-економічних процесів у державі. Проте цей процес потребує оновлення розроблених чинників впливу на фінансову безпеку країни, доопрацювання та уточнення її критеріїв та показників, механізму визначення рівнів тощо. Фінансова система з метою вдосконалення її безпеки повинна реалізувати такі завдання: підтримання національної валюти в стабільному та конкурентоспроможному стані; створення умов, що забезпечують інтенсивне утворення конкурентоспроможного національного фінансового капіталу тощо.

Необхідним також є пошук нових шляхів удосконалення системи фінансової безпеки, зокрема: створення якісної фінансово-банківської системи, спрямованої на забезпечення фінансової самодостатності та безпеки держави; заходи щодо компаній, які проводять обмежувальну ділову політику, що спотворює умови конкуренції; встановлення меж іноземної участі в капіталі вітчизняних організацій; обмеження доступу іноземних інвестицій у галузі, визнані особливо важливими для економічного та соціокультурного розвитку держави; розроблення ефективних систем контролю залучення та використання коштів іноземних запозичень тощо.

У процесі розробки державної політи щодо фінансової безпеки країни потрібно екстраполювати у майбутню високу конкурентоспроможність та фінансова незалежність держави на світовій економічній арені. Це означає здатність країни реалізовувати власну фінансову політику, незважаючи на глобальні фінансові виклики та зіткнення національних інтересів, повною мірою виконувати всі завдання та досягати поставлених цілей, керувати розробкою державних механізмів управління функціонуванням національної фінансової системи. Необхідно розробити спеціальні заходи впливу на розвиток фінансової системи, це, зокрема, – суспільно-економічні відносини, спрямовані на забезпечення оптимального функціонування фінансової системи держави.

Неодмінною ознакою державної політики щодо визначення шляхів удосконалення фінансової безпеки країни є також і здатність до розширеного відтворення, що передбачає достатнє забезпечення фінансовими ресурсами, необхіднимидля виконання функцій та задоволення потреб, досягнення їхньої збалансованості ліквідності як умовою розширеного відтворення.

Висновки. Отже, державна політика щодо формування системи фінансової безпеки країни та визначення шляхів її вдосконалення повинна враховувати загальні характерні риси фінансово-економічної безпеки країни, зокрема, передусім, захищеність національних інтересів у фінансовій сфері, що визначає рівень захищеності ключових інтересів дер-

жави, регіонів, громадян та підприємницьких структур у сфері національних та міжнародних фінансів від впливу широкого кола ендогенних та екзогенних негативних чинників. Окрім того, необхідно дотримуватися принципів стабільності та ефективності фінансової системи, здатних забезпечити її стійкість до впливу зовнішніх і внутрішніх чинників та можливість досягти стратегічних і тактичних цілей розвитку держави в майбутньому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Барановський О. І. Фінансова безпека : монографія. Київ : Фенікс, 1999. 338 с.

2. Білоус В. Т. Правове регулювання інвестиційної безпеки – складова фінансової безпеки держави. *Наука і правоохорона*. 2017 р. № 1(35). С. 12–20.

3. Василик О., Мочерний С. Фінансова безпека. Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. Київ : Вид. центр «Академія», 2002. 952 с.

4. Власюк О. С. Актуальні проблеми фінансової безпеки України в умовах посткризової трансформації : монографія. Київ : НІСД, 2014. 432 с.

5. Верхоглядова Н. І., Олініченко І. В. Принципи забезпечення економічної безпеки регіону. *Ефективна економіка*. 2013. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_9_3.

6. Даценко В. В., Шевченко Н. І. Гарантування фінансової безпеки держави в умовах глобалізації. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електронний журнал. 2012. № 5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=486.

7. Економічна безпека : навч. посіб. / за ред. З. С. Варналія. Київ : Знання, 2009. 647 с.

8. Єрмошенко М. М. Фінансова безпека. *Віче*. 1998. № 11. С. 61–73.

9. Калантай А. М. Роль і місце фінансової безпеки в контексті національних інтересів. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2012. № 1. С. 143–153.

10. Кравчук Н. Я. Фінансова безпека : навчально-методичний посібник. Тернопіль : Вектор, 2010. 277 с.

11. Ладюк О. Д. Фінансова безпека: характеристика складників. *Ефективна економіка* : електронний журнал. 2016. № 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5280.

12. Мартинюк В., Зволяк Я., Баранецька О. Фінансова безпека : навч. посіб. Тернопіль : Вектор, 2016. 264 с.

13. Марченко О. М., Пушак Я. Я., Ревак І. О. Фінансова безпека держави : навч. посібник. Львів, 2020. 356 с.

14. Мелих О. Фінансова безпека держави: сутність, критерії оцінки та превентивні заходи зміцнення. *Економічний аналіз*. 2013. Випуск 12. Ч. 2. С. 266–272.

15. Носань Н. Системний підхід до управління фінансовою безпекою держави. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління.* 2019. Том 30 (69). № 4. С. 19–24.

16. Опарін В. М. Фінансова система України : монографія. Київ : КНЕУ, 2005. 239 с.

17. Сапачук Ю. М. Фінансова безпека – складова сучасної фінансової політики. *Теоретичні та прикладні питання економіки* : збірник наукових праць ВПЦ «Київський університет». 2010. Випуск 23. С. 257–265.

18. Фінансова безпека держави у системі економічної безпеки. URL: https://pidru4niki.com/15931106/finansi/finansova_bezpeka_derzhavi.

19. Фінансово-економічна безпека: навчальний посібник / Якушик І. Д., Головій В. М., Городецька Т. Е., Бузинар Б. А. Київ : ДП Видавництво «Зовнішня торгівля», 2012. 416 с.

ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ У КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА МОДЕРНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ УРБАНІЗАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION AND MODERNIZATION OF MANAGEMENT OF URBANIZATION PROCESSES

УДК 334.012
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.23

Покатаєв П.С.
доктор наук з державного управління,
професор,
перший проректор,
Класичний приватний університет
ORCID ID: 0000-0003-3806-2197

Мерзляк А.В.
доктор наук з державного управління,
професор,
професор кафедри публічного управління та землеустрою
Класичний приватний університет
ORCID ID: 0000-0002-3324-9078

У статті висвітлено роль штучного інтелекту в модернізації управління урбанізаційними процесами в контексті глобалізації; розкрито наукові підходи до визначення сутності понять «модернізації», «штучний інтелект», «урбанізація». Зазначено, що постійні виклики сучасній цивілізації потребують радикальної модернізації в усіх сферах життя, зокрема в публічному управлінні. У сучасних умовах глобалізації та інформаційного суспільства посилюються урбанізаційні процеси, внаслідок чого у світовій економіці дедалі більше зростає роль міст. Однією з тенденцій розвитку сучасного світу є урбанізація та формування великих міських агломерацій, що потребує модернізації державної політики в галузі управління урбанізаційними процесами. Підкреслюється, що становлення інформаційного суспільства, яке характеризується посиленням міграційних процесів, мобільністю ринку праці, урбанізації, з огляду на зміну парадигми інноваційного розвитку, суттєвої модернізації потребують і механізми державного управління, зокрема впровадження в них штучного інтелекту. Звертається увага на те, що в епоху інформатизації одним з найважливіших маркерів розвитку суспільства та національної економіки, складником якої є цифровий її сегмент, стає розвиток й активне застосування технологій штучного інтелекту в публічному управлінні. Акцентується на тому, що штучний інтелект в контексті управління урбанізаційними процесами – це інструмент, що включає набір можливостей, які дозволяють алгоритму на основі накопичених знань про економічних агентів представляти відповіді на запитання, формулювати експертні висновки, навчатися, розмірковувати, вирішувати проблеми та отримувати знання, що не вкладаються в нього розробниками. Наголошується на перевагах штучного інтелекту: здатності аналізувати великі обсяги даних, виявляти складні залежності, прогнозувати та приймати об'єктивні рішення на основі алгоритмів тощо.

Ключові слова: *глобалізація, державна політика, інформаційне суспільство, механізми управління, модернізація, управління розвитком міст, урбанізація, штучний інтелект.*

The article highlights the role of artificial intelligence in the modernization of management of urbanization processes in the context of globalization; scientific approaches to defining the essence of the concepts of «modernization», «artificial intelligence», «urbanization» are revealed. It is noted that the constant challenges of modern civilization require radical modernization in all spheres of life, in particular in public administration. In the modern conditions of globalization and the information society, urbanization processes are intensifying, as a result of which the role of cities in the world economy is growing more and more. One of the trends in the development of the modern world is urbanization and the formation of large urban agglomerations, which requires the modernization of state policy in the field of managing urbanization processes. It is emphasized that the formation of the information society, which is characterized by the strengthening of migration processes, the mobility of the labor market, urbanization, in view of the change in the paradigm of innovative development, and the mechanisms of state management, in particular, the introduction of artificial intelligence, require significant modernization. Attention is drawn to the fact that in the era of informatization, one of the most important markers of the development of society and the national economy, a component of which is its digital segment, is the development and active use of artificial intelligence technologies in public administration. It is emphasized that artificial intelligence in the context of managing urbanization processes is a tool that includes a set of capabilities that allow an algorithm based on accumulated knowledge about economic agents to present answers to questions, formulate expert conclusions, learn, reflect, solve problems and gain knowledge, that are not invested in it by the developers. The advantages of artificial intelligence are emphasized: the ability to analyze large volumes of data, detect complex dependencies, predict and make objective decisions based on algorithms, etc.

Key words: *globalization, state policy, information society, management mechanisms, modernization, urban development management, urbanization, artificial intelligence*

Постановка проблеми. Потужні процеси глобалізації, що охоплюють всі аспекти життя у світі, є каталізатором впливу на актуалізацію потреби використання штучного інтелекту в урбанізації. Перехід до інформаційно-технологічного суспільства, поява нових технологій у період глобалізації, постійні виклики сучасній цивілізації потребують радикальної модернізації в усіх сферах життя, зокрема в публічному управлінні, кожен аспект якого зумовлює проникнення в проблеми життєдіяльності громадян, вивчення особливостей внутрішньої міграції в країні тощо.

У сучасних умовах посилюються урбанізаційні процеси, у світовій економіці дедалі більше зростає роль міст. Однією з тенденцій розвитку сучасного світу є урбанізація та формування великих міських агломерацій. Це, безперечно, потребує модернізації державної політики в галузі управління урбанізаційними процесами.

Оскільки однією з суттєвих ознак сучасної епохи, на наш погляд, можна вважати впрова-

дження штучного інтелекту в усі сфери суспільного життя та напрями соціально-економічного розвитку, то системи штучного інтелекту можуть стати провідним механізмом в модернізації управління розвитком міст і процесами урбанізації загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти модернізації стали предметом вивчення таких дослідників, як Е. Афонін, О. Бандурка, А. Мартинов (соціально-історичний аналіз глобальних процесів сучасності) [1], А. Мартінеллі (переосмислення сучасності в контексті глобальної модернізації:) [20, с. 8]; Н. Обушна (модернізація як сучасний тренд розвитку суспільства) [8]; М. Паламарчука (політичні аспекти викликів модернізації в Україні) [9] та ін.

Проблему урбанізації досліджують О. Денисенко (процеси метрополізації та перспективи їх розвитку в Україні) [2], Т. Заставецький (система міських поселень агропромислового регіону в умовах трансформації суспільства) [4], А. Поліщук [11] (основні тренди глобалізації й урбанізації та урахування їх впливу в процесі управління розвитком регіонів України); С. Щеглюк (міждисциплінарні дослідження ме трополій: систематизація понятійно-термінологічного апарату) [16] та ін.

Серед дослідників штучного інтелекту, зокрема його використання у сфері управлієння, можна виокремити таких учених, як: А. Матвійчук [6], Т. Олешко [14], О. Піжук [10], Н. Черненко [15] та ін.

Мета статті – висвітлити роль штучного інтелекту в модернізації управління урбанізаційними процесами в контексті глобалізації; розкрити наукові підходи до визначення сутності понять «модернізації», «штучний інтелект», «урбанізація».

Виклад основного матеріалу. Глобалізація передбачає загострення конкуренції між державами-націями, набуття нею глобальних масштабів, поширення не тільки на економіку, а й інші сфери життєдіяльності країн. Відповідно для кожної країни важливим є згуртування громадян, найбільш повне усвідомлення істинних національних інтересів у кожній сфері життєдіяльності.

Оскільки державне управління завжди здійснюється шляхом впливу однієї підсистеми (яка управляє, керує – суб'єкта управління) – на іншу, на яку спрямоване управління, підпорядковану (об'єкт управління), засобами інформаційних сигналів і технологій реалізації управлінських рішень, – то в цьому аспекті посилюється актуальність модернізації.

Поняття «модернізація» в перекладі з англійської мови – осучаснення і позначається наявністю ряду характеристик, властивих сучасному суспільству. Модернізація тлумачиться як перехід від традиційного суспільства до сучасного, оновленого.

Це – вдосконалення, зміна, які відповідають вимогам сучасності; оновлення, надання будь-чому сучасного вигляду, зміна згідно з сучасними вимогами [13].

На думку, італійського соціолога А. Мартінеллі модернізація – це сума великомасштабних соціальних, економічних, політичних і культурних змін, що характеризують світову історію в останні 200 років і походять з багатогранної революції (економічної, соціальної, по-літичної, культурної) другої половини XVIII століття [20, с. 8].

Англійські дослідники П. Андрас та Б. Чарлтон тлумачать модернізацію як тенденцію до збільшення адаптивних можливостей та ефективності соціальної системи, що є неминучою і, в цілому, бажаною, що є основним імперативом цього процесу [19, с. 5].

Модернізація – спосіб існування сучасності (З. Бауман [18, с. 192]). Іншими словами, це – перехід від традиційного суспільства до сучасного, оновленого, що охоплює й процеси урбанізації.

Як зауважує Н. Обушна, процес модернізації має комплексний та системний характер, охоплюючи всі сфери в соціальному, політичному та економічному житті суспільства; супроводжується трансформацією інструментів і способів освоєння та посилення контролю з боку громадянського суспільства, технологічним прогресом; є довгостроковим (десятиліття) процесом, тому що масштаб вирішуваних завдань вимагає повільних й адаптивних змін; є відповіддю на кризові явища в соціально-економічній системі країни

Модернізація – це системний процес різного роду зрушень і перетворень конкретних інституційних сфер суспільства, що забезпечує перехід суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого в напрямі його осучаснення й постійного якісного вдосконалення [8].

У контексті усвідомлення нелінійності світового розвитку та об'єктивної трансформації світової архітектоніки в Україні наразі здійснюється поступовий перехід від стихійно-свідомих процесів модернізації, де свідомий елемент перебуває на другому місці, до свідомих стратегій модернізації, коли практичні дії здійснюються на основі теорії [там само].

На думку М. Михальченка, «трансформація, зміна, розвиток можуть бути орієнтовані на зміну реалій куди завгодно: уперед, назад, убік, по колу і так далі. Модернізація ж орієнтує суспільство і його структури, сфери на вдо-

сконалювання, просування вперед, на розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій. Модернізація – це творчо-перетворювальна функція розвитку [7, с. 19]. Учений визначає модернізацію як перехід від традиційного (суспільства, певного явища, системи тощо) – до сучасного, оновленого і є проєктом, що ніколи не завершується в глобальному вимірі й орієнтує суспільство та його структури, сфери на вдосконалювання, просування вперед, на розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій. Модернізація орієнтує суспільство і його структури, сфери на вдосконалювання, просування вперед, на розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій [там само].

Модернізація орієнтує суспільство і його структури, сфери на вдосконалювання, просування вперед, на розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій [7].

Загальновідомо, що держава як суспільний інститут покликана прогнозувати та вирішувати суспільні проблеми, і, по можливості, запобігати їхньому виникненню, ефективно служити громадянам, забезпечувати вироблення та реалізацію стратегії суспільного розвитку [3, с. 41].

Нова стратегія модернізації та реформ сьогодні підпорядкована завданням суспільного розвитку. Серед пріоритетів модернізаційних процесів – розбудова сучасної конкурентоспроможної держави з верховенством права та розвиненою правовою культурою, потужним самоврядуванням, дисциплінованим і мобільним державним менеджментом, що, звичайно, є неможливим без системних перетворень у галузі.

На думку М. Салуна, модернізація – це сукупність процесів індустріалізації, секуляризації, урбанізації … , що ведуть до формування «сучасного відкритого суспільства» на противагу «традиційному закритому» [12, с.107].

Процеси урбанізації зумовлюють розвиток міжнародної конкуренції людські, інформаційні технологічні, фінансові тощо ресурси як на міждержавному рівні, так і на рівні окремих міст.

Науковець А. Поліщук так характеризує виклики глобалізації та урбанізації для регіонів України:

1) розвиток ЄС і СОТ (Вступ України до ЄС; членство України в СОТ): входження до єдиного європейського ринку, вільний рух факторів виробництва, конкуренція за ресурси та ринки збуту з більш розвиненими економіками; міста та регіони стають реальними двигунами глобальної економіки, вони відіграють ключову роль у впровадженні інновацій та розвитку економіки знань; створення прозорого та передбачуваного бізнесового середовища; нові вимоги до людського капіталу;

2) формування глобального ринку праці (трудова міграція): відтік кваліфікованих кадрів за кордон; непривабливість регіональних ринків праці через низький рівень заробітної плати; зростання тривалості перебування мігрантів у країні зайнятості;

3) вплив світових криз (економічна та соціальна безпека населення): криза на ринку праці; відновлення економічного зростання та економічної стабільності; відсутність недорогих кредитів; криза неплатежів;

4) криза довіри (погіршення регіональної економіки): втрата довіри інвесторів та зменшення інвестиційної привабливості регіону;

5) охорона здоров'я (економічна ефективність системи охорони здоров'я): ринкові механізми у сфері охорони здоров'я; обмежене фінансування системи охорони здоров'я; міжнародне розповсюдження інфекцій і хвороб; зростання обсягів торгівлі тютюновими виробами; поява нових технологій у медицині та виробництві продуктів харчування, генна інженерія тощо;

6) екологічні загрози (захист навколишнього середовища та раціональне природокористування): основними викликами є вирішення проблем, пов'язаних із забрудненням повітря, очищенням стічних вод, захороненням виробничих і побутових відходів, підтопленням прилеглих територій; негативний вплив екологічної ситуації на здоров'я населення;

7) міграція населення (посилення міграційної активності): зменшення інтенсивності внутрішньо регіональної міграції та формування потужних закордонних міграційних потоків; зміна попиту на послуги та товари; міграція сільського населення до великих міст.

Як зауважує В. Ярощук, при модернізації державної регіональної політики України слід більш активно використовувати переваги масштабу і спеціалізації, політики стимулювання через розбудову інфраструктури, насамперед високоурбанізованих територій; формування осередків зростання на базі великих міст та економічних (адміністративних) центрів, які мають стати локомотивами економічного прориву України та сприяти розвитку інших територій; використання можливостей агломерацій. Основними принципами повинні стати: принцип «сфокусованого» розвитку, принцип «преференції за реформи», синхронізації дій («принцип синергії»), субсидіарності, скоординованості, єдності, партнерства, відкритості, відповідальності [17].

Становлення інформаційного суспільства, яке характеризується посиленням міграційних

процесів, мобільністю ринку праці, урбанізації, з огляду на зміну парадигми інноваційного розвитку, суттєвої модернізації потребують і механізми державного управління, зокрема впровадження в них штучного інтелекту.

В епоху інформатизації одним з найважливіших маркерів розвитку суспільства та національної економіки, складником якої є цифровий її сегмент, стає розвиток й активне застосування технологій штучного інтелекту в публічному управлінні.

Розробки в галузі штучного інтелекту світові експерти вважають одним з ключових напрямів науково-технічного прогресу у XXI ст., що значно впливає на глобальний економічний розвиток. Рішення на основі цього комплексу у останні роки надійно зайняли лідируючі позиції в рейтингах найперспективніших технологій, що складають світові аналітичні агентства [21].

Штучний інтелект в контексті управління урбанізаційними процесами – це інструмент, що включає набір можливостей, які дозволяють алгоритму на основі накопичених знань про економічних агентів представляти відповіді на запитання, формулювати експертні висновки, навчатися, розмірковувати, вирішувати проблеми та отримувати знання, що не вкладаються в нього розробниками.

Як зазначає Б. Логвіненко [5], штучний інтелект – комплекс технологічних рішень, що дозволяє імітувати когнітивні функції людини (включаючи самонавчання та пошук рішень без заздалегідь заданого алгоритму) та отримувати у виконанні конкретних завдань результати, порівняні, як мінімум, з результатами інтелектуальної діяльності.

Висновки. Таким чином, штучний інтелект став невід'ємною частиною сучасного світу і може бути успішно використаний в системах управління бізнес-процесами. Його переваги полягають у здатності аналізувати великі обсяги даних, виявляти складні залежності, прогнозувати та приймати об'єктивні рішення на основі алгоритмів.

Суттєві ускладнення в устрої високоурбанізованих територій, наявність в них агломерацій та мегаполісів, диференціація їх структурно-функціонального змісту стають все більш актуальними для вивчення та вимагають якісно нових підходів до розуміння їх місця в загальноцивілізаційних процесах, принципів організації їх життєдіяльності як складноструктурованих соціально-економічних систем, формування державної політики щодо їхнього розвитку з врахуванням сучасних методологічних підходів, теорій регіонального і просторового розвитку, зарубіжного досвіду розробки ефективних механізмів управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Афонін Е. А., Бандурка О. М., Мартинов А. Ю. Велика розтока (глобальні процеси сучасності: соціально-історичний аналіз). Київ : ПАРАПАН, 2002. 352 с.
2. Денисенко О. О. Процеси метрополізації та перспективи їх розвитку в Україні : автореф. дис. … канд. геогр. наук : 11.00.02. Київ, 2010. 24 с.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління. 2011. 748 с.
4. Заставецький Т. Б. Система міських поселень агропромислового регіону в умовах трансформації суспільства : монографія. Тернопіль : [б. в.], 2005. 180 с.
5. Логвіненко Б. І. Генезис поняття штучного інтелекту в управлінні поведінкою економічних агентів у цифровому просторі. *Комерціалізація інновацій: захист інтелектуального капіталу, маркетинг та інновації* : монографія. Суми : Сумський державний університет. 2022. С. 133–140.
6. Матвійчук А. Штучний інтелект в економіці: нейронні мережі, нечітка логіка : монографія. Київ : КНЕУ ім. В. Гетьмана. 2010. 439 с.
7. Михальченко М. І. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? *Сучасна українська політика: політики і політологи про неї*. Київ : [б. в], 2000. Вип. 2. С. 5–45.
8. Обушна Н. І. Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-3/doc/1/06.pdf.
9. Паламарчук М. О. Виклики модернізації в Україні: політичні аспекти : монографія ; за ред. О. В. Литвиненка. Київ : НІСД, 2014. 152 с.
10. Піжук О. І. Штучний інтелект як один із ключових драйверів цифрової трансформації економіки. *Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 3. С. 41–46.
11. Поліщук А. С. Основні тренди глобалізації й урбанізації та урахування їх впливу в процесі управління розвитком регіонів України. *Бізнес Інформ*. 2020. № 12. С. 133–141.
12. Салун М. М. Відтворення та модернізація трудового потенціалу підприємства (території) : монографія. Харків : Вид. ХНЕУ, 2011. 236 с.
13. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних сполучень / уклад. Л. О. Пустовіт та ін. Київ : Довіра. 2000. 1018 с.
14. Цифрова економіка : підручник / Т. І. Олешко, Н. В. Касьянова, С. Ф. Смерічевський та ін. Київ : НАУ, 2022. 200 с.
15. Черненко Н. Штучний інтелект в управлінні персоналом. *Таврійський науковий вісник. Серія : Економіка*. 2022, С. 76–83.
16. Щеглюк С. Д. Міждисциплінарні дослідження метрополій: систематизація понятійно-термінологіч ного апарату. *Актуальні проблеми сталого розвитку економіки*. Дніпропетровськ : Гельветика, 2013. С. 418–422. URL: http://ird.gov.ua/vid_3/vid3_2013_ s04_Shchehlyuk.pdf.
17. Ярощук В. І. Формування державної політики розвитку високоурбанізованих територій. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електронний журнал. 2012. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=406.
18. Bauman Z. Liquid Modernity. Cambridge, UK : Polity Press, 2000. 229 p.
19. Charlton B., Andras P. The Modernisation Imperative. Exeter, UK : Imprint Academic, 2003. 85 p.
20. Martinelli A. Global Modernization: Rethinking the project of modernity. London : SAGE Publications, 2005. 159.
21. Measuring Trends in Artificial Intelligence. Standford University. URL: https://aiindex.stanford.edu/report.

СПЕЦИФІКА УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УМОВАХ ВІЙСЬКОВИХ КОНФЛІКТІВ

SPECIFICITY OF ENVIRONMENTAL SAFETY MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF MILITARY CONFLICT

УДК 351:349
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.24

Ніколаєв К.Д.
к.с.-г.н., доцент,
професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом
ORCID ID: 0000-0003-0404-6113

Семенець-Орлова І.А.
д. наук з держ. упр., професор,
завідувач кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом
ORCID ID: 0000-0001-9227-7426

Автором досліджено специфіку управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів. Виявлено, що такі конфлікти мають серйозні наслідки для навколишнього середовища та здоров'я населення, включаючи екологічні катастрофи та радіаційні небезпеки. Досліджено різноманітні проблеми, що виникають у зв'язку зі збройними конфліктами, такі як забруднення ґрунтів, водойм та повітря, а також руйнування екологічної інфраструктури. Проаналізовано можливі наслідки таких дій для природних ресурсів та екосистем. Обґрунтовано необхідність ефективного управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів та визначено ключові аспекти такого управління, такі як співпраця з міжнародними організаціями, обмін інформацією та координація дій між різними зацікавленими сторонами. Висловлено рекомендації щодо розвитку стратегій та політик з метою забезпечення стійкості екологічного середовища в умовах військових конфліктів та мінімізації негативних наслідків для природи та людей. Виявлено, які конкретні чинники сприяють загостренню екологічних проблем в умовах військових дій, такі як використання військової техніки, стратегічне бомбардування об'єктів інфраструктури, а також невідповідальне поводження з радіоактивними матеріалами. Проаналізовано різні аспекти екологічних наслідків військових дій, включаючи забруднення довкілля нафтою, хімічними речовинами та іншими токсичними речовинами. Особлива увага приділяється радіаційним небезпекам, які можуть виникати внаслідок руйнування ядерних установок або використання ядерної зброї під час війни. Обґрунтовано важливість створення ефективної системи моніторингу та раннього попередження екологічних криз, яка б забезпечувала оперативну реакцію та запобігала подальшому поширенню екологічних руйнувань. Стаття містить обґрунтований аналіз проблеми управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів, а також пропонує шляхи її вирішення та запобігання. Узагальнено, що дана стаття містить обґрунтований аналіз проблеми управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів, а також пропонує шляхи її вирішення та запобігання.

Ключові слова: *Управління екологічною безпекою, військові конфлікти, екологічні катастрофи, радіаційні небезпеки, захист природних ресурсів, міжнародне співробітництво, координація дій, екологічна інфраструктура.*

The author investigated the specifics of environmental security management in the conditions of military conflicts. Such conflicts have been found to have serious consequences for the environment and public health, including environmental disasters and radiation hazards. Various problems arising in connection with armed conflicts, such as soil, water and air pollution, as well as the destruction of ecological infrastructure, have been studied. The possible consequences of such actions for natural resources and ecosystems are analyzed. The need for effective management of environmental security in the conditions of military conflicts is substantiated and key aspects of such management are identified, such as cooperation with international organizations, information exchange and coordination of actions between various interested parties. Recommendations are made for the development of strategies and policies aimed at ensuring the sustainability of the ecological environment in the conditions of military conflicts and minimizing the negative consequences for nature and people. It was revealed what specific factors contribute to the aggravation of environmental problems in the context of military operations, such as the use of military equipment, strategic bombing of infrastructure facilities, as well as irresponsible handling of radioactive materials. Various aspects of the environmental consequences of military operations, including pollution of the environment with oil, chemicals and other toxic substances, are analyzed. Special attention is paid to radiation hazards that may arise from the destruction of nuclear installations or the use of nuclear weapons during war. The importance of creating an effective system of monitoring and early warning of environmental crises, which would ensure prompt response and prevent the further spread of environmental destruction, is substantiated. The article contains a well-founded analysis of the problem of environmental security management in the conditions of military conflicts, and also offers ways to solve and prevent it. It is summarized that this article contains a well-founded analysis of the problem of environmental security management in the conditions of military conflicts, and also offers ways to solve and prevent it.

Key words: *Environmental security management, military conflicts, environmental disasters, radiation hazards, protection of natural resources, international cooperation, coordination of actions, environmental infrastructure.*

Постановка проблеми. Під час військових конфліктів виникають різноманітні проблеми в сфері екології, які вимагають ефективного управління екологічною безпекою. Специфіка такого управління полягає в унікальних викликах та обмеженнях, що виникають у зв'язку зі збройними конфліктами та їхніми наслідками для навколишнього середовища та здоров'я людей. Постановка проблеми полягає у визначенні методів та стратегій управління екологічною безпекою в умовах військових дій з метою забезпечення стійкості екосистем, захисту природних ресурсів та здоров'я населення. Такі проблеми вимагають комплексного під-

ходу та співпраці національних та міжнародних структур для вирішення екологічних криз та запобігання подальшим екологічним катастрофам в умовах військових конфліктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми ролі специфіки управління екологічної безпеки в умовах військового конфлікту досліджували такі науковці, як: Н. Власюк, А. Грубінко, А. Кучер, О. Кратко, Л. Мунтян, Л. Демчук, М. Хилько, О. Ямчинський та інші.

Мета статті. Метою цієї статті є розгляд специфіки управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів та виявлення стратегій для забезпечення сталості екосистем, захисту природних ресурсів та здоров'я населення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів становить одну з найбільш актуальних та складних проблем у сучасному світі. Під час воєнних дій екологічні ризики і загрози можуть збільшуватися внаслідок використання військової техніки, зруйнування інфраструктури, забруднення довкілля та інших факторів. Це ставить під загрозу не лише здоров'я людей та екологічну стійкість, але й може мати далекосяжні наслідки для природних екосистем і майбутніх поколінь.

Слід зазначити, що специфіка управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів полягає в поєднанні вимог екологічної безпеки з необхідністю забезпечення безпеки та обороноздатності країни. Вона включає в себе комплекс заходів, спрямованих на мінімізацію екологічних ризиків та збереження природних ресурсів у зоні воєнних дій, а також на ліквідацію наслідків екологічних катастроф, спричинених військовими діями.

Забезпечення екологічної безпеки в умовах військових конфліктів вимагає від урядів, військових і цивільних організацій, а також міжнародних спільнот великих зусиль і координації дій. Це вимагає розробки ефективних стратегій, впровадження інноваційних технологій та практик, а також спільної роботи на різних рівнях – від місцевого до міжнародного [5, с. 219-224].

Доречно наголосити, що управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів є надзвичайно складною та важливою сферою діяльності, яка вимагає системного та комплексного підходу для забезпечення сталого розвитку та захисту навколишнього середовища в умовах кризи та небезпеки.

Необхідно відмітити думку вченого Н. Власюка [1], що екологічні наслідки військових дій можуть мати серйозні наслідки для навколишнього середовища та здоров'я людей. В Україні, як і в інших країнах, військові конфлікти можуть призвести до руйнування інфраструктури, знищення промислових підприємств, викидів шкідливих речовин у повітря, водні джерела та ґрунти, і загального порушення екологічної рівноваги.

Слід наголосити, що вибухи, обстріли та інші військові дії можуть призвести до руйнування будівель і інфраструктури, що може призвести до розливу небезпечних хімічних речовин або викиду токсичних газів у навколишнє середовище. Це може спричинити серйозне забруднення ґрунтів, що може залишитися на десятиліття. Військові дії можуть призвести до руйнування промислових підприємств та інфраструктури, що може призвести до викидів шкідливих речовин у водойми та річки. Це може загрожувати як водним ресурсам для населення, так і екосистемам, які залежать від водойм.

Крім цього, вибухи, підпалення та інші військові дії можуть призвести до викидів шкідливих речовин у повітря, таких як дим, діоксини та інші токсичні речовини. Це може призвести до забруднення повітря та збільшення ризику для здоров'я людей, що проживають у зоні конфлікту. Військові дії можуть також призвести до руйнування природних екосистем, знищення життєвого середовища для тварин та рослин, і загального порушення екологічної рівноваги у зоні конфлікту.

В цілому, екологічні наслідки військових дій є серйозними та можуть мати довгострокові наслідки для навколишнього середовища та здоров'я людей. Їх вирішення вимагає комплексного підходу та координації зусиль з боку влади, громадськості та міжнародних організацій.

Обстановка в Автономній Республіці Крим та інших регіонах, які опинилися під впливом російської агресії, народжує потенційний загрозливий сценарій радіаційної небезпеки. На території Криму знаходяться ядерні установки, радіоактивні відходи, які потенційно можуть бути використані для виготовлення ядерної зброї. У разі військових дій або конфлікту в цьому регіоні, можливе потрапляння ядерних установок або зброї під контроль бойовиків або непрофесійних сил, що може призвести до надзвичайно небезпечної ситуації. Руйнування атомних електростанцій або навмисне пошкодження радіаційних джерел може призвести до серйозного викиду радіоактивних матеріалів в атмосферу та середовище.

Доречно наголосити, що такі викиди радіоактивних речовин можуть мати серйозні наслідки для здоров'я людей і навколишнього середо-

вища, включаючи радіаційне зараження, ракові захворювання, генетичні аномалії та інші серйозні хвороби. Крім того, радіаційне забруднення може залишатися в середовищі на десятиліття, що становить загрозу для майбутніх поколінь. Крім того, управління радіаційними небезпеками в умовах військових конфліктів вимагає надзвичайної обережності, швидкої реакції та координації зусиль всіх зацікавлених сторін, включаючи військові та цивільні влади, міжнародні організації та експертні групи. Це може включати евакуацію населення, встановлення заходів радіаційного захисту, моніторинг радіаційного забруднення та проведення рятувальних операцій для ліквідації наслідків радіаційних аварій [7].

У разі виникнення військових дій чи конфлікту на території Криму або інших регіонів, що опинилися під впливом російської агресії, існує значна ймовірність систематичного обстрілу чи атак на інфраструктуру ядерних об'єктів. Такі атаки можуть призвести до руйнування не лише самих електростанцій, але й систем охорони, контролю та безпеки радіоактивних матеріалів, що створює небезпечну ситуацію з можливим викидом радіації. Крім того, існує загроза злочинних або терористичних дій, спрямованих на здійснення крадіжок або навмисне використання радіоактивних матеріалів для створення бомб або інших радіаційних збройних систем. Такі сценарії можуть мати далекосяжні наслідки для екологічної безпеки та здоров'я людей як на території Криму, так і в сусідніх регіонах.

Крім цього, подібні сценарії створюють серйозні виклики для міжнародних спільнот та організацій, які мають за мету забезпечення міжнародної безпеки та екологічної стабільності. Зокрема, необхідно активізувати міжнародну співпрацю в області моніторингу, контролю та реагування на можливі загрози радіаційної безпеки в регіоні Криму та інших територіях, що стали об'єктом військових дій.

Додатково, необхідно вдосконалювати та посилювати міжнародні механізми реагування на подібні кризові ситуації, зокрема шляхом розробки спільних стратегій, планів дій та механізмів взаємодії між країнами та міжнародними організаціями. Крім того, важливо забезпечити доступ до необхідних ресурсів та технологій для негайного реагування на екологічні кризи, включаючи можливість швидкого вислання експертів та спеціалізованого обладнання для ліквідації наслідків радіаційних аварій.

Загалом, невідкладною є потреба у координованих зусиллях міжнародної спільноти для запобігання потенційним радіаційним загрозам та забезпечення екологічної безпеки в умовах військових конфліктів. Тільки шляхом спільних дій та ефективної координації можна забезпечити захист природного середовища та здоров'я населення в умовах потенційно небезпечних сценаріїв радіаційних аварій в регіоні [3].

Україна, як країна з різноманітним і багатим природним спадщиною, стикається з викликами забезпечення захисту своїх природних ресурсів під час воєнних дій. Це особливо актуально для таких важливих елементів як ліси, річки та екосистеми Чорного та Азовського морів.

М. Хилько [6] вважає, що ліси в Україні є не лише важливим джерелом деревини та інших лісових ресурсів, але й виконують функції важливого еко системного балансу. Під час військових конфліктів загроза лісовим масивам може зростати через пожежі, руйнування інфраструктури, вирубування та інші дії, які можуть призвести до непоправних збитків для біорізноманіття та екологічного стану регіонів.

Варто зазначити, що річки також є важливим елементом природного середовища України, забезпечуючи водні ресурси для господарських та екологічних потреб. Проте, воєнні дії можуть призвести до забруднення річкових вод, руйнування водної інфраструктури та загрози для водних екосистем. Екосистеми Чорного та Азовського морів є додатковим джерелом природних ресурсів та виконують важливі екологічні функції для морських екосистем та біорізноманіття. Проте, вони також піддаються серйозному тиску під час військових дій через забруднення, знищення морської фауни та флори, а також зміни в екологічному стані морських ділянок.

Взагалі, захист природних ресурсів в умовах військових конфліктів вимагає надзвичайної уваги та координації зусиль з боку уряду, військових та цивільних організацій, а також міжнародних партнерів. Це включає в себе вжиття заходів з мінімізації екологічних ризиків, забезпечення ефективного контролю за природними ресурсами та вжиття заходів з відновлення природних екосистем після воєнних дій.

На думку А. Грубінко та А. Кучера [2], що управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів є складною та надзвичайно важливою задачею, що вимагає координації зусиль на національному та міжнародному рівнях. Міжнародне співробітництво грає ключову роль у вирішенні цих викликів, сприяючи обміну інформацією, координації дій та забезпеченню технічної та фінансової підтримки.

Таблиця 1

Міжнародне співробітництво в управлінні екологічною безпекою в умовах військових конфліктів

Назва програми/ проекту	Опис	Організація-ініціатор	Партнери
Обмін інформацією	обмін інформацією про екологічні кризи, загрози та катастрофи між країнами та організаціями	ООН, Європейська комісія	державні органи, НПО, інші міжнародні організації
Координація дій	координація міжнародних зусиль для ліквідації екологічних наслідків військових дій	ООН, НАТО	держави-учасники, міжнародні та регіональні організації
Технічна допомога	надання технічної допомоги та експертних знань для вирішення складних екологічних проблем	Європейська агенція з екології, UNICEF	експертні групи, національні уряди, НПО
Фінансова підтримка	виділення фінансових ресурсів для реалізації проектів з ліквідації екологічних наслідків військових дій та відновлення екологічної інфраструктури	Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку	міжнародні та регіональні фонди, держави-донори

Розроблено автором [4].

В цілому, таблиця надає огляд програм та проєктів міжнародного співробітництва, спрямованих на управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів. Ці ініціативи включають обмін інформацією, координацію дій, надання технічної та фінансової підтримки, спрямовані на ліквідацію екологічних наслідків та відновлення екологічної інфраструктури. Міжнародне співробітництво є важливим інструментом у забезпеченні ефективного реагування на екологічні кризи та захисту природних ресурсів та здоров'я населення в умовах військових конфліктів.

Отже, специфіка управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів в Україні полягає в унікальних викликах, що стикаються з екологічними наслідками війни, необхідності захисту природних ресурсів та співпраці з міжнародними партнерами.

Висновок. Таким чином, проаналізувавши вищезазначене, можна дійти висновку, що управління екологічною безпекою в умовах військових конфліктів має свої власні особливості та вимагає комплексного підходу. Необхідність ефективного управління екологічною безпекою в умовах військових дій вимагає співпраці національних та міжнародних організацій, обміну інформацією, координації дій та надання технічної та фінансової підтримки. Важливою складовою є захист природних ресурсів та екосистем, а також здоров'я населення. Співпраця та координація між різними структурами є ключовими для забезпечення стійкості екологічного середовища в умовах військових конфліктів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Власюк Н. М. Окремі аспекти екологічної безпеки України в умовах воєнного стану. URL: https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2022/11/10.pdf
2. Грубінко А., Кучер А. Правове забезпечення екологічної безпеки в умовах військового конфлікту: міжнародний досвід і вітчизняні реалії. Тернопіль: Видавництво ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2019 р. 52 с.
3. Екологічна безпека та збройні конфлікти. 2019 р. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/429383.pdf
4. Екологічна безпека: проблеми і шляхи вирішення: *зб. наук. Статей XVIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 15-16 вересня 2022 р.*) УКРНДІЕП., 2022 р. 364 с
5. Кратко О. В., Мунтян Л. Я., Демчук Л. І. Екологічна безпека України в контексті сталого розвитку. *Екологічні науки.* № 7, С. 219-224 URL: http://ecoj.dea.kiev.ua/archives/2021/7/39.pdf
6. Хилько М. І. Екологічна безпека України: Навчальний посібник. К., 2017 р. 267 с.
7. Ямчинський О. В. Продовольча та екологічна безпека у воєнний і післявоєнний часи: правові виклики для України та світу: *тези доповідей учасників Міжнародної науково-практичної онлайн/офлайн конференції (м. Київ, 16 вересня 2022 р.)*. Київ: 2022 р. 299 с.
8. Chorna, O., Semenets-Orlova, I., Shyshliuk, V., Pugachov, M., & Pugachov, V. (2023). Anti-Crisis Regulation of Enterprises Through Digital Management. *Journal of Law and Sustainable Development*, *11*(3), e816-e816.
9. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydorchuk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. (2021). Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 280, p. 09024). EDP Sciences.
10. Semenets-Orlova, I., Kushnir, V., Rodchenko, L., Chernenko, I., Druz, O., & Rudenko, M. (2023). Organizational Development and Educational Changes Management in Public Sector (Case Of Public Administration During War Time). *International Journal of Professional Business Review*, *8*(4), e01699. URL: https://doi.org/10.26668/businessreview/2023.v8i4.1699.

МОНІТОРИНГ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

MONITORING OF THE PROCESS OF PROVIDING SOCIAL SERVICES IN TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF STATE SOCIAL POLICY

УДК [364:332.1]:351.84
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.25

Смирнов І.М.
аспірант кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»
ORCID ID: 0000-0003- 4935-4777

У статті теоретично обґрунтовано доцільність формування механізму моніторингу регіональних процесів, що впливають на ефективність соціальних послуг в регіоні, передбачає такі етапи: формування системи показників, що характеризують модернізаційний рівень сфери соціальних послуг; визначення рівнів розвитку регіону за такими складовими, як рівень модернізації економічної сфери, модернізаційний рівень демографічної складової та модернізаційний рівень зайнятості; визначення вагових коефіцієнтів для кожної групи показників та розрахунок інтегральних показників, ранжування регіонів; вибір критеріїв класифікації та групування регіонів відповідно до рівня модернізації сфери соціальних послуг; визначення регіональних особливостей відповідно до рівня модернізації надання соціальних послуг кожної групи регіонів, виявлення найважливіших проблем кожного регіону.

Запропоновано моніторинг процесів надання соціальних послуг у контексті сучасної державної соціальної політики, який включає такі кроки: формування системи показників, що характеризують рівень модернізації соціальних послуг; визначає рівень регіонального розвитку за такими складовими, як рівень модернізації економічної сфери, рівень модернізації демографічної складової та рівень модернізації інституційної сфери. Визначення вагових коефіцієнтів для кожної групи показників та розрахунок інтегральних показників, регіональних рейтингів та здійснено групування регіонів за рівнем модернізації сфери соціальних послуг.

Сформовано методику, яка була апробована на прикладі регіонів України, за результатами розрахунку рівня модернізації процесів надання соціальних послуг регіони проранжовано та згруповано. Рейтинг виділяє чотири групи регіонів: з високим рівнем модернізації соціальних послуг, з рівнем вище середнього та з середнім і низьким рівнями. Авторський підхід до моніторингу процесів надання соціальних послуг дозволяє вивчити реальний стан ключових показників, що впливають на ці процеси, виявити проблемні зони та розробити механізми сприяння удосконалення процесу надання соціальних послуг в громадах.

Ключові слова: *соціальне забезпечення, соціальна послуга, територіальна громада, моніторинг, рейтингування, інтегральний показник, державна соціальна політика.*

The article theoretically substantiates the expediency of forming a mechanism for monitoring regional processes affecting the effectiveness of social services in the region, which involves the following stages: formation of a system of indicators characterizing the modernization level of the sphere of social services; determination of the levels of development of the region by such components as the level of modernization of the economic sphere, the modernization level of the demographic component and the modernization level of employment; determination of weighting coefficients for each group of indicators and calculation of integral indicators, ranking of regions; selection of criteria for classification and grouping of regions in accordance with the level of modernization of the sphere of social services; determination of regional characteristics according to the level of modernization of social services provision of each group of regions, identification of the most important problems of each region.

It is proposed to monitor the processes of providing social services in the context of modern state social policy, which includes the following steps: formation of a system of indicators characterizing the level of modernization of social services; determines the level of regional development by such components as the level of modernization of the economic sphere, the level of modernization of the demographic component and the level of modernization of the institutional sphere. Determination of weighting coefficients for each group of indicators and calculation of integral indicators, regional ratings, and grouping of regions according to the level of modernization of the sphere of social services.

The advanced methodology was tested on the example of the regions of Ukraine, according to the results of the calculation of the level of modernization of the processes of providing social services, the regions were ranked and grouped. The rating distinguishes four groups of regions: with a high level of modernization of social services, with an above-average level, and with an average and low level. The author's approach to monitoring the processes of providing social services allows you to study the real state of key indicators that affect these processes, identify problem areas, and develop mechanisms to help improve the process of providing social services in communities.

Key words: *social security, social service, territorial community, monitoring, rating, integral indicator, state social policy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Надання соціальних послуг є ключовим інструментом соціального захисту та відіграє важливу роль у покращенні якості життя суспільства. До соціальних відносяться такі послуги, як соціальне забезпечення, працевлаштування та навчання, догляд за дітьми та соціальна допомога є дуже важливими.

Для досягнення ключових цілей соціально-економічних відносяться, таких як соціальна, економічна та територіальна згуртованість, висока зайнятість та економічне

зростання. Однак сьогоднішні реалії показують, що більшість країн стикаються з фундаментальними проблемами, такими як зміна демографічної ситуації, низький рівень економічного зростання, міграція, збройні конфлікти, швидкі зміни в структурі зайнятості та нові форми, а також нестабільність доходів, у тому числі середнього представництва. клас. Все це ставить питання модернізації соціальних послуг та адаптації моделей соціальної підтримки з урахуванням особливостей сучасної державної соціальної політики з метою кращого реагування на зміну потреб і соціальних викликів, таких як старіння населення, зростання безробіття, обмеження фінансування тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню актуальних питань процесів надання соціальних послуг та соціального захисту присвятили свої дослідження чимало науковців, зокрема: Андерсон Е., Коваль К.П., Ревко А.М.

Незважаючи на наявність значної кількості досліджень з даного питання, на сьогодні необхідно досліджувати особливості реалізації політики надання соціальних послуг в територіальних громадах в умовах війни.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Останнім часом Україна пройшла через тяжкий етап розвитку: криза, революція, пандемія та війна. Всі проблеми становлять загрозу не лише для країни, але й для всієї нації та ще раз підтверджують важливість ефективної управлінської діяльності, яка стала новою парадигмою публічного управління. Адже завдання публічного управління полягає не лише у забезпеченні функціонування та розвитку держави, а й у формуванні ефективної державної політики, в першу чергу в соціальній сфері та пошук найбільш оптимального з точки зору вектору розвитку цієї сфери. Система надання соціальних послуг в Україні нині перебуває у вкрай складній ситуації, оскільки війна, яка несе пряму загрозу національній безпеці, у розпалі. Тому дослідження проблем, що впливають на ефективність надання соціальних послуг в територіальних громадах в умовах війни, сьогодні є особливо актуальним.

Мета статті полягає в обґрунтуванні особливостей проблем та перспектив надання соціальних послуг в територіальних громадах в умовах війни.

Виклад основного матеріалу. Запропонований модернізаційний підхід до моніторингу регіональних процесів, що впливають на ефективність соціального захисту, передбачає такі етапи:

а) формування системи показників, що характеризують модернізаційний рівень сфери соціальних послуг;

б) визначення рівнів розвитку регіону за такими складовими, як рівень модернізації економічної сфери, модернізаційний рівень демографічної складової та модернізаційний рівень зайнятості;

в) визначення вагових коефіцієнтів для кожної групи показників та розрахунок інтегральних показників, ранжування регіонів;

г) вибір критеріїв класифікації та групування регіонів відповідно до рівня модернізації сфери соціальних послуг;

д) визначення регіональних особливостей відповідно до рівня модернізації надання соціальних послуг кожної групи регіонів, виявлення найважливіших проблем кожного регіону.

Запропоновано визначити рівень модернізації соціальних послуг (L_{mss_j}) у регіоні шляхом аналізу таких складових: рівень модернізації економічної сфери (L_{es_j}), рівень модернізації демографічної складової (L_{ds_j}) та рівень модернізації зайнятості (L_{pa_j}) (рис. 1).

Рис. 1. Компонентні оцінки рівня модернізації соціальних послуг

**власна розробка автора*

Система часткових показників, що представляє собою масив кількісних і якісних складових оцінки рівня модернізації соціальних послуг, наведена в табл. 1.

Таблиця 1

Перелік часткових показників оцінки складових рівня модернізації соціальних послуг

№	Індекси
Рівень модернізації економічної сфери	
x_1	Валовий регіональний продукт на душу населення, грн
x_2	Середня заробітна плата, грн
x_3	Частка видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, %
Рівень модернізації демографічної складової	
x_4	Щільність населення, осіб на км^2
x_5	Загальний коефіцієнт народжуваності
x_6	Частка населення у віці 15-64 років у загальній чисельності постійного населення, %
Рівень модернізації інституційної сфери	
x_7	Кількість територіальних громад
x_8	Кількість надавачів соціальних послуг

**власна розробка автора*

Для порівнянності та сумісності сформованої інформаційної бази проведемо нормування обраних показників. Крім того, для індикаторів-стимуляторів та індикаторів-дестимуляторів – нормування факторів здійснюється відповідно до різних формул, що пов'язано з необхідністю стандартизації складових для ранжирування за допомогою показників, зростання яких підвищує індекс модернізації соціальної послуг та індикаторів, зростання яких знижує відповідний показник.

Для розрахунку сумарного індексу модернізації соціальних послуг у регіоні необхідно «згорнути» часткові індекси в інтегральний.

Інтегральний показник для кожної складової рівня модернізації сфери соціальних послуг розраховується за формулою на основі розрахунку середнього арифметичного (формула 1):

$$I_{ij} = \frac{\sum_{i=1}^{n} V_{ij}}{n} \qquad (1)$$

де I_{ij} – інтегральний показник рівня для *i*-го показника *j*-го регіону за певний період;
V_{ij} – сума часткових індексів, що характеризують *i*-й показник *j*-ї області за певний період;
n – кількість часткових показників.

Рівень модернізації регіону за такими складовими, як рівень економічної сфери, рівень демографічної складової та рівень інституційної складової пропонуємо розрахувати як відношення інтегрального показника регіону по кожному показнику до його середнього значення по країні (формула 2)

$$P_{ij} = \frac{I_{ij}}{I_{iavg}} \qquad (2)$$

де P_{ij} – рівень стану на *i*-му показнику *j*-й регіон за певний період;
I_{ij} – інтегральний показник стану *i*-го індикатора *j*-го регіону за певний період;
I_{iavg} – середнє значення інтегрального показника стану *i*-го показника в країні за певний період.

Рівень модернізації соціальних послуг в області розраховується як сума індексів трьох компонент.

Крім того, для того, щоб вирівняти кожну складову для загального результату, ми використовуємо ваги для кожної сфери, визначені авторами – для економічної сфери – 0,4, за демографічною складовою – 0,3, за інституційною сферою – 0,3. Формула розрахунку рівня модернізації соціальних послуг у *j*-му регіоні буде виглядати наступним чином (формула 3):

$$L_{mss_j} = 0,4L_{es_j} + 0,3L_{ds_j} + 0,3L_{pa_j} \qquad (3)$$

де L_{es_j} – рівень модернізації економічної сфери;
L_{ds_j} – рівень модернізації демографічної сфери;
L_{pa_j} – рівень модернізації інституційної сфери.

За результатами рейтингової оцінки рівня модернізації соціальних послуг (L_{mss}) запропоновано виокремити наступні 4 групи регіонів: регіони з високим L_{mss}, регіони з L_{mss} вище середнього, регіони із середнім та низьким L_{mss}.

Запропоновану авторську методику протестуємо на прикладі регіонів України, але слід зазначити, що вона прийнятна для розрахунків для будь-якої країни.

Інтегральні показники для кожної складової рівня модернізації сфери соціальних послуг розраховані за формулою (1) представлені у таблиці 2.

Результати моніторингу рівня модернізації соціальних послуг за рейтингом регіонів та його динамікою представлені на рис. 2 та табл. 3.

За результатами моніторингу рівня модернізації соціальних послуг пропонуємо згрупувати регіони наступним чином:

– стабільні регіони (коливання рейтингу в середньому не перевищують 1);

– регіони, які прагнуть до стабільності (коливання рейтингу в середньому від 1 до 3);

– регіони, рейтинги яких характеризуються різким зростанням (не менше 3);

– регіонів, рейтинги яких різко впали (як мінімум на 3);

– регіонів, рейтинги яких суттєво змінилися в різні боки.

Стабільні регіони. Серед регіонів-лідерів у цій групі – місто Київ (1 місце) та Дніпропетровська область (4 місце). Інші регіони, що входять до групи стабільних регіонів – Волинська (23 місце), Кіровоградська (21 місце) Тернопільська (24 місце) області є регіонами-аутсайдерами. Ці показники можуть свідчити як про всебічну увагу – місто Київ, так і про стійке ігнорування складових рівня модернізації соціальних послуг.

Регіони, які прагнуть до стабільності. Цю групу формують регіони основної групи, які щорічно займають від 4 до 22 місць у загальному рейтингу – Вінниця (18), Закарпатська область (8), Миколаїв (15), Одеса (2), Херсон (17-й), Черкаси (10-й), Чернігів (5-й). Регіони, рейтинг яких характеризується різким зростанням. До цієї групи увійшли такі області: Вінницька (18 місце) – покращення позиції на 3 бали порівняно з 2020 роком, Закарпатська (8 місце) – позиція порівняно з 2021 роком зросла на 2 бали, Черкаська (10 місце) – в порівнянні з 2021 роком скоротилося 3 бали області.

Регіони, які різко впали. Регіонами, де рівень модернізації соціальних послуг

Таблиця 2

Інтегральні показники для кожної складової рівня модернізації сфери соціальних послуг

Область	$I_{(ij)}=(Vx_1+Vx_2+Vx_3)/3$			$I_{(ij)}=(Vx_4+Vx_5+Vx_6)/3$			$I_{(ij)}=(Vx_7+Vx_8)/2$		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Вінницька	0,229	0,245	0,232	0,488	0,530	0,499	0,520	0,516	0,525
Волинська	0,062	0,100	0,108	0,715	0,758	0,757	0,339	0,335	0,335
Дніпропетровська	0,288	0,225	0,257	0,497	0,538	0,534	0,972	0,972	0,972
Донецька	0,234	0,167	0,213	0,415	0,424	0,427	0,609	0,604	0,624
Житомирська	0,246	0,305	0,239	0,511	0,567	0,577	0,564	0,568	0,578
Закарпатська	0,236	0,226	0,220	0,879	0,891	0,898	0,485	0,494	0,504
Запорізька	0,439	0,385	0,251	0,481	0,511	0,519	0,529	0,545	0,568
Івано-Франківська	0,184	0,231	0,144	0,808	0,807	0,797	0,452	0,456	0,457
Київська	0,422	0,381	0,266	0,590	0,574	0,591	0,646	0,655	0,679
Кіровоградська	0,282	0,280	0,243	0,401	0,455	0,443	0,415	0,422	0,445
Луганська	0,114	0,064	0,039	0,520	0,499	0,491	0,200	0,200	0,200
Львівська	0,156	0,187	0,207	0,791	0,791	0,788	0,774	0,792	0,819
Миколаївська	0,313	0,270	0,243	0,570	0,584	0,579	0,482	0,484	0,487
Одеська	0,252	0,263	0,274	0,602	0,638	0,628	0,838	0,881	0,930
Полтавська	0,326	0,310	0,230	0,547	0,582	0,575	0,481	0,508	0,525
Рівненська	0,210	0,209	0,270	0,717	0,767	0,741	0,436	0,436	0,440
Сумська	0,294	0,271	0,205	0,551	0,551	0,552	0,458	0,456	0,454
Тернопільська	0,098	0,088	0,064	0,749	0,758	0,753	0,397	0,404	0,411
Харківська	0,328	0,116	0,196	0,701	0,708	0,702	0,792	0,797	0,801
Херсонська	0,191	0,188	0,196	0,568	0,592	0,587	0,618	0,600	0,588
Хмельницька	0,252	0,221	0,255	0,516	0,538	0,555	0,521	0,526	0,592
Черкаська	0,412	0,383	0,306	0,442	0,492	0,491	0,471	0,483	0,504
Чернівецька	0,195	0,199	0,264	0,784	0,821	0,793	0,351	0,353	0,351
Чернігівська	0,408	0,415	0,368	0,358	0,395	0,396	0,557	0,561	0,569
м. Київ	0,831	0,802	0,667	0,486	0,515	0,502	0,401	0,405	0,421
I_{iavg}	***0,280***	***0,261***	***0,238***	***0,588***	***0,611***	***0,607***	***0,532***	***0,538***	***0,551***

**розраховано автором за даними Державного комітету статистики*

Рис. 2. Результати рейтингування регіонів за рівнем модернізації соціальних послуг у 2020-2022 роках

**власна розробка автора*

Таблиця 3

Рейтинги рівня модернізації соціальних послуг за регіонами

Область	рейтинг (ранг)			динаміка рейтингу	
	2020	2021	2022	2022/2021	2022/2020
Вінницька	21	17	18	1	-3
Волинська	24	24	23	-1	-1
Дніпропетровська	4	4	3	-1	-1
Донецька	19	22	19	-3	0
Житомирська	14	9	13	4	-1
Закарпатська	10	10	8	-2	-2
Запорізька	5	5	14	9	9
Івано-Франківська	15	12	20	8	5
Київська	3	2	7	5	4
Кіровоградська	22	21	21	0	-1
Луганська	25	25	25	0	0
Львівська	9	7	4	-3	-5
Миколаївська	12	13	15	2	3
Одеська	6	3	2	-1	-4
Полтавська	11	11	16	5	5
Рівненська	17	16	9	-7	-8
Сумська	13	15	22	7	9
Тернопільська	23	23	24	1	1
Харківська	2	14	6	-8	4
Херсонська	18	18	17	-1	-1
Хмельницька	16	20	12	-8	-4
Черкаська	7	8	10	2	3
Чернівецька	20	19	11	-8	-9
Чернігівська	8	6	5	-1	-3
м. Київ	1	1	1	0	0

**розраховано автором за даними Державного комітету статистики*

потребує підвищеної уваги до її складових: Запорізька (14-те місце) – втратила 9 балів порівняно з 2020 роком, Івано-Франківська (20-те місце) – позиція знизилася на 8 бали порівняно з 2021 роком, Київська (7-тє місце) – на 5 балів порівняно з 2021 роком, Сумська (22-те місце) – втрата на 9 бали порівняно з 2020 роком.

Регіони, які суттєво змінилися в різні боки. До групи входять Житомирська та Харківська області. Житомирська область опустилася з 14 позиції у 2020 році на 9 у 2021 році, але потім піднялася на 13 місце у 2022 році. Харківська область піднялася з 2-го місця у 2020 році на 14-те у 2021 році, але в 2022 рік посіла лише 6 місце в загальному рейтингу регіонів. Ця група є найбільш нестабільною, що може свідчити про неконтрольованість та стихійний розвиток процесів модернізації соціальних послуг.

Висновки. Сталість систем соціального забезпечення визначається таким ключовим інструментом як соціальні послуги, ця проблема стала актуальною в усьому світі, оскільки країни стикаються зі зростаючим тиском через скорочення фінансування та демографічні зміни, особливо в контексті швидкого старіння населення.

Враховуючи особливості сучасної державної соціальної політики, нові потреби та нові виклики, ключовим завданням яких є узгодження соціальних потреб населення з планами соціально-економічного розвитку країни. Запропонований моніторинг рівня модернізації соціальних послуг дав змогу порівняти рівень розвитку регіонів України

залежно від рівня модернізації економічної, демографічної складової та інституційної сфер. За результатами дослідження представлено регіональну градацію за динамікою зміни та виділили наступні групи регіонів: стабільні; ті, які прагнуть до стабільності; ті, чий рейтинг характеризується різким зростанням; ті, рейтинги яких різко впали; ті, чиї рейтинги суттєво змінилися в різні боки

Запропонована методологія дає змогу використовувати ефективні інструменти для вдосконалення механізмів надання соціальних послуг, виявлення проблем у кожному регіоні та покращення соціально-економічних тенденцій з урахуванням локальних процесів, що впливають на ефективність соціального захисту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Koval Kristina, Alla Hrechko, Mykola Butko, Oleg Shevchenko, Ivan Smyrnov, and Yuliia Olyfirenko. The Modernization Approach to the Regional Processes Monitoring of the Social Services Provision in the Context of the Modern Public Policy. *International Journal of Computer Science and Network Security* 21, no. 6 (June 30, 2021): 213–221. DOI:10.22937/IJCSNS.2021.21.6.28

2. Бутко М. П., Коваль К. П. Індикатори моніторингу модернізаційного стану регіональної системи надання соціальних послуг у децентралізаційних умовах. *Регіональна економіка*. 2021. №2(100). С. 100-109.

3. Дубич К. В. Реформи соціальних послуг в України: сучасний стан і проблеми впровадження. *Аспекти публічного управління*: зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ, 2015. № 3(17). С. 117-127.

4. Egerer, M., Anderson, E. Social-ecological connectivity to understand ecosystem service provision across networks in urban landscapes. Land, 2020. 9(12), pp. 1-14.

5. Revko, A., Butko, M., Popelo, O. (2020). Methodology for Assessing the Inflence of Cultural Infrastructure on Regional Development in Poland and Ukraine. *Comparatie Economic Research. Central and Eastern Europe*, 2020. 23(2), pp. 21-39.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ЛОБІЗМУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

GLOBAL EXPERIENCE OF LOBBYING IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITY BODIES

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.26

Березка Н.О.
аспірантка кафедри публічного управління та економіки
Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського
ORCID ID: 0009-0003-8978-7187

Стаття присвячена аналізу світового досвіду лобізму та його впливу на діяльність органів публічної влади. Розглянуто практики різних країн, зокрема США, країн Європейського Союзу, та їх методи регулювання та контролю за лобістською діяльністю. Основна увага приділена механізмам забезпечення прозорості, етичності лобізму та його ролі у формуванні публічної політики.
Авторка вказує на значущість лобізму у демократичних системах як інструмента представлення інтересів різних соціальних груп перед державними органами. Лобізм дозволяє залучати громадян до процесу прийняття рішень, тим самим підвищуючи легітимність і відповідальність управління.
Стаття також підкреслює роль технологій та глобалізації у лобіюванні, вказуючи на трансформацію методів впливу через соціальні мережі та платформи онлайн-зв'язку. Такі інновації створюють нові можливості для лобізму, але й нові виклики, що вимагають дослідження та адаптації.
Активна роль некомерційних та громадських організацій у лобіюванні відкриває шляхи для глибшої громадської участі та захисту громадських інтересів. Вивчення впливу таких організацій на політику підкреслює важливість забезпечення збалансованого представництва у прийнятті рішень.
Висновки статті акцентують на необхідності продовження аналізу світового досвіду лобізму для ідентифікації найефективніших практик регулювання, які можна адаптувати для різних країн. Цей процес дозволить мінімізувати корупційні ризики і підвищити прозорість у взаємодії бізнесу та уряду, забезпечуючи ефективність, справедливість, та етичність у лобіюванні.
Ключові слова: *лобізм, публічна влада, прозорість, етичні стандарти, США, Європейський Союз.*

The article is devoted to the analysis of the global experience of lobbying and its impact on the activities of public authorities. The practices of various countries, in particular the USA, the countries of the European Union, and their methods of regulation and control of lobbying activities are considered. The main attention is paid to the mechanisms of ensuring transparency, ethics of lobbying and its role in the formation of public policy.
The author points out the importance of lobbying in democratic systems as a tool for representing the interests of various social groups before state bodies. Lobbying allows citizens to be involved in the decision-making process, thereby increasing the legitimacy and responsibility of management.
The article also highlights the role of technology and globalization in lobbying, pointing to the transformation of methods of influence through social media and online communication platforms. Such innovations create new opportunities for lobbying, but also new challenges that require exploration and adaptation.
The active role of non-profit and public organizations in lobbying opens the way for deeper public participation and protection of public interests. Examining the influence of such organizations on politics highlights the importance of ensuring balanced representation in decision-making.
The article's conclusions emphasize the need to continue analyzing global lobbying experience to identify the most effective regulatory practices that can be adapted for different countries. This process will minimize corruption risks and increase transparency in business-government interaction, ensuring efficiency, fairness, and ethics in lobbying.
Key words: *lobbying, public power, transparency, ethical standards, USA, European Union.*

Постановка проблеми. Лобізм є важливим інструментом у демократичних системах, дозволяючи представляти інтереси різноманітних груп населення перед органами влади. Він сприяє залученню громадян до процесу прийняття рішень, що підвищує легітимність та відповідальність управління.

Світова практика показує, що ефективне регулювання лобізму може зменшити корупційні ризики і підвищити прозорість у взаємодії бізнесу та уряду. Це вимагає постійного аналізу та вдосконалення законодавчих норм.

Зростаюча потреба у встановленні чітких етичних рамок для лобістської діяльності підкреслює значення теми. Обговорення та впровадження стандартів, що забезпечують етичну поведінку лобістів та усунення конфлікту інтересів, є важливими для забезпечення довіри громадськості.

У контексті глобалізації лобізм виходить за національні межі, впливаючи на міжнародні договори, торговельні угоди та економічні стандарти. Це вимагає уваги до міжнародних практик та координації між країнами.

Нові технології змінюють методи лобіювання, зокрема через соціальні мережі та платформи онлайн-зв'язку. Це створює нові виклики та можливості для лобізму, які потребують дослідження та адаптації.

Активізація ролі некомерційних та громадських організацій у лобіюванні сприяє більшій залученості громадськості та захисту її інтересів. Вивчення їхнього впливу на політику є актуальним для забезпечення збалансованого представництва у прийнятті рішень.

Таким чином, лобізм як предмет наукового аналізу має значне теоретичне та практичне значення, вимагаючи постійного переосмислення та оновлення в рамках динамічних політичних, соціальних та економічних процесів.

Дослідження проблематики світового досвід лобізму в діяльності органів публічної влади має науковий та практичний інтерес.

Аналіз міжнародного досвіду може допомогти виявити найефективніші практики регулювання лобізму, які можуть бути адаптовані або модифіковані для використання в різних країнах. Розуміння, як різні системи впорядковують лобістську діяльність, допомагає в формулюванні законів, що забезпечують прозорість, ефективність та справедливість.

Оскільки лобізм може сприяти корупції, особливо в умовах слабкої регуляції, вивчення світового досвіду допомагає розробити механізми, які мінімізують ці ризики. Це включає створення чітких норм та процедур для лобістів та чиновників, забезпечуючи прозорість і відповідальність в їх взаємодіях.

Дослідження надає усвідомлення щодо того, як громадськість може ефективно впливати на політичні процеси через лобіювання. Це зміцнює демократичні процеси, сприяючи активнішій участі громадян у формуванні публічної політики.

У світлі глобалізації та міжнародної інтеграції, розуміння того, як лобізм функціонує у різних країнах, є ключовим для міжнародних корпорацій, некомерційних організацій та урядів, що прагнуть взаємодіяти на міжнародному рівні.

Вивчення лобізму допомагає ідентифікувати новітні підходи та технології, які використовуються для ефективного залучення стейкхолдерів у процеси прийняття рішень. Це може включати цифрові платформи для лобіювання, що покращують зв'язок між громадськістю та політиками.

Лобізм може відігравати роль у просуванні питань сталого розвитку та захисту довкілля. Аналіз світових практик може показати, як лобістські групи можуть впливати на політику в області екології, здоров'я та соціального захисту.

Таким чином, дослідження світового досвіду лобізму в діяльності органів публічної влади є критично важливим для вдосконалення політичних систем, підвищення ефективності управління та зміцнення демократичних цінностей у глобальному масштабі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика лобізму є актуальною серед представників наукових кіл. Так, на сучасному етапі окремим аспектам його становлення та розвитку присвятили свої доробки Базілевич Д., Богиня Т., Бризіцький М., Годний С., Дягілєв О., Євценко Р., Мацкевич Р., Шведа О. та інші. Напрацювання зазначених вчених є підґрунтям для дослідження питання світового досвіду лобізму в діяльності органів публічної влади.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз різноманітних практик і методів регулювання лобіювання в різних країнах, зокрема у США та країнах Європейського Союзу, щоб визначити як ці практики впливають на прозорість, етичність та ефективність лобізму у формуванні публічної політики.

Виклад основного матеріалу. Лобізм має важливе значення у світовій практиці, виконуючи кілька ключових ролей у політичних та соціально-економічних системах країн.

Лобізм дозволяє різним групам (комерційним компаніям, професійним асоціаціям, некомерційним організаціям) представляти свої інтереси перед органами влади, забезпечуючи більш рівномірне представництво в процесі формування політики. Це сприяє розробці більш збалансованих та ефективних законодавчих ініціатив, що враховують різні точки зору.

Через регулювання та законодавче врегулювання діяльності лобістів, лобізм може підвищувати прозорість ухвалення політичних рішень. Зобов'язання лобістів реєструватися та звітувати про свою діяльність дозволяє відслідковувати, хто і як впливає на формування законів та політики.

Лобізм відіграє роль у підтримці демократичних процесів, забезпечуючи, щоб різні соціальні, економічні та культурні інтереси мали голос у політиці. Це зміцнює демократію, роблячи урядові структури відповідальними перед ширшим колом громадян [4, с. 3].

Лобісти часто надають законодавцям фахову інформацію та аналіз, що може допомогти у розробці більш ефективних і збалансованих законопроектів. Це особливо важливо в умовах швидких технологічних змін і складності сучасних економічних і соціальних питань.

Лобізм також може впливати на формування громадської думки через кампанії та активність в медіа. Це дозволяє підняти обізнаність та залучити громадськість до обговорення важливих питань.

На міжнародному рівні лобізм може впливати на формування транснаціональної політики і угод, таких як торговельні угоди або міжнародні норми. Лобісти можуть представляти інтереси не тільки на національному, але й на глобальному рівні.

У суспільствах, що швидко змінюються, лобізм допомагає урядам визначати, які інновації або зміни необхідні для адаптації законодавства до нових реалій.

Таким чином, лобізм у світовій практиці є важливим елементом взаємодії між бізнесом, громадськістю і урядом, що сприяє розробці більш об'єктивних, ефективних та справедливих політик та законів.

Лобізм, хоч і відіграє важливу роль у формуванні публічної політики та законодавства, також стикається з низкою потенційних викликів та проблем у світовій практиці.

Одним із найбільших викликів для лобізму є його потенційне перетворення на інструмент корупції. Непрозорі взаємодії між лобістами та законодавцями можуть призвести до законопроектів, що вигідні лише певним корпораціям або приватним інтересам на шкоду громадськості.

Великі корпорації та заможні індивіди можуть мати непропорційно великий вплив на політику через свої можливості лобіювання, що може призвести до дисбалансу в представництві інтересів і вплинути на справедливість законодавчих ініціатив.

Лобізм може порушувати етичні норми, особливо коли лобісти використовують подарунки, гостинності або інші форми стимулів для здобуття впливу на законодавців [6, с. 11].

У багатьох країнах лобізм недостатньо регульований, що може призвести до зловживань і викликати публічне обурення. Недостатність законодавчих рамок для контролю та звітності лобіювання підриває довіру до політичних інститутів.

Малі групи або громадські організації часто не мають таких же ресурсів, як великі корпорації, для ефективного лобіювання своїх інтересів. Це може призвести до того, що їхні потреби та побажання будуть ігноруватися.

Відсутність прозорості у лобіюванні створює труднощі у відстеженні впливу конкретних груп на законодавчий процес, що ускладнює оцінку їхнього впливу на демократію.

Різні підходи до регулювання лобізму у різних країнах створюють складності для міжнародних компаній та організацій, які прагнуть вести свою діяльність в різних юрисдикціях, зіткнувшись із різними правилами і очікуваннями.

Ці виклики вимагають ретельного законодавчого регулювання, ефективних механізмів забезпечення прозорості та постійного моніторингу лобіювання, а також розвитку культури етичного лобіювання.

Лобізм – це процес організованого представництва інтересів різних груп перед органами публічної влади з метою впливу на прийняття рішень, формування політики, або законодавство. Лобіювання включає діяльність, яка здійснюється для захисту або просування певних інтересів, часто з використанням спеціалізованих лобістів або груп лобіювання, які представляють комерційні, професійні, громадські або інші інтереси [3, с. 8].

Лобісти готують законопроекти, позиційні папери, аналітичні матеріали або пропозиції, які демонструють переваги або недоліки певних політичних кроків.

Лобісти зустрічаються з законодавцями та чиновниками, щоб обговорити питання, які стосуються їх клієнтів, і намагаються переконати їх прийняти або відхилити певні законопроекти чи політичні рішення [1, с. 9].

Лобісти можуть організовувати кампанії для залучення громадськості, використовуючи ЗМІ, соціальні мережі або публічні заходи для формування громадської думки на підтримку чи проти певних ініціатив.

Лобізм є легітимною частиною демократичного процесу, де різні групи інтересів мають право висловлювати свої погляди та переконувати уряд адекватно реагувати на суспільні потреби. Водночас лобізм вимагає чіткого регулювання, щоб уникнути корупції та забезпечити рівний доступ до участі в політичному процесі всіх зацікавлених сторін.

Світова історія лобізму охоплює багато різних культур, правових систем та історичних контекстів, що сформували його різноманітні прояви та еволюцію.

Лобіювання існувало ще в античні часи. Наприклад, у стародавньому Римі групи громадян та купецькі гільдії часто звертались до сенаторів та інших високопоставлених чиновників, щоб вплинути на політичні рішення на свою користь.

У середньовічній Європі різні гільдії та релігійні ордени також використовували лобіювання, щоб забезпечити собі певні привілеї або захист від королів і лордів. Ці процеси часто включали подарунки, дипломатичні переговори та інші форми впливу.

З розвитком національних держав і колоніальних імперій, лобіювання стало більш організованим. У Великій Британії, наприклад, Індійська компанія активно лобіювала у парламенті для розширення своїх торговельних привілеїв.

У XIX столітті відбулось значне зростання корпоративного лобізму, особливо у США і Європі, з розвитком залізничних, нафтових та сталеливарних індустрій. Корпорації та промисловці активно впливали на уряди, щоб отримати економічні переваги через митні тарифи, субсидії та іншу підтримку.

У XX столітті лобізм став невід'ємною частиною демократичних процесів, особливо в країнах Заходу, де різноманітні інтересні групи (від екологічних до профспілок) використовували лобіювання, щоб вплинути на урядову політику. Відповідно до цього виникли численні закони та регуляції, спрямовані на забезпечення прозорості та відповідальності у лобіюванні.

Глобалізація та технологічний розвиток XXI століття привели до нових форм лобіювання, зокрема через інтернет та соціальні медіа. Це відкрило двері для більш широкої участі громадськості в політичному процесі, але також створило нові виклики, такі як проблеми кібербезпеки та поширення дезінформації [9, с. 14].

Світова історія лобізму відображає його еволюцію від неформальних практик впливу до складної та регульованої складової сучасної політики, що має як позитивні, так і негативні аспекти для демократичних суспільств.

Історія лобізму в США має глибокі корені, які сягають часів формування країни, і продовжує розвиватися разом із змінами у політичній та соціальній структурі американського суспільства.

Ще до офіційного утворення Сполучених Штатів, лобіювання існувало як форма політичного впливу. Однак сучасне розуміння лобізму почало формуватися після Ратифікаційних конвенцій, коли засновники країни включили до Конституції перший поправку, яка гарантувала право на петицію уряду.

Реакція на корупцію та зловживання в епоху «Гільдед Ейдж» (Gilded Age) на початку XX століття призвела до реформ. Президент Теодор Рузвельт відомий своєю боротьбою з корпоративним лобізмом і спробами регулювати корпоративну владу.

Період Великої депресії і Нового курсу (New Deal) під керівництвом Франкліна Рузвельта викликав активізацію трудових союзів та інших груп, які лобіювали соціальні зміни та економічні реформи [7, с. 34].

Після Другої світової війни лобізм у США став ще більш організованим. Було створено багато нових груп та асоціацій, що представляли різноманітні інтереси, включаючи оборонну промисловість, сільське господарство та охорону здоров'я.

Відповіддю на Уотергейтський скандал стало зміцнення законодавства про прозорість і контроль за лобізмом, зокрема прийняття закону про реєстрацію лобістів (1976 року).

Сьогодні лобізм у США регулюється Федеральним законом про лобіювання (Lobbying Disclosure Act), прийнятим 1995 року, який вимагає від лобістів реєструватися та подавати квартальні звіти про свою діяльність. Лобізм вважається законним та важливим аспектом демократичного процесу, але й продовжує викликати дебати про моральність, прозорість і вплив на політику [5, с. 97].

Таким чином, історія лобізму в США характеризується постійною еволюцією практик та регуляцій, спрямованих на забезпечення балансу між впливом приватних інтересів і потребами громадськості.

Історія лобізму у країнах Європейського Союзу (ЄС) тісно пов'язана з політичним і економічним розвитком регіону. Лобіювання у ЄС пройшло через різні етапи, починаючи від національних практик до більш складної системи лобіювання на рівні всього Союзу [8, с. 199].

Після Другої світової війни, як Європа почала відновлюватися, створення Європейського вугільного і сталевого співтовариства (ЕВСС), а згодом Європейської економічної спільноти (ЄЕС), сприяло зростанню лобістської діяльності. Промислові гіганти, такі як вугільна і сталева промисловість, були серед перших, хто організовував групи лобіювання, щоб впливати на регулювання в новостворених міждержавних установах.

З розширенням ЄЕС і переходом до Європейського Союзу виникла потреба в більш систематизованому підході до лобіювання. Брюссель став основним центром лобістської діяльності, де представництва компаній, профспілок, екологічних і споживчих організацій почали активно працювати з європейськими інститутами.

Вступ до ЄС нових країн та прийняття Маастрихтського договору, який заклав основу політичного та економічного союзу, значно розширив сфери впливу ЄС. Це сприяло зростанню груп лобіювання, що представляють широкий спектр інтересів на європейському рівні.

Розвиток Інтернету та цифрових технологій дав нові можливості для лобіювання. Електронні петиції, кампанії в соціальних медіа та інші форми онлайн-лобіювання стали важливими інструментами впливу на рішення ЄС [2, с. 15].

Європейський Союз зараз має одну з найрозвиненіших систем регулювання лобізму. Введено реєстри, які зобов'язують лобістів реєструватися та звітувати про свою діяльність. Ці міри спрямовані на забезпечення прозорості та етичності процесів лобіювання.

Ця історія показує, як лобіювання в ЄС еволюціонувало від промислового впливу до комплексної системи залучення широкого спектру інтересів у процесі європейського управління, підкреслюючи його роль як ключового компонента сучасної демократії.

Висновки. На основі аналізу світового досвіду можна зазначити, що ефективне лобіювання вимагає чіткої та прозорої регуляції. Це зменшує ризики корупції та забезпечує рівний доступ різних груп інтересів до процесу впливу на ухвалення рішень. Розвинені системи лобіювання, такі як у США та ЄС, включають обов'язкову реєстрацію лобістів, регулярне звітування про їхню діяльність та фінансування.

Світовий досвід показує, що одним із найбільших викликів для лобізму є забезпечення балансу між потужними комерційними інтересами та потребами ширшої громадськості. Ефективне лобіювання має враховувати інтереси всіх сторін, включно з менш захищеними групами населення.

Лобіювання є важливим інструментом демократії, оскільки воно дозволяє громадянам і групам впливати на урядову політику. Однак для забезпечення його позитивної ролі важливо забезпечити, щоб процеси були відкритими та підзвітними.

Сучасні технології змінили спосіб, яким лобісти взаємодіють з законодавцями та громадськістю. Цифрові платформи та соціальні медіа надають нові можливості для лобіювання, але також створюють виклики, пов'язані з кібербезпекою і дезінформацією.

У контексті глобалізації лобізм вийшов на міжнародний рівень, де великі корпорації та міжнародні організації активно впливають на формування міжнародних норм і політик. Це вимагає міжнародної координації у регулюванні лобіювання.

На підставі досвіду багатьох країн, високі етичні стандарти та чіткі норми поведінки для лобістів є критично важливими для підтримки довіри громадськості до процесу лобіювання.

Світовий досвід лобізму підкреслює його подвійну природу як інструменту для забезпечення представництва інтересів та потенційного джерела корупційних ризиків, якщо не встановлено адекватного регулювання і контролю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Базілевич Д. Лобіювання в Україні та за кордоном: досвід, проблеми і перспективи / за заг. ред. В. Федоренка. К. : Москаленко О. М., 2009. 36 с.
2. Богиня Т. Ю. Інституціоналізація лобізму: світовий досвід та Україна : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Богиня Тетяна Юріївна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2014. 20 с.
3. Бризіцький М. І. Правовий механізм лобіювання: загальнотеоретична та порівняльно-правова характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Бризіцький М. І. ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2017. 16 с.
4. Годний С. П. Інститут лобізму в політиці як чинник демократизації українського суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Годний С. П. ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2019. 20 с.
5. Дягілєв О. В. Конституційно-правовий інститут лобізму: вітчизняний та зарубіжний досвід. Х. : Майдан, 2011. 251 с.
6. Дягілєв О. В. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дягілєв Олексій Володимирович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2010. 20 с.
7. Євценко Р. І. Інституалізований лобізм, як конвенціональна практика політичної участі. Політичні інститути та процеси. 2022. № 4. С. 31–37.
8. Мацкевич Р. М. Лобістська діяльність: вітчизняний та зарубіжний досвід. Одеса : Фенікс, 2016. 316 с.
9. 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.

ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОГО ТИПУ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ДЛЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

DETERMINATION OF THE OPTIMAL TYPE OF ELECTORAL SYSTEM TO PREVENT CORRUPTION

УДК 32.019.5+ 343.352
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.27

Охонько С.М.
аспірант кафедри публічного управління та економіки
Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського
ORCID ID: 0009-0005-5252-4644=

У статті розглянуто вплив виборчих систем на корупційні процеси, аналізуючи мажоритарні, пропорційні та змішані системи. Основна увага зосереджена на визначенні оптимального типу виборчої системи, яка б мінімізувала корупцію, тим самим зміцнюючи демократію.
Автор вказує, що мажоритарні системи часто сприяють корупції через високі ставки в окремих округах, де перемога залежить від абсолютної або простої більшості голосів. Ці системи можуть призводити до узурпації влади і обмеження політичного розмаїття.
Пропорційні системи, з іншого боку, забезпечують представництво в парламенті пропорційно до підтримки партій серед виборців, зменшуючи можливості для корупції, оскільки жоден кандидат або партія не має монополії на владу. Вони сприяють ширшій участі та політичній конкуренції, що може вести до зниження рівня корупції.
Змішані системи поєднують елементи обох попередніх, пропонуючи баланс між мажоритарною стабільністю та пропорційною репрезентативністю. Ці системи можуть забезпечувати ефективність управління та зниження корупції, залежно від того, як вони впроваджені та контрольовані.
Зроблено висновок, що для ефективного зниження корупції виборча система повинна бути доповнена сильними законами про прозорість, незалежними органами контролю за виборами, та активною громадянською участю. Важливо також забезпечити належні правові та інституційні рамки для підтримки прозорості та репрезентативності, що допоможе зміцнити демократію і забезпечити стабільність уряду.
Ключові слова: *виборчі системи, корупція, мажоритарні системи, пропорційні системи, змішані системи, політична стабільність, демократія.*

The article examines the impact of electoral systems on corruption processes, analyzing majoritarian, proportional and mixed systems. The main focus is on determining the optimal type of electoral system that would minimize corruption, thereby strengthening democracy.
The author points out that majoritarian systems often promote corruption because of the high stakes in individual constituencies, where victory depends on an absolute or simple majority of votes. These systems can lead to usurpation of power and limit political diversity.
Proportional systems, on the other hand, provide parliamentary representation in proportion to party support among voters, reducing opportunities for corruption because no one candidate or party has a monopoly on power. They promote greater participation and political competition, which can lead to lower levels of corruption.
Mixed systems combine elements of both, offering a balance between majoritarian stability and proportional representation. These systems can improve governance and reduce corruption, depending on how they are implemented and monitored.
It was concluded that in order to effectively reduce corruption, the electoral system should be complemented by strong transparency laws, independent election monitoring bodies, and active citizen participation. It is also important to provide an appropriate legal and institutional framework to support transparency and representativeness, which will help strengthen democracy and ensure government stability.
Key words: *electoral systems, corruption, majoritarian systems, proportional systems, mixed systems, political stability, democracy.*

Постановка проблеми. Щодо визначення оптимального типу виборчої системи для запобігання корупції існує кілька ключових проблемних питань, які потребують уваги: компроміс між стабільністю та представництвом, ризики корупції в залежності від системи, вплив на політичну поведінку, виклики впровадження змін, потреба в супроводжуючих реформах.

Мажоритарні системи часто сприяють формуванню стабільних урядів, але можуть обмежувати політичне розмаїття. Пропорційні системи забезпечують краще представництво меншин і малих партій, але можуть призводити до фрагментації парламенту та нестабільних коаліційних урядів.

Мажоритарні системи можуть збільшити корупційні ризики через великі витрати на кампанії в окремих округах, де перемога вимагає значних ресурсів. Пропорційні системи, натомість, можуть зменшити ці ризики, але водночас ускладнити контроль за фінансуванням партій та кандидатів.

Ідеальна виборча система повинна балансувати між ефективністю урядування та справедливістю представництва. Змішані системи намагаються досягти цього балансу, але можуть бути складними для розуміння та впровадження.

Різні виборчі системи стимулюють різну політичну поведінку. Наприклад, мажоритарні системи можуть заохочувати кандидатів фокусуватися на конкретних географічних регіонах, тоді як пропорційні системи сприяють більш загальному національному фокусу.

Зміна виборчої системи може зустрічати значний опір з боку існуючих політичних сил, які можуть втратити від таких змін. Політичні партії та кандидати, які мають користь від чинної системи, часто виступають проти реформ.

Ефективне впровадження виборчої системи, яка мінімізує корупцію, вимагає комплексного підходу, включаючи законодавчі зміни для забезпечення прозорості фінансування та контролю виборчих процесів.

Оптимальна виборча система може відрізнятися залежно від культурних, історичних, соціальних та економічних умов країни. Що працює в одній країні, може бути неефективним в іншій.

Ці проблеми потребують глибокого аналізу та дослідження для забезпечення того, що вибрана система насправді сприяє зменшенню корупції та зміцненню демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика виборів є актуальною серед представників наукових кіл. Так, на сучасному етапі окремим аспектам їх становлення та розвитку присвятили свої доробки Ключковський Ю. Б., Костецька Л. М., Лещенко О. Д., Лужикова Є. О., Мохончук Б. С., Поліщук О. О., Чудик Н. О., Шенцев Д. О., Ясінська А. Ю. та інші. Напрацювання зазначених вчених є підґрунтям для дослідження питання визначення оптимального типу виборчої системи для запобігання корупції.

Постановка завдання. Мета полягає в аналізі різних виборчих систем, щоб визначити, який тип системи найбільш ефективно знижує рівень корупції та сприяє зміцненню демократичних інститутів. Потрібно ідентифікувати оптимальну виборчу систему, яка б мінімізувала корупційні ризики під час виборчих процесів, забезпечувала справедливе та ефективне представництво, а також підтримувала стабільність і легітимність урядів.

Виклад основного матеріалу. Корупція під час виборчих процесів є серйозною проблемою, що підриває довіру громадськості до демократичних інститутів і ставить під сумнів легітимність обраних урядів. Виборчі системи мають великий вплив на політичну поведінку кандидатів і партій, а також на можливості для корупції. Визначення оптимальної виборчої системи, що мінімізує ризики корупції, є ключовим для зміцнення демократії [5, с. 2].

Виборчі системи класифікуються за кількома основними типами: мажоритарні, пропорційні та змішані.

Мажоритарні системи дозволяють кандидатам перемагати у виборах, якщо вони отримали більшість голосів у виборчому окрузі. Це може включати як систему абсолютної більшості, так і систему простої більшості. Проблема мажоритарних систем полягає у тому, що вони часто заохочують виборчі технології, такі як жорстоку конкуренцію та фінансові махінації, оскільки ставки дуже високі в окремих округах.

Мажоритарні виборчі системи – це тип виборчих систем, де переможці визначаються на основі того, хто отримав більшість голосів в окремих виборчих округах. Цей тип системи широко використовується по всьому світу і має кілька різновидів, зокрема, абсолютну більшість і просту більшість.

Мажоритарна виборча система має свої корені в стародавніх та середньовічних виборчих традиціях. Однак, як сучасна виборча система, її розвиток почався в Європі, зокрема у Великій Британії, де вона була формалізована в процесі становлення парламентської демократії.

Вже у середньовіччі в Англії існували форми мажоритарних виборів, коли представники обиралися для участі у важливих зборах, таких як Рада острова. Однак, систематичне застосування мажоритарної системи почалося з розвитком Парламенту.

З появою Палати громад у 13-му столітті, були закладені основи для мажоритарної системи. Членство у Палаті обиралося через конкурентні вибори, які спочатку були доступні лише обмеженому колу виборців. Поступово, з розширенням виборчого права у 19-му та на початку 20-го століть, мажоритарна система стала основним механізмом для виборів у Палату громад [8, с. 11].

Мажоритарна система поширилася в багатьох країнах, зокрема в колоніях Британської імперії, і стала ключовою виборчою системою в багатьох з них після здобуття незалежності. Системи, такі як «first-past-the-post» (перший за прапором), де переможець є тим, хто отримав найбільше голосів, не обов'язково більшість, стали домінуючими в багатьох англомовних демократіях.

В інших країнах, таких як Франція, були впроваджені модифікації мажоритарної системи, як, наприклад, двораундова система, де потрібно отримати абсолютну більшість для перемоги, інакше проводиться другий тур голосування між двома кандидатами, які отримали найбільше голосів у першому турі.

Мажоритарна система часто критикується за те, що вона сприяє двопартійній системі, обмежує політичне розмаїття і може призводити до влади уряди, які не мають підтримки більшості виборців. Це також може спонукати до розколу в суспільстві, особливо в мультиетнічних або багатопартійних державах, де мажоритарна система може не забезпечувати адекватного представництва меншин [7, с. 4].

Незважаючи на це, мажоритарна система продовжує бути широко використовуваною в багатьох країнах, оскільки вона сприяє стабільності уряду та простоті у формуванні вико-

навчої влади, що є важливим для політичної стабільності і чіткості політичного курсу.

Типи мажоритарних систем:

Система абсолютної більшості (мажоритарна система з другим туром голосування). У цій системі кандидат мусить отримати більше ніж 50% голосів для перемоги. Якщо жоден кандидат не здобуває необхідну кількість голосів у першому турі, проводиться другий тур голосування, де змагаються кандидати, які отримали найбільше голосів.

Переваги: Забезпечує сильну легітимацію переможця, оскільки вимагає широкої підтримки виборців.

Недоліки: Може виключати менші партії та меншини, якщо вони не здатні мобілізувати достатню підтримку для проходження у другий тур.

Система простої більшості (плюралістична або відносної більшості). У цій системі перемагає кандидат, який отримав найбільше голосів у виборчому окрузі, незалежно від того, чи було це більше ніж 50% загальної кількості голосів.

Переваги: Простота в організації та розумінні; сприяє формуванню стабільних урядів, оскільки зазвичай веде до двопартійної системи.

Недоліки: Може призводити до «втрачених голосів» (голоси, які були віддані за не переможців, не впливають на результат виборів); можливість того, що перемогу здобуде кандидат, який не отримав значної частини голосів.

Мажоритарні системи можуть сприяти концентрації політичної влади в руках окремих осіб або партій, що може збільшити можливості для корупції, особливо в контекстах слабкої інституціональної перевірки та балансу. Також, великі витрати на кампанії в окремих округах можуть збільшити залежність кандидатів від фінансових донорів, що може призвести до корупційних зв'язків.

Мажоритарні системи можуть бути ефективними у створенні стабільних урядів у двопартійних системах, однак вони також мають ризики, які потребують уваги при організації виборчих систем, особливо у контекстах з високим ризиком корупції. Використання систем абсолютної більшості може допомогти зменшити деякі з цих ризиків, вимагаючи ширшої підтримки для перемоги [2, с. 12].

Пропорційні системи призначені для того, щоб забезпечити, що партії отримають представництво у парламенті, пропорційне їх підтримці серед виборців. Це може знижувати інтенсивність виборчих махінацій, оскільки не потрібно зосереджуватися на одному окрузі чи округах з тісними результатами.

Пропорційні виборчі системи спрямовані на забезпечення більшої справедливості і рівності, оскільки кожен голос має прямий вплив на кінцевий результат виборів.

Історія пропорційної виборчої системи бере свій початок у Європі на зламі 19-го та 20-го століть, коли країни почали шукати способи забезпечення більш справедливого представництва меншин та політичних груп у законодавчих органах. Це було спричинено прагненням зменшити політичну поляризацію і створити умови для більш широкої участі різних соціальних груп у політичному процесі.

Однією з перших країн, яка впровадила пропорційну виборчу систему, була Бельгія у 1899 році. Це стало відповіддю на політичну нестабільність різних соціальних груп, які вимагали більшого представництва у парламенті. Введення пропорційної системи допомогло знизити напруженість і створило більш інклюзивний політичний діалог [9, с. 10].

Швейцарія та Німеччина також прийняли пропорційні системи на початку XX століття. У Швейцарії це було зроблено для забезпечення представництва численних кантонів і етнічних груп у федеральному парламенті, а в Німеччині – для відображення політичного розмаїття в надзвичайно розколотому суспільстві після Першої світової війни.

Пропорційна система стала здобувати популярність поза Європою, особливо після Другої світової війни, коли багато колоніальних територій набули незалежності і шукали виборчі системи, які б забезпечили представництво всіх сегментів багатонаціональних суспільств. Пропорційні системи стали популярними в Латинській Америці, де вони використовувалися для боротьби з політичними монополіями і забезпечення більшої стабільності в нових демократіях.

Сьогодні пропорційні виборчі системи використовуються в багатьох країнах світу і вважаються золотим стандартом для парламентських демократій.

Типи пропорційних систем:

Спискові пропорційні системи. Виборці голосують за партійний список кандидатів, а не за окремих кандидатів. Місця в парламенті розподіляються між партіями пропорційно до загальної кількості голосів, які кожна партія отримала на національному рівні.

Переваги: Підтримує багатопартійність та забезпечує представництво меншинам та маленьким групам.

Недоліки: Може ускладнити формування стабільних урядів через необхідність коаліцій.

Змішані пропорційні системи. Комбінують елементи пропорційного та мажоритарного

голосування. Наприклад, половина депутатів обирається за мажоритарною системою, а інша половина – за пропорційною.

Переваги: Забезпечує баланс між стабільністю мажоритарної системи і справедливістю пропорційної.

Недоліки: Може бути складною для розуміння виборцями та вимагає точного балансування.

Пропорційні системи часто асоціюються з нижчим рівнем корупції, оскільки вони зменшують вплив окремих донорів, адже жоден кандидат або партія не має монополії на владу в окрузі, також вони сприяють прозорості та участі в політиці, залучаючи більшу кількість партій і збільшуючи конкуренцію [3, с. 2].

Однак, існують також виклики: багатопартійність може призвести до фрагментації парламенту та складних коаліційних переговорів, що може ускладнити процеси ухвалення рішень; велика кількість партій може ускладнити відстеження корупції через різноманітність каналів, через які вона може проходити.

Країни з пропорційними виборчими системами, такі як Швеція та Нідерланди, часто демонструють високий рівень політичної участі та низький рівень корупції. Ці системи сприяють більшій довірі та відкритості в урядуванні, підвищуючи загальну ефективність державного управління.

Пропорційні виборчі системи пропонують важливі переваги з точки зору справедливості та репрезентативності, зменшуючи при цьому ризики корупції. Однак для максимальної ефективності таких систем необхідно також забезпечити належні правові та інституційні рамки, які допоможуть зміцнити демократію та гарантувати стабільність уряду.

Змішані системи комбінують елементи обох попередніх систем, часто забезпечуючи гнучкість та представництво через національні списки кандидатів та мажоритарне голосування в окремих округах.

Це дає можливість забезпечити одночасно і пряме представництво через мажоритарні вибори, і широку репрезентативність через пропорційні вибори.

Змішана виборча система – це система, яка поєднує в собі елементи двох основних типів виборчих систем: мажоритарної та пропорційної. Історія розвитку змішаних виборчих систем відображає спроби забезпечити баланс між принципами пропорційності та мажоритарності у виборчих процесах [6, с. 195].

Одним із перших прикладів змішаних систем є виборча система, яка була введена в Німеччині після Другої світової війни. Ця система поєднувала мажоритарні вибори за одномандатними округами з пропорційними виборами за списками партій. Така система дозволила забезпечити представництво різних партій у парламенті, але й надавала можливість стабільним партіям отримувати значну кількість мандатів через перемогу у мажоритарних округах.

Типи змішаних виборчих систем:

Паралельна система. У цій системі мажоритарні та пропорційні вибори проводяться незалежно один від одного. Це означає, що загальна кількість місць у парламенті складається з місць, отриманих партіями як в мажоритарних, так і в пропорційних округах.

Переваги: Забезпечує стабільність через мажоритарні місця та репрезентативність через пропорційні місця.

Недоліки: Результати в одній частині системи не впливають на результати в іншій, що може призвести до неспіввідності між народною підтримкою та кількістю місць у парламенті.

Змішана система пропорційного представництва. Також відома як компенсаторна система. У цій системі частина місць у парламенті заповнюється за мажоритарною системою, а решта – за пропорційною, причому пропорційні місця розподіляються так, щоб загальний склад парламенту відображав пропорційну підтримку партій серед виборців [1, с. 93].

Переваги: Забезпечує більш точне представництво політичних партій згідно з їхньою підтримкою в суспільстві.

Недоліки: Система може бути складною для розуміння виборцями та вимагає ретельного планування і реалізації.

Змішані виборчі системи можуть мати змішаний вплив на рівень корупції.

З одного боку, пропорційний компонент сприяє розподілу влади та зменшує можливості для корупції, пов'язані з концентрацією влади.

З іншого боку, мажоритарні компоненти можуть збільшити ризики корупції в окремих округах, де велика конкуренція за обмежену кількість місць може стимулювати неправомірні дії.

Наприклад, Німеччина та Нова Зеландія використовують змішані виборчі системи, що допомагає їм забезпечувати стабільність урядування при одночасному забезпеченні широкої репрезентативності політичних поглядів населення.

Змішані виборчі системи пропонують цікавий баланс між мажоритарною стабільністю та пропорційною репрезентативністю. Вони можуть зменшити деякі ризики корупції, харак-

терні для чисто мажоритарних або пропорційних систем, проте їхня складність та потреба в ретельному впровадженні вимагають чіткого розуміння та підтримки з боку виборців та політичних діячів.

На корупцію впливає не тільки тип виборчої системи, але й специфічні механізми виконання цих систем. Наприклад, мажоритарні системи можуть збільшити ризик корупції через необхідність кандидатів вкладати значні кошти у свої кампанії в окремих округах, що збільшує шанси на незаконне фінансування та виборчі фальсифікації. Пропорційні системи, у свою чергу, можуть зменшити цей тиск, але можуть ускладнити відповідальність кандидатів перед виборцями через більш загальні списки [10, с. 208].

Тип виборчої системи може значно впливати на рівень корупції в країні. Виборчі системи визначають, як голоси перетворюються на мандати та як кандидати та партії будуть конкурувати за підтримку виборців, що, в свою чергу, впливає на можливості для корупційних дій. Ось як основні типи виборчих систем можуть впливати на корупцію:

Мажоритарні системи:

Особливості: Кандидати перемагають в окрузі, отримавши найбільшу кількість голосів, не обов'язково більшість.

Вплив на корупцію: У таких системах може зростати рівень корупції, оскільки кандидати часто інвестують значні ресурси в обмежену кількість округів, щоб забезпечити перемогу, що може включати неправомірні дії, такі як підкуп виборців або використання адміністративного ресурсу.

Пропорційні системи:

Особливості: Партії отримують місця в парламенті пропорційно до кількості отриманих голосів на загальнонаціональному рівні.

Вплив на корупцію: Ці системи можуть сприяти нижчому рівню корупції, оскільки вони заохочують ширшу політичну участь і забезпечують більшу прозорість. Оскільки мандати розподіляються на більш широкій основі, менше можливостей для кандидатів маніпулювати результатами в одному окрузі.

Змішані системи:

Особливості: Комбінують елементи мажоритарної і пропорційної систем.

Вплив на корупцію: Змішані системи можуть поєднувати ризики і переваги обох систем, створюючи комплексну картину, де рівень корупції може варіюватись залежно від конкретних механізмів впровадження і контролю виборів.

Різні країни показують, як виборчі системи впливають на корупцію:

Швеція та інші скандинавські країни використовують пропорційні системи з високим рівнем політичної прозорості та низьким рівнем корупції.

Велика Британія застосовує мажоритарну систему, що часом призводить до значних виборчих витрат та скандалів, пов'язаних із фінансуванням партій.

Німеччина використовує змішану систему, яка намагається балансувати між прямим представництвом та пропорційністю, забезпечуючи ефективність управління та зниження корупції [4, с. 11].

Висновки. Наукові дослідження підтверджують, що тип виборчої системи впливає на корупцію. Зокрема, пропорційні системи часто асоціюють з кращою боротьбою з корупцією, оскільки вони сприяють більшій партійній конкуренції і меншій концентрації влади. Водночас, дослідження також показують, що важливим є не лише тип виборчої системи, а й інші фактори, такі як правова держава, рівень громадської участі та наявність ефективних антикорупційних законів та інститутів.

Для зниження корупції виборча система повинна бути доповнена сильними законами про прозорість фінансування партій, незалежними органами з контролю за виборами та активною громадянською участю. Пропорційні системи з відкритими списками кандидатів можуть забезпечити більше представництво та менший ризик корупції, особливо якщо вони підкріплені сильними інституційними механізмами контролю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Виборчий процес 2019 року в Україні у світлі суспільних очікувань / за ред. О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. 231 с.

2. Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Ключковський Юрій Богданович ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2019. 36 с.

3. Костецька Л. М. Особливості антикризового управління виборчим процесом в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Костецька Лідія Миколаївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2019. 20 с.

4. Лещенко О. Д. Виборчі спори в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Лещенко Ольга Дмитрівна ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2020. 20 с.

5. Лужикова Є. О. Міжнародні виборчі стандарти формування системи публічного управління в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Лужикова Єлизавета Олександрівна ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України, Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 20 с.

6. Мохончук Б. С. Виборчі системи: порівняльно-правове дослідження : монографія. Харків : Юрайт, 2021. 304 с.

7. Поліщук О. О. Виборчі технології в Україні: специфіка застосування та головні тенденції розвитку : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Поліщук Олег Олександрович ; Харків. нац. пед. ун-т ім. Г. С. Сковороди. Харків, 2019. 19 с.

8. Чудик Н. О. Адміністративно-правове забезпечення виборчого процесу в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Чудик Наталія Олегівна ; Нац. авіац. ун-т. Київ, 2021. 36 с.

9. Шенцев Д. О. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки виборчого процесу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шенцев Дмитро Олексійович ; Нац. наук. центр «Ін-т суд. експертиз ім. М. С. Бокаріуса». Харків, 2021. 20 с.

10. Ясінська А. Ю. Поведінка виборців, що не визначилися в електоральних процесах в Україні та європейських країнах (2010–2019) : монографія. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 327 с.

ПІДХОДИ ДО МІЖУРЯДОВОЇ КООРДИНАЦІЇ У ПРОЕКТАХ БУДІВНИЦТВА ДОРІГ І АВТОСТРАД

APPROACHES TO INTERGOVERNMENTAL COORDINATION IN ROAD AND HIGHWAY CONSTRUCTION PROJECTS

УДК 351.005:8
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.28

Лілеєв М.О.
викладач Чернігівського інституту інформації, бізнесу і права ЗВО «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»

Ця стаття розглядає підходи до міжурядової координації у проектах будівництва доріг і автострад. Шляхом аналізу стратегічного планування, ефективної комунікації, спільного прийняття рішень та вирішення конфліктів автори досліджують ключові аспекти успішного виконання таких проектів. Зазначається, що залучення всіх зацікавлених сторін, регулярна звітність, пошук альтернативних рішень та відкритий діалог сприяють підвищенню легітимності проекту та досягненню його цілей. Автори роблять висновок, що успішність будівництва доріг і автострад залежить від ефективного співробітництва та здатності до вирішення проблем всіх учасників проекту. Автор розглядає стратегічне планування як важливу складову успішної реалізації будівництва доріг і автострад. Вони підкреслюють необхідність чіткого визначення мети проекту, аналізу ризиків та ресурсне планування для забезпечення його успішного завершення. Далі, стаття обговорює роль ефективної комунікації у забезпеченні легітимності проекту та вирішенні можливих конфліктів. Зокрема, наголошується на важливості регулярної звітності, відкритості та співпраці між усіма зацікавленими сторонами. Крім того, обговорюється важливість спільного прийняття рішень та пошуку альтернативних шляхів вирішення конфліктів для досягнення оптимальних результатів у проекті. Заключною частиною анотації є наголошення на важливості підтримки сприятливого середовища співпраці та взаємодії між усіма учасниками проекту для успішного виконання будівництва доріг і автострад. У статті також детально розглядається спільне прийняття рішень та вирішення конфліктів як ключові аспекти успішного виконання проектів будівництва доріг і автострад. Зазначається, що активне залучення усіх сторін у процес прийняття рішень допомагає забезпечити, що інтереси всіх учасників враховуються та прийняті рішення є оптимальними для досягнення загальних цілей проекту. Крім того, обговорюється важливість розгляду різних альтернатив та їхніх наслідків перед прийняттям рішення, що дозволяє забезпечити обґрунтованість та ефективність вибору. Додатково, у статті аналізується ефективність методів вирішення конфліктів, таких як медіація та посередництво, а також наголошується на важливості створення атмосфери співпраці та взаєморозуміння серед усіх учасників проекту.

Ключові слова: *публічне управління, дорожня інфраструктура, сталі інвестиції, публічно-приватне партнерство, модернізація доріг.*

This article examines approaches to intergovernmental coordination in road and highway construction projects. By analyzing strategic planning, effective communication, joint decision-making, and conflict resolution, the authors explore the key aspects of successful implementation of such projects. It is noted that the involvement of all interested parties, regular reporting, search for alternative solutions and open dialogue contribute to increasing the legitimacy of the project and achieving its goals. The authors conclude that the success of road and highway construction depends on the effective cooperation and problem-solving ability of all project participants. The author considers strategic planning as an important component of the successful implementation of road and highway construction. They emphasize the need for clear project goal definition, risk analysis, and resource planning to ensure its successful completion. Next, the article discusses the role of effective communication in ensuring project legitimacy and resolving potential conflicts. In particular, it emphasizes the importance of regular reporting, openness and cooperation between all stakeholders. In addition, the importance of joint decision-making and finding alternative ways to resolve conflicts in order to achieve optimal results in the project is discussed. The final part of the abstract is an emphasis on the importance of maintaining a favorable environment of cooperation and interaction between all project participants for the successful implementation of road and highway construction. The article also discusses in detail joint decision-making and conflict resolution as key aspects of the successful implementation of road and highway construction projects. It is noted that the active involvement of all parties in the decision-making process helps to ensure that the interests of all participants are taken into account and that the decisions made are optimal for achieving the overall goals of the project. In addition, the importance of considering different alternatives and their consequences before making a decision is discussed, which allows to ensure the validity and effectiveness of the choice. In addition, the article analyzes the effectiveness of conflict resolution methods, such as mediation and mediation, and also emphasizes the importance of creating an atmosphere of cooperation and mutual understanding among all project participants.

Key words: *public administration, road infrastructure, permanent investments, public-private partnership, road modernization.*

Постановка проблеми. Будівництво та розвиток інфраструктури доріг і автострад відіграють ключову роль у розвитку сучасного суспільства. Забезпечення безпечного, ефективного та стійкого руху транспорту вимагає комплексного підходу та співпраці між урядовими органами, підприємствами та міжнародними структурами. Однак, будівництво та модернізація доріг і автострад нерідко стикаються з численними викликами, включаючи складність координації між різними урядовими відомствами та міжнародними організаціями,

розбіжності в підходах до проектів та необхідність вирішення конфліктів між учасниками процесу. Актуальність дослідження підходів до міжурядової координації у проектах будівництва доріг і автострад обумовлена необхідністю оптимізації процесів будівництва та забезпечення високої якості і результативності інфраструктурних проектів. У зв'язку зі зростанням обсягів транспортного руху, технологічними змінами та вимогами до екологічної безпеки, ефективне управління будівництвом доріг і автострад є критично важливим завданням для сучасних урядів та бізнес-структур. Розуміння та вдосконалення механізмів міжурядової координації сприятиме підвищенню ефективності та якості проектів, зменшенню витрат та уникненню затримок у їх виконанні, що в свою чергу сприятиме загальному розвитку та підвищенню конкурентоспроможності економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українські вчені, чия діяльність пов'язана з аналізом функціонування та розвитку дорожньої інфраструктури, включають І. Богдана, С. Кіщинського, Ю. Гончаренка, О. Бойка, С. Гречана, М. Дибу, І. Іголкіна, Ю. Коноваленка, К. Павлюка, І. Попову, В. Юхименка та інших. В роботах С. Бушуєва, А. Білощицького, В. Воропаєва, О. Дансенка, П. Левковця та інших детально висвітлюється теоретико-методологічна основа управління проєктами. Важливість доріг для сталого економічного розвитку та геополітичної ваги країни робить дану тему постійно актуальною для науковців.

Мета статті. Розглянути різноманітні підходи до міжурядової координації у проектах будівництва доріг і автострад.

Виклад основного матеріалу. Стратегічне планування є ключовим етапом у забезпеченні успішності та ефективності будівництва доріг і автострад. Цей підхід передбачає ретельне вивчення та визначення мети, обсягу та основних критеріїв успіху проекту на початковій стадії. Діалог між усіма зацікавленими сторонами є важливим аспектом стратегічного планування, оскільки це дозволяє уникнути непорозумінь та конфліктів у майбутньому.

Ключові елементи стратегічного планування включають. 1. Визначення мети та цілей: Чітко визначені мета та цілі проекту є основою стратегічного планування. Вони повинні бути зрозумілими та прийнятними для всіх учасників проекту.

2. Аналіз ризиків та можливостей: Важливо провести аналіз потенційних ризиків та можливостей, що можуть виникнути протягом проекту. Це допоможе виявити потенційні загрози та способи їх уникнення або зменшення.

3. Ресурсне планування: Визначення необхідних ресурсів, включаючи фінансові, людські та матеріальні ресурси, є важливим етапом стратегічного планування. Це допомагає забезпечити належне фінансування та доступність необхідних ресурсів для виконання проекту.

4. Визначення термінів та майстер-планування: Чітко визначені терміни виконання та майстер-планування дозволяють забезпечити вчасне завершення проекту. Вони повинні бути реалістичними та враховувати можливі затримки та непередбачені обставини.

5. Залучення усіх зацікавлених сторін: Важливо залучити усіх зацікавлених сторін у процес стратегічного планування, включаючи урядові органи, місцеві громади, бізнес-структури та інші зацікавлені сторони. Це сприятиме підтримці проекту та забезпечить його успішність у подальшому [1-2].

Стратегічне планування є важливим етапом у будь-якому проекті будівництва доріг і автострад, оскільки воно дозволяє чітко визначити мету, обсяг та основні критерії успіху проекту. Цей підхід допомагає уникнути непорозумінь та конфліктів між учасниками проекту, а також забезпечити вчасне та ефективне завершення будівництва.

Ефективна комунікація відіграє важливу роль у забезпеченні успішності та ефективності будівництва доріг і автострад. У проектах такого масштабу, де залучені різні урядові органи, підприємства та міжнародні структури, передбачення чіткої та системної комунікації стає невід'ємною частиною успішного виконання проектів. Ключові аспекти ефективної комунікації:

Чіткість та відкритість: Інформація про проект, його цілі, терміни та поточний стан повинна бути доступною та зрозумілою для всіх зацікавлених сторін. Чіткість та відкритість сприяють підвищенню довіри та зменшенню непорозумінь.

Регулярність звітності: Регулярна звітність про стан проекту та його прогрес дозволяє уникнути неочікуваних затримок та проблем. Різні урядові органи та інші учасники проекту повинні мати можливість отримувати актуальну інформацію з першоджерела.

Використання різних засобів комунікації: Залежно від потреб проекту та учасників, можуть використовуватися різні засоби комунікації, включаючи електронну пошту, веб-конференції, зустрічі та інші. Важливо забезпечити доступність та зручність використання обраних засобів.

Система обміну інформацією: Важливо мати систему обміну інформацією, яка забезпечує збереження та доступність документації

проекту для всіх учасників. Це допомагає уникнути втрати даних та забезпечує їхню доступність у разі необхідності.

Відкритий діалог та вирішення проблем: Ефективна комунікація також передбачає відкритий діалог та готовність до вирішення проблем та конфліктів. Учасники проекту повинні бути відкриті до обговорення проблем та пошуку спільних рішень [3].

Ефективна комунікація є ключовим елементом успішної міжурядової координації у проектах будівництва доріг і автострад. Чіткість, відкритість, регулярність звітності та готовність до вирішення проблем є важливими аспектами, які допомагають забезпечити ефективну комунікацію між усіма учасниками проекту.

Спільне прийняття рішень є ключовим елементом успішної міжурядової координації у проектах будівництва доріг і автострад. Цей підхід передбачає активну участь усіх зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень щодо ключових аспектів проекту. Спільне прийняття рішень допомагає забезпечити, що інтереси всіх сторін враховуються, а прийняті рішення є максимально оптимальними для досягнення загальних цілей проекту.

Ключові аспекти спільного прийняття рішень: Залучення всіх зацікавлених сторін: Всі учасники проекту, включаючи урядові органи, місцеві громади, бізнес-структури, експертні групи та громадські організації, повинні бути залучені до процесу прийняття рішень. Це допомагає забезпечити, що всі групи інтересів представлені і їхні погляди враховані.

Обговорення альтернатив: Під час спільного прийняття рішень важливо розглянути різні альтернативи та їхні наслідки. Це дозволяє врахувати різні варіанти розвитку подій та вибрати найбільш оптимальний.

Врахування потенційних наслідків: Перед прийняттям рішення важливо оцінити потенційні наслідки для всіх зацікавлених сторін. Це допомагає уникнути негативних наслідків та мінімізувати ризики для проекту.

Досягнення консенсусу: Хоча спільне прийняття рішень передбачає участь усіх зацікавлених сторін, важливо намагатися досягти консенсусу та узгодженості у прийнятих рішеннях. Це сприяє підтримці та виконанню прийнятих рішень у подальшому [4-5].

Спільне прийняття рішень є важливим елементом міжурядової координації у проектах будівництва доріг і автострад. Цей підхід дозволяє забезпечити, що всі зацікавлені сторони беруть участь у процесі прийняття рішень та їхні інтереси враховуються. Спільне прийняття рішень сприяє підвищенню легітимності та підтримки проекту, а також забезпечує його успішне виконання у майбутньому.

Спільне прийняття рішень є критично важливим етапом у забезпеченні успішної міжурядової координації у проектах будівництва доріг і автострад. Цей процес передбачає активну участь усіх зацікавлених сторін у прийнятті ключових рішень щодо планування, розвитку та виконання проекту. Спільне прийняття рішень сприяє підвищенню легітимності проекту, забезпечує врахування різноманітних поглядів та інтересів, а також сприяє досягненню оптимальних результатів.

Ключові аспекти спільного прийняття рішень: Залучення всіх зацікавлених сторін: Участь усіх урядових органів, місцевих громад, бізнес-структур та інших зацікавлених сторін є важливою для забезпечення репрезентативності та легітимності прийнятих рішень.

Досягнення консенсусу: При прийнятті рішень важливо намагатися досягти консенсусу та узгодженості між усіма учасниками. Це сприяє уникненню конфліктів та забезпечує більш широку підтримку проекту.

Розгляд альтернативних варіантів: Перед прийняттям рішення важливо розглянути різні альтернативи та їхні наслідки. Це допомагає зробити більш обґрунтований вибір та уникнути негативних наслідків.

Врахування експертної думки: Важливо враховувати експертні думки та рекомендації від спеціалістів у відповідних галузях для прийняття найбільш обґрунтованих рішень.

Транспарентність та відкритість: Забезпечення відкритості та доступності інформації про процес прийняття рішень сприяє підвищенню довіри до проекту та забезпечує участь громадськості у вирішенні ключових питань.

Спільне прийняття рішень є критично важливим етапом у міжурядовій координації у проектах будівництва доріг і автострад. Залучення всіх зацікавлених сторін, досягнення консенсусу, розгляд альтернативних варіантів та врахування експертної думки є ключовими аспектами, що сприяють успішному прийняттю рішень та досягненню максимальних результатів у проекті [6].

Конфлікти виникають у будь-якому проекті будівництва доріг і автострад через різноманітність зацікавлених сторін, розбіжності в інтересах, обмежені ресурси та інші фактори. Ефективне вирішення конфліктів є ключовим аспектом для забезпечення успішного виконання проекту та досягнення його цілей. У міжурядовій координації важливо мати стратегії та методи для вирішення конфліктів, які можуть виникнути між різними урядовими

органами, підприємствами та іншими зацікавленими сторонами.

Ключові аспекти вирішення конфліктів: Визначення джерел конфліктів: Перед вирішенням конфлікту важливо з'ясувати його джерела та причини. Це допомагає зрозуміти сутність проблеми та виявити можливі шляхи її вирішення.

Спільне пошук альтернативних рішень: Залучення всіх зацікавлених сторін до пошуку альтернативних шляхів вирішення конфлікту може сприяти знаходженню компромісу та досягненню загального згоди.

Медіація та посередництво: У разі складних конфліктів може бути корисним залучення незалежного посередника або медіатора, який допоможе сторонам знайти спільний мовний рівень та знайти компроміс.

Компромісні рішення: У деяких випадках вирішення конфлікту може вимагати компромісу з обох сторін. Важливо зберегти баланс інтересів та знайти рішення, яке задовольняє обидві сторони.

Створення сприятливого середовища: Важливо створити атмосферу співпраці та довіри між усіма сторонами, що допомагає знизити напругу та сприяє більш швидкому та ефективному вирішенню конфліктів.

Вирішення конфліктів є необхідною складовою успішного виконання будь-якого проекту будівництва доріг і автострад. Залучення всіх зацікавлених сторін, пошук альтернативних рішень, медіація та посередництво, компромісні рішення та створення сприятливого середовища сприяють ефективному вирішенню конфліктів та досягненню успіху у проекті.

Підвищення громадської підтримки дорожніх будівельних проектів є ключовим для їх успішного впровадження та довготривалого функціонування. Ось кілька стратегій, які можуть допомогти залучити та зберегти підтримку громадськості [7-8]:

1. Ефективне спілкування: Чітке та відкрите комунікування про цілі проекту, його переваги, потенційні виклики та вплив на громаду є важливим для забезпечення прозорості та довіри. Використання різноманітних комунікаційних каналів, таких як соціальні мережі, локальні ЗМІ, публічні зустрічі, допомагає досягти широкої аудиторії.

2. Участь громади в плануванні та виконанні: Залучення місцевих жителів до процесу планування через робочі групи, опитування та громадські слухання дозволяє громаді відчути себе частиною процесу та збільшує їх емоційне та інтелектуальне вкладення в проект.

3. Прозорість у використанні ресурсів: Демонстрація чіткого обліку та відповідального використання фінансових ресурсів зміцнює довіру громади. Публікація регулярних звітів про витрати та прогрес проекту є важливою.

4. Врахування культурних та місцевих особливостей: Прийняття та повага до місцевих традицій, культури і потреб сприяє більшій підтримці проектів. Проекти, які адаптовані до місцевих умов та вимог, зазвичай зустрічають менше опору.

5. Демонстрація користі та успіхів: Регулярне представлення ясних прикладів того, як проекти покращують життя людей або сприяють розвитку громади, збільшує їхню популярність та підтримку. Історії успіху мають потужний вплив на сприйняття проектів.

6. Реагування на зворотній зв'язок: Швидке та ефективне реагування на занепокоєння, питання та критику з боку громадськості показує, що голоси громадян беруться до уваги та відповідно враховуються.

7. Освітні програми: Організація освітніх заходів та програм для підвищення обізнаності про важливість та механізми реалізації проекту допомагає зміцнити підтримку та розуміння серед громадськості.

Висновки. Міжурядова координація у проектах будівництва доріг і автострад вимагає комплексного підходу та ефективного управління. З огляду на складність і різноманітність зацікавлених сторін, успішне виконання таких проектів потребує впровадження різноманітних стратегій та методів. Чітке визначення мети та цілей проекту, аналіз ризиків та можливостей, ресурсне планування та визначення термінів є основними етапами стратегічного планування. Воно допомагає створити фундамент для ефективного виконання проекту. Чітка, відкрита та регулярна комунікація між усіма зацікавленими сторонами сприяє підвищенню легітимності проекту та вирішенню можливих конфліктів. Залучення всіх зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень, пошук альтернативних варіантів та досягнення консенсусу сприяють ефективному управлінню проектом. Виявлення джерел конфліктів, спільний пошук альтернативних рішень та залучення незалежних посередників можуть сприяти вирішенню конфліктів і забезпечити гладке виконання проекту.

Загальна успішність будівництва доріг і автострад залежить від здатності керівництва та учасників проекту до ефективного співробітництва та вирішення проблем. Ретельне планування, відкрита комунікація та гнучкість у вирішенні виникаючих проблем є ключовими чинниками успіху у таких проектах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Івко А. В. Підходи синкретичного управління в проектах відновлення дорожньої інфраструктури. Вісник Національного транспортного Університету. Сер. Технічні науки. Київ: НТУ, 2022. Вип. 3(53). С. 433–442.

2. Назаркевич О.Б. Механізм управління дорожнім господарством України в умовах децентралізації. Соціальноекономічні проблеми сучасного періоду України. 2018. Вип. 4. С. 27-32. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_4_7

3. Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 березня 2018 р. № 382. URL : https://ips.ligazakon.net/document/KP180382?an=5

4. Кононенко І. В., Кподжедо М.Ф.К. Метод вибору підходу для управління портфелем проєктів і його застосування. Вісник Національного технічного університету "ХПІ". Серія: Стратегічне управління, управління портфелями, програмами та проектами. Харків : НТУ "ХПІ", 2022. № 1(5). С. 29-38.

5. Проект Плану відновлення України (матеріали робочої групи "Відновлення та розбудова інфраструктури") : Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Сайт Кабінету Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/restoration-and-development-of-infrastructure.pdf

6. The Standard for Project Management and a Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Seventh Edition [Текст] / USA. – Project Management Institute, 2021. 250 p.

7. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-р

8. Дмитрієва, О. І. Законодавче забезпечення розвитку транспортної інфраструктури України. Проблеми і перспективи розвитку підприємництва : зб. наук. пр. Харків: ХНАДУ. 2019. № 2 (23). С. 31–45.

СИСТЕМА ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЯ КОШТІВ ЯК СКЛАДОВА СИСТЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

ANTI-MONEY LAUNDERING SYSTEM AS A COMPONENT OF THE ECONOMIC SECURITY SYSTEM OF THE STATE

УДК 330.33/36: 332.1
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.29

Дмитрова О.С.
кандидат економічних наук,
керівник напряму фінансового моніторингу АТ «УКРПОШТА»,
заступник завідувача кафедри фінансово-економічної безпеки Інституту безпеки ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID ID: 0009-0007-4928-2191

Гончарова К.Г.
кандидат економічних наук, заступник керівника напряму фінансового моніторингу АТ «УКРПОШТА»,
доцент кафедри фінансово-економічної безпеки Інституту безпеки ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID ID: 0000-0002-6716-3934

Карпова К.В.
кандидат економічних наук, доцент завідувач кафедри управління фінансово-економічною безпекою, Інституту безпеки ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID ID: 0009-0007-7705-8808

Статтю присвячено проблематиці питань протидії відмивання коштів, які були отримані несанкціонованим шляхом. Автори описують механізм впливу фінансового моніторингу на економічну безпеку держави та зазначають, що одним із головних завдань цієї системи є запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Розглянуто основні чинники впливу на економічну безпеку та виокремлено основні напрями роботи із цього питання під час повномасштабних військових дій. Проаналізовано методи відмивання коштів та вплив цього процесу на економічну безпеку держави, саме під час повномасштабних військовий дій.

Виокремлено основні підходи вдосконалення законодавства у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних протизаконним шляхом, оскільки важливим аспектом дослідження є визначення ключових складових, а саме системі протидії відмивання коштів в економічній безпеці України. Існуючі підходи до визначення складових системи економічної безпеки держави не враховують всіх методів та аспектів, які чинять на неї вплив і дослідники роблять акцент саме на динамічному характері економічної безпеки та необхідності постійного вдосконалення методів її забезпечення.

Підкреслено відсутність єдиного, загальноприйнятого підходу до визначення складових проблем економічної безпеки, проте більшість вітчизняних вчених сходяться на думці, що фінансова безпека є однією з найважливіших устворенні сильної захищеної економічної системи держави, яка була б здатна протистояти як внутрішнім так і зовнішнім загрозам на українську економіку.

Акцентовано увагу на потребі створення ефективної системи протидії відмивання коштів отриманих злочинним шляхом з урахуванням усіх мінливостей зовнішнього середовища.

Ключові слова: *економічна безпека держави, загрози, відмивання коштів отриманих злочинним шляхом функціональні складові, система, економіка.*

The article is devoted to the issues of combating money laundering that have been obtained by unauthorized means. The authors describe the mechanism of influence of financial monitoring on the economic security of the state and note that one of the main tasks of this system is to prevent legalization (laundering) of proceeds of crime, terrorist financing and financing of proliferation of weapons of mass destruction. The main factors influencing economic security are considered and the main areas of work on this issue during full-scale military operations are highlighted. The methods of money laundering and the impact of this process on the economic security of the state, especially during full-scale military operations, are analyzed.

The main approaches to improving the legislation in the field of combating legalization (laundering) of the proceeds of crime are highlighted, since an important aspect of the study is to identify the key components, namely, the system of combating money laundering in the economic security of Ukraine. Existing approaches to determining the components of the economic security system of the State do not take into account all the methods and aspects that affect it, and researchers focus on the dynamic nature of economic security and the need to constantly improve the methods of its provision.

The author emphasizes the absence of a single, generally accepted approach to defining the components of economic security problems, but most domestic scholars agree that financial security is one of the most important factors in creating a strong, secure economic system of the state that would be able to withstand both internal and external threats to the Ukrainian economy.

The author emphasizes the need to create an effective system for combating money laundering, taking into account all the variables of the external environment.

Key words: *economic security of the State, threats, money laundering, functional components, system, economy.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Економічна безпека держави, є важливою складовою загальнонаціональної безпеки будь якої країни. Важливість економічного сектора важко недооцінити, оскільки в різний час питанням побудови системи економічної безпеки держави присвячується достатньо уваги, але найбільш гостро це питання постає під час військової агресії, коли ворог намагається знищити нашу державу не лише фізично, але й економічно. Як зараз так і далі одним із найважливіших аспектів існування нашої держави є і буде розвиток економіки України. Оскільки міць економіки гарантує сильну державу та Збройні Сили. Але розвиток економіки не можливий без побудови ефективної системи економічної безпеки, розуміння усіх її складових та загроз які на неї впливають. Як і будь яка система, система ЕБД має свої властивості, в залежності від зміни макро та мікро рівнів економічного середовища, загрози та ризики які на неї впливають змінюються, під впливом часу окремі складові побудови системи економічної безпеки потребують вдосконалення та переосмислення. Саме тому питання побудови та вдосконалення системи економіч-

ної безпеки держави, яка здатна ефективно функціонувати під час повномасштабної війни із росією, та не дозволить знищити Україну з економічної точки зору є вкрай важливими та актуальними.

У даній статті розглянуто питання відмивання коштів отриманих злочинним шляхом, як однієї із складових системи економічної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. В цілому питанням економічної безпеки держави присвячено велика кількість робіт. Серед українських вчених дослідниками які вивчали цей напрям були такі вчені, як: І. Бінько, З. Варналій, О. Власюк, В. Геєць, В. Горбулін, Дмитров С.О, Я. Жаліло, А. Качинський, Мігус І.П., В. Мунтіян, Г. Пастернак-Таранущенко, В. Предборський, Л. Шевченко, В. Шлемко, М. Єрмошенко, Козаченко А. В., Пономарев В.П., Ляшенко А.Н., Франчук В.І. .

Метою дослідження є дослідити наукові праці вітчизняних вчених та практиків щодо розуміння усіх складових які впливають на економічну безпеку України в сучасних ринкових умовах та аналіз впливу системи протидії відмивання коштів та фінансування тероризму, як складової економічної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Існують різні визначення поняття економічна безпека держави, розкрити зміст та сутністьцього визначення, можна після проведення аналізу наукової літератури, бо поняття економічної безпеки держави, дозволяє виокремити та узагальнити наступні підходи та напрями при роботі та аналізі економічної безпеки:

– Підходи через визначення сутті та якості поняття економічної безпеки держави.

– Підходи через визначення економічної безпеки держави, як певної системи для протидії загрозам та ризикам, які на неї впливають, із зазначенням та напрямів її захисту.

– Підходи, до визначення економічної безпеки, як напрям певної діяльність держави та механізми її реалізації для досягнення економічної стабільності.

При цьому варто зазначити, що Ляшенко також вказує, що економічна безпека може та повинна сприйматись, як сполучення умов, як з зовнішнього боку так і зсередини, що забезпечує результативне та активне зростання національної економіки, її здатність задовольняти соціальні, національні та індивідуальні необхідності, що сприяють забезпеченню конкурентоспроможності на внутрішньому та міжнародному ринках та захисту від різних загроз. Різні підходи до визначення поняття економічної безпеки, у свою чергу відкривають шляхи до підходів та визначень її складових та ризиків які на неї впливають. Переважна кількість українських вчених розглядає складові економічної безпеки держави відштовхуючись від складових прописаних та запропонованих у «Методичних рекомендаціях, про розрахунок рівня економічної безпеки», затвердженого наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Зокрема, методичні рекомендації визначають економічну безпеку, як «стан національної економіки, який має здатність підтримувати стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, забезпечує висококонкурентоспроможність у глобальному економічному середовищі, дає характеристику здатності та можливість національної економіки підтримувати стійку рівновагу та рости, а його основними складовими є виробництво, населення, енергетика, зовнішня економіка, інвестиції та інновації, макроекономіка, продовольство, суспільство, фінансова безпека» [8]. Данні підходи базуються на виокремленні складових через призму національних інтересів держави. На відміну від Шлемко та Бінько, які виокремлюють внутрішні та зовнішні складники економічної безпеки, схожі підходи можна побачити у роботах В. Мунтіян, в якості складових економічної безпеки виокремлює фінансову, воєнно-економічну, демографічну, екологічну та тіньову економіку, ресурсна-сировинну, енергетичну, інформаційну, технологічну, продовольчу, соціальну. [9]. Дискусій щодо складових досі тривають, єдиного узагальненого підходу, не зважаючи на актуальність цього питання на жаль не існує, і на думку автора, відсутність єдиного підходу до цього питання значно ускладнює роботу на державному рівні з цими питаннями.

Не зважаючи на різність підходів, більшість вчених погоджується між собою, що фінансова безпека, є однією із найвагомішою складовою економічної безпеки.

Це підтверджується даними Українського інститута соціальних досліджень. Ними було проведено було проведено дослідження, та сформовано карту ризиків для економічної безпеки держави з урахування наявної ситуації на 2023 рік. Репрезентативна група експертів для цілей дослідження (експерти НІСД та зовнішні експерти) визначила можливий рівень дії та ймовірність виникнення реальної загрози, які несуть вплив на економічну безпеку. Опитування проводились у 2022 та 2023 році за результатами дослідження виклики та загрози фінансовій безпеці в системі викликів та загроз економічній безпеці посідають 2 місце.

Таблиця 1

Основні підходи до визначення економічної безпеки держави (Узагальнено авторами)

М. Єрмошенко	економічна безпека визначається як стан господарського механізму країни, що «характеризується стабільністю і стійкістю до негативного впливу внутрішніх і зовнішніх загроз та здатністю забезпечувати стабільний і ефективний розвиток вітчизняної економіки і соціальної сфери на основі реалізації національних інтересів» [1].
Власюк О.	економічна безпека тут взята на розгляд, як «складна поліструктурна наука, про забезпечення соціальних та економічних систем різних рівнях (галузь, домогосподарство, індивід, світове господарство, сектор економіки, національна економіка, регіон)» [2].
Г. Пастернак-Таранушенко,	розуміє економічну безпеку як «стан, що забезпечує створення оптимального середовища для процвітання свого населення, розвитку економіки та підвищення загального добробуту» [3].
В. Шлемко та І. Бінько	вважають економічну безпеку «таким станом, за якого національна економіка є стійкою до внутрішніх та зовнішніх загроз і здатна задовольняти потреби людей, сімей, суспільства та держави» [4].
М. Флейчук та Я. Гончарук	Визнає, що економічна безпека – це статус розвитку економічної системи, за якого забезпечується її «ефективне функціонування з урахуванням інтересів майбутніх поколінь та при належному використанні внутрішніх і зовнішніх факторів, а також її спроможність до створення та дієвого протистояння впливам зсередини та зовні» [5].
А. Сухоруков	Економічна безпека розглядається як «комплекс вимог, за яких країна зберігає здатність підтримувати свою економічну конкурентоспроможність, ефективно захищати національні економічні інтереси, протидіяти зовнішнім економічним загрозам і повною мірою використовувати свої конкурентні переваги в міжнародному поділі праці» [6].
І. Мігус, Васенко В.	вважають, що економічна безпека держави – це «стан економічного забезпечення національної безпеки, що являє собою сукупність загальнодержавних заходів, включаючи механізми протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам, спрямованих на забезпечення безперервного, збалансованого і стабільного розвитку економічної системи держави, її самодостатності та стійкості системи» [7].

Рис. 1. Процентний розподіл викликів та загроз економічній безпеці України на 2023 рік

Важно усвідомлювати, що система фінансового моніторингу країни стосуються безпеки економіки, в яку входить така складова, як фінансова безпека держави. Робота та функціонал фінансової системи пов'язаний, зокрема, з поняттям «відмивання грошей». Згідно з існуючим міжнародним досвідом, це акт приховування джерела незаконно отриманих коштів (або коштів, які були отримані закаонним шляхом, але застосовані для дій, які караються законом). За своєю природою відмивання грошей є злочином, який характеризується тим, що може мати різні етапи реалізації. Торгівля наркотиками, нелегальна

імміграція, фінансування членів злочинних угруповань, інсайдерські операції – все це важливі види діяльності, націлені на тих, хто бажає уникнути уваги, викликаної "раптовим" надходженням грошей на банківські рахунки. Потенціал тих, хто професійно займається відмиванням грошей, обмежується лише широтою їхньої уяви. Жодна фінансова установа не застрахована від можливості випадкової участі у злочинах, пов'язаних з відмиванням грошей. В цілому ж можна виділити такі цілі відмивання брудних грошей:

– замовчування джерел надходження коштів;

– створення видимості, за якою дохід буде виглядати легітимним;

– приховування осіб, що одержують незаконні доходи та займаються цією діяльністю;

– ухиляння від сплати податків;

– Забезпечення легкого та швидкого доступу до коштів, отриманих з незаконних джерел фінансування;

– забезпечення зручного і оперативного доступу до грошей, одержаних з нелегальних джерел, для споживання;

– розробка умов для безпечного вкладення в легальний бізнес, брудних грошей.

Не зважаючи на певне зменшення рівня тіньової економіки до початку повномасштабного вторгнення Росії на територію України, на сьогодні її рівень залишається високим і серед основних негативних наслідків є недоотримання значних коштів державним бюджетом у вигляді податків які треба сплатити, а також спотворення місцевої конкуренції через конкурентну перевагу тіньових компаній, які використовують різні схеми мінімізації податкових платежів. Також одим із наслідків можна вважати загальне зростання корупції та підрив довіри до державних інституцій. На сьогодні, рівень тенізації економіки становить надзвичайно високий рівень, так, науковці Інституту соціально-економічної трансформації стверджують, що відносно інших країн, тіньова економіка, як структура в Україні не сконцентрована в незареєстрованих підприємствах або в малих підприємствах сфери послуг і торгівлі.

В Україні найбільші інструменти ухилення від сплати податків використовують великі підприємства, які домінують у своїх галузях і часто користуються політичним захистом та імунітетом від фіскального та правоохоронного контролю.

Діюча система фінансового моніторингу покликана запобігати цим загрозам, як на рівні окремих фінустанов, так і на рівні країни в цілому.

Тому, головним завдання фінансового моніторингу – можна вважати забезпечення національної економічної безпеки, через виявлення і запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження показує, що існуючи підходи, до визначення складових системи економічної безпеки держави не враховують всіх аспектів, які на неї впливають, державні підходи та затвердженні документи є дещо застарілими та достатньо суперечливими у визначеннях складових економічної безпеки, не враховує ряд суттєвих ризиків та загроз, та дещо недооцінює влив системи фінансового моніторингу на економічну безпеку держави. В статті запропоновано та уточнено складові економічної безпеки враховуючи вплив системи протидії відмивання доходів отриманих злочинним шляхом. В дослідженні описано механізм впливу фінансового моніторингу на на економічну безпеку держави. Подальші дослідження варто спрямувати на розробку переліку індикаторів економічної (фінансової) безпеки, які б враховували вплив загроз, пов’язаних з легалізацією злочинних доходів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Єрмошенко М.М. Фінансова складова економічної безпеки: держава і підприємство: наук. монографія / М.М. Єрмошенко, К.С. Горячева. Київ. *Національна академія управління*, 2010. 232 с.
2. Власюк О. С. Теорія і практика економічної безпеки в системі науки про економіку / О. С. Власюк ; *Нац. ін-т пробл. міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України*. Київ, 2008. 48, С. 45
3. Пастернак-Таранушенко Г. А. Економічна безпека держави. Методологія забезпечення: Монографія. Київ, *Київський економічний інститут менеджменту*, 2003. 320 с.
4. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення: [монографія] / В. Т. Шлемко, І. Ф. Бінько. Київ. *НІСД*. 1997. 144 с.
5. Франчук В.І., Корчинський І. О. Економічна безпека держави: історичні аспекти та характеристика сутності. *Ефективна економіка*. 2019. № 8. С. 1-6.
6. Сухоруков А.І., Мошенський С.З., Петрук О.М. Національна економічна безпека. Житомир : *Рута*, 2010. 384 с. 33 -53
7. Шульга І. П. Економічна безпека держави, суб’єктів господарювання та тіньова економіка / І. П. Шульга, В. К. Васенко. *Черкаси*, 2010. 367 с.
8. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» від 9 жовтня 2013 року № 1277. URL: http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm
9. Мунтіян В. Економічна безпекаУкраїни / В. Мунтіян. Київ. *КВІЦ*, 1999. 463 с.

ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА ОСНОВІ ПРИНЦИПУ РЕСПОНСИВНОСТІ

PUBLIC ADMINISTRATIVE ACTIVITY AT THE REGIONAL LEVEL: FEATURES OF THE FORMATION OF SOCIAL PROTECTION MECHANISMS BASED ON THE PRINCIPLE OF RESPONSIBILIT

УДК 342.571
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.30

Баштанник В.В.
д. наук з держ. упр., професор,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»
ORCID ID: 0000-0001-5969-3620

Юхно І.В.
доктор філософії у галузі публічного управління та адміністрування,
суддя
Дніпропетровський окружний адміністративний суд
ORCID ID: 0009-0008-9253-7476

Стаття присвячена дослідженню теоретико-методологічних засад, тенденцій та особливостей формування механізму соціального захисту на основі уточнення інституціональних засад публічноуправлінської діяльності в умовах децентралізації та конституційних реформ. У статті обґрунтовано виокремлення етапів розвитку соціальної взаємодії в системі конституційного реформування, розкрито інституціональні й теоретичні засади соціального складника в державному управлінні. Систематизовано сучасні підходи до формування комплексного алгоритму реалізації концепту «соціальна держава» в умовах конституційного реформування. Розроблено і запропоновано авторську теоретичну концепцію соціального виміру конституційного реформування як взаємовпливу трансформаційних чинників у системі державного управління в Україні.

У статті представлено концептуальні засади аналізу конституційного змісту реформування державного управління з позицій поняття «соціальна безпека». На цій основі визначено та обґрунтовано принципи та методологічну основу такого аналізу, визначено суб'єктну базу реформування, конкретизовано сутність та складники інституціонального реформування в Україні. Досліджено методологічні засади та теоретичні аспекти ініціювання, становлення та формалізованого закріплення конституційного змісту соціальної держави. Охарактеризовано загальний процес формування механізмів соціального захисту.

Доведено, що загальний алгоритм формування механізму соціального захисту потребує стратегічного розуміння наслідків реформування публічноуправлінської діяльності, врахування зовнішніх чинників впливу на процес реформування, збереження наріжних конституційних принципів функціонування соціальної, правової держави, дотримання загальносвітових трендів на пріоритетність забезпечення політичних, економічних і соціальних прав людини. Базовими засадами конституційних змін визначено удосконалення національного законодавства у сфері соціального захисту, забезпечення суспільного схвалення конституційних реформ. Встановлено, що раціональний зміст функціонування механізму соціального захисту потребує відповідного правового наповнення, трансформації системи органів державної влади та місцевого самоврядування, раціоналізації механізму державно-приватного партнерства, а також політико-ідеологічного наповнення феномену соціалізації влади.

Ключові слова: *децентралізація, механізми соціального захисту, публічне управління, регіональний рівень, респонсивність, соціальний захист, соціальна держава, політика соціального захисту, соціальна безпека, соціальна стабільність, управлінські механізми.*

The article is devoted to the study of the theoretical and methodological foundations, trends and features of the formation of the social protection mechanism based on the clarification of the institutional foundations of public management activity in the conditions of decentralization and constitutional reforms. The article substantiates the identification of the stages of development of social interaction in the system of constitutional reform, reveals the institutional and theoretical foundations of the social component in state administration. Modern approaches to the formation of a complex algorithm for the implementation of the «social state» concept in the conditions of constitutional reform are systematized. The author's theoretical concept of the social dimension of constitutional reform as an interaction of transformational factors in the system of public administration in Ukraine has been developed and proposed.

The article presents the conceptual principles of the analysis of the constitutional content of public administration reform from the standpoint of the concept of «social security». On this basis, the principles and methodological basis of such an analysis were defined and substantiated, the subject base of the reform was determined, and the essence and components of institutional reform in Ukraine were specified. The methodological principles and theoretical aspects of the initiation, formation and formalized consolidation of the constitutional content of the social state have been studied. The general process of formation of social protection mechanisms is characterized.

It has been proven that the general algorithm for the formation of the social protection mechanism requires a strategic understanding of the consequences of reforming public administration activities, taking into account external factors influencing the reform process, preserving the cornerstone constitutional principles of the functioning of the social and legal state, observing global trends on the priority of ensuring political, economic and social human rights. Improvement of national legislation in the field of social protection, ensuring public approval of constitutional reforms are defined as the basic principles of constitutional changes. It was established that the rational content of the functioning of the social protection mechanism requires appropriate legal content, transformation of the system of state authorities and local self-government, rationalization of the mechanism of public-private partnership, as well as political and ideological content of the phenomenon of socialization of power.

Key words: *decentralization, social protection mechanisms, public administration, regional level, responsiveness, social protection, welfare state, social protection policy, social security, social stability, management mechanisms.*

Постановка проблеми. Численні інституціональні кризи, що відбуваються в різних країнах, свідчать про перехід в суспільних відносинах до відкритого державного управління як нової форми існування складних адміністративних систем. Відкрите державне управління – система принципів та механізмів організації діяльності органів влади, що базується на визнанні того, що інформаційні технології та нові засоби комунікації значною мірою ускладнили соціальні процеси та вимагають впровадження сучасних технологій взаємодії інститутів держави, суспільства та громадян, у тому числі - у контексті формування механізмів соціального захисту. Сучасні наукові школи розуміють сучасного публічного управління як систему принципів, механізмів та інструментів організації публічноуправлінської діяльності на основі запровадження нових форм участі громадян в управлінні, прозорості та підзвітності діяльності органів влади, а також широкого використання сучасних інформаційних технологій та нових засобів комунікації у здійсненні взаємодії з громадянами. Тобто мова йде про такі складник публічноуправлінської діяльності: «відкрита інформація» та інформаційна відкритість діяльності (інформаційний складник), підзвітність органів влади для громадян (комунікаційний складник); розширення можливостей та форм участі громадян в управлінні, залучення громадських інститутів, громадян та експертів у розробку, виконання окремих державних функцій (партисипативний складник); раціоналізація публічних послуг тощо, головним змістом яких виступає формування раціональних механізмів соціального захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дисертаційної роботи стали наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади формування механізмів державного управління, а саме А. Баштанник, З. Бурик, К. Ващенка, В. Голубь, Н. Гончарук, Н. Драгомирецької, В. Князєва, В. Куйбіди, Н. Липовської, А. Мерзляк, О. Мордвінова, З. Надюка, Н. Нижник, Л. Новак-Каляєвої, О. Пархоменко-Куцевіл, П. Петровського, Л. Приходченко, О. Пухкала, Є. Романенка, А. Семенченка, С. Сороки, С. Серьогіна, О. Сушинського, Т. Тарасенко, В. Тертички, І. Хожило, Н. Чалої, О. Федорчак та ін. На конституційно-правових та інституціональних аспектах публічноуправлінської діяльності у сфері соціального захисту акцентовано увагу у працях дослідників-юристів В. Авер'янова, Ф. Андрійко, В. Борденюка, С. Дубенко, О. Петришина, Н. Плахотнюк, В. Цвєткова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін. Аналіз теоретичних і прикладних аспектів формування та розвитку публічноуправлінської діяльності у зарубіжних країнах здійснено в дослідженнях таких науковців, як Г. Алмонд, Б. Гурне, Н. Генрі, С. Ліпсет, Д. Пауелл, Г. Райт, С. Хантінгтон, Д. Шуман тощо. Напрямами досліджень науковців виступили інституціональні аспекти регулювання публічноуправлінської діяльності на державному та регіональному рівні. Разом з тим, значне число проблем залишилось невирішеними низка проблем наукового аналізу, зокрема, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої публічноуправлінської діяльності у сфері соціального захисту на основі конституційних норм, у тому числі діяльності інститутів влади, розподілу повноважень в системі публічної влади, децентралізації державної влади.

Метою статті є дослідження особливості формування механізмів соціального захисту на основі принципу респонсивності як складника публічноуправлінської діяльність на регіональному рівні. З цією метою визначено такі завдання: теоретична ідентифікація пріоритетів публічноуправлінської діяльності для визначення основних пріоритетів політики соціального захисту в умовах воєнного стану, аналіз ефективності та результативності функціонування механізму соціального захисту, концептуалізації механізмів соціального захисту на основі принципу респонсивності.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах сучасних зовнішньої агресії з боку РФ, викликів і загроз для стабільного функціонування Української держави головним напрямом наукового дослідження виступає розробка сучасної методології аналізу системи публічного управління, розвитку нових форм публічноуправлінської діяльності, детермінації інституціональних засад такої діяльності в умовах конституційних змін щодо загального моніторингу ефективності соціальної держави. Основою сучасного наукового підходу щодо інституціональних чинників завжди виступає національна система управління, що взаємодіє з міжнародними інститутами у форматі напрацювання політико-правових механізмів державного управління, що, у свою чергу, визначає інтегрований механізм регіонального та локального адміністрування соціальних відносин

Зрозуміло, що зконцентрувати зусилля держави, суспільства і громадян з метою модернізації соціальних систем неможливо без реалізації суспільного діалогу, відносин партнерства та солідарності, визначення комплексу інтересів всіх соціальних груп, Адже жодне суспільство, зазначає Т. Парсонс, не може підтримувати стабільність, маючи на

увазі потенційно можливі конфлікти та кризи, якщо інтереси його громадян не визначаються солідарністю, внутрішньою лояльністю та взаємними зобов'язаннями. Адже використання влади повинне являти собою засіб досягнення цілей, у яких зацікавлені обидві сторони владних відносин: пануюча й підлегла. Саме тому влада повинна респонсувати актуальний суспільний запит [1]. У контексті соціальної безпеки як виміру соціальної держави мова йде про становлення нової моделі публічної влади, конституювання принципів пропорційності, децентралізації, публічності, транспарентності та субсидіарності, трансформація неінституціональної побудови територіального управління на основі сучасних соціальних запитів, очевидною відповіддю на що має виступати формування механізмів соціального захисту.

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

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. Для розкриття сутності публічноуправлінської діяльності за умов розвитку суспільних відносин важливо визначити, як виявляється реальна можливість взаємодії механізмів управління і самоврядування, їх пропорційне співвідношення, чи мають вони перевагу над механізмами стихійного регулювання та стихійного саморегулювання. З'ясування цих питань допомагає визначити тенденцію (підвищення чи зниження) рівня керованості будь-яких підсистем державного управління. Необхідність оновлення механізму правового регулювання в цілому, і адміністративно-правового зокрема, обумовила проведення адміністративної реформи в Україні, мета якої полягає в поетапному створенні такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої європейської держави, що екзестенційно визначена як соціальна держава. .

На даний час значна кількість наукових розробок структурно включає напрям європейського управління (або «європейського врядування»), при цьому основними напрямами аналізу виступає діяльність європейських інституцій: взаємодія, порядок формування, принципи функціонування. Проте, загальний стан наукової розробки проблеми публічноуправлінської діяльності у площині формування засад соціальної держави (соціальної безпеки – за сутністю) характеризується наявністю нечисленних фундаментальних робіт з питань інституціональних засад такої діяльності, що пояснюється сприйняттям вітчизняних науковців інституціонального статусу соціальної держави і всіх суміжних понять як апріорних категорій. З цим важко погодитись, адже питання інституціонального статусу є малодослідженою категорією. На нашу думку, інституціональні засади публічноуправлінської діяльності, що проходять період становлення і розвитку від 1991 року, потребують окремої систематизації. На основі структурного підходу, запропонованого Ф. Терхановим [2-3], слід навести інтегрований концепт інституціональних засад публічноуправлінської діяльності. Такий концепт виявляється у формуванні сучасного публічноуправлінського механізму, сформованого на інституціональному чиннику, при цьому суб'єкти публічного управління можуть виступати об'єктами управління за особливих обставин. При цьому спрямованість такої діяльності на соціальну сферу лише конкретизує завдання управління.

Слід наголосити на принципах реформування державного управління у країнах Західної Європи, зокрема, принципі демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність), принципі орієнтації на клієнта, принципі орієнтації на кінцевий результат, принципі рентабельності, принципі простоти управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур). Досягнення конкретних результатів управління за умов реалізації таких принципів можливе лише при чіткій взаємодії органів влади всіх рівнів із політичними партіями, що представляють різноманітні суспільні групи [4].

Система та підсистеми органів публічної влади мають відповідні організаційні структури, які відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним

із чинників підвищення ефективності виконавчої влади [5]. Між цими рівнями передбачено субординаційні відносини, й відповідно, системі місцевих органів державної виконавчої влади властиві такі ознаки як: сукупність взаємопов'язаних, тісно взаємодіючих елементів, відносно самостійних за функціональним принципом; внутрішня організованість системи, що перетворює її в єдине цілісне явище зі спільною метою. Саме тому варто зважити на той факт, що стабільність будь-якої системи у класичному вигляді передбачає незмінність як структурно, так і функціонально. Разом з тим, важливо вказати на соціальну спрямованість публічноуправлінської діяльності, що виступає власне ідеологією державотворення.

Варто з позицій соціального виміру державотворення визначити сутність поняття «стабільності»:

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

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

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

При цьому саме соціальна безпека і її внутрішній зміст – механізм соціального захисту визначає сутність стабільності. Ми фокусуємо питання раціоналізації механізму соціального захисту на таких проблемах:

1. Яка важливість мети формування механізму соціального захисту, якої прагнуть досягти за допомогою цього заходу?

2. Чи відповідний захід підходить чи ефективний для досягнення бажаної мети?

3. Чи необхідний цей захід у тому сенсі, що для досягнення бажаної мети неможливо досягти жодної меншої форми втручання в права особи чи осіб, чи існує не менш ефективний альтернативний захід, який можна застосувати?

4. Незважаючи на те, що цей захід підходить для досягнення мети, чи не накладає він надмірний тягар на особу або осіб, який є непропорційним по відношенню до суспільних інтересів, про які йдеться?

Варто розглядати державне управління і відповідні відносини у широкому аспекті як діяльність усіх складників державної влади по врегулюванню соціального, політичного, економічного життя, й при цьому слід зазначити, що існують дві групи основних публічно-управлінських відносин: організаційно-структурні та організаційно-функціональні, які виникають у процесі управління і мають обов'язковим суб'єктом орган виконавчої влади, через що вони є переважно відносинами влади – підпорядкування. Саме тому, трансформаційна роль публічного управління полягає не тільки у забезпеченні поступального розвитку суспільства, хоча це є головною його метою, а й сприянні тривалості, стабільності соціальної взаємодії, на чому врешті решт базується механізм соціального захисту. Без цього не можна домогтися упорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його у такому стані, адже саме у цьому полягає сенс управлінської діяльності держави [6-7].

Трансформація системи державної влади в Україні – процес, ініційований Президентом України у 2019 році, передбачає приведення системи влади в Україні до сучасних європейських стандартів соціально детермінованого публічного управління, функціонування елементів суспільного впливу на публічноуправлінські рішення, у тому числі, формування механізмів суспільної підтримки процесу реформ. Саме тому концептуальна модель дослідження особливостей сутності та основних структурних елементів системи публічноуправлінської діяльності, побудована на імперативному змісті поняття «державна влада – соціальна держава», потребує власного наукового дослідження. Загальна теоретична конструкція поняття «публічноуправлінська діяльність» може бути подана у такому вигляді:

– діяльність системи державної влади як форми політичної влади, політично організований механізм соціального управління, що реалізує функцію регулювання суспільних відносин від імені народу на всій території держави у контексті принципів суверенітету, територіальної цілісності та незалежності шляхом функціонування апарату держави, прийняття реалізації і контролю за виконанням загальнообов'язкових норм національного права, представляє державу у зовнішніх зносинах, гарантує дотримання соціальних, політич-

них, економічних прав і свобод людини, має виключне право формувати апарат державного примусу.

На наш погляд, сучасні підходи визначення цілепокладання публічного управління, хоча і не суперечать один одному, але не можуть бути визначені як універсальні. Адже сьогодні кожен принцип публічноуправлінської діяльності розкриває окремий елемент механізму інституціоналізації діяльності. Тому під інституціоналізація слід розуміти різноманітні соціальні процеси, які формують організацію суб'єктів, перетворюючи їх взаємодії в інституційну систему, елементи адміністрування якої стають загальноприйнятою практикою, що існує та трансформується у межах певного процесу управління, відтворюється у поведінці звичайних людей (не-адміністраторів). Оскільки діяльнісним мотивом для соціальних спільнот виступають їх інтереси, необхідно говорити про інституціоналізацію інтересів, результатом якої є система інститутів. В системі інститутів публічного управління ми маємо вести мову про інституціоналізацію самої публічноуправлінської діяльності на основі концепту соціальної держави.

Визначальною метою є досягнення відповідності цільовим суспільним принципам публічного управління, перш за все принципу респонсивності. Впровадження принципу респонсивності у науці державного управління виступає важливим методологічним інструментом, дослідницькою парадигмою, сутність якої полягає у відтворенні суспільних очікувань від результатів ПД. Респонсивність (англ. response – відповідь) – властивість інституціонального стану системи публічноуправлінської діяльності, яка характеризує здатність і визначальність сутності діяльності як відповіді на соціальну, індивідуальну або державну потребу в управлінському стилі, формі, методі, засобах інструментах і механізмах.

Варто підтримати науковий підхід П. Пресіча по трактуванню принципу респонсивності щодо несприйняття спрощеної моделі трактування респонсивності як чутливості державної влади до соціальних потреб громадян, оскільки в соціально неоднорідному суспільстві це не завжди можливо [90]. Підхід П. Пресича щодо розуміння респонсивності полягає у трикомпонентному сприйнятті респонсивності як: 1) як здатності (та намаганні) публічної влади реагувати на сучасні суспільні потреби та змінювати напрями державної політики через формування інноваційних механізмів державного управління; 2) здатності (та намаганні) публічної влади формувати відносно незалежні, професійні, гнучкі, транспарентні та децентралізовані підсистеми державного управління за напрямами системних реформ; 3) здатність публічної влади до взаємодії з громадянами (у тому числі, й через безпосередню їх участь в управлінні державними справами) у процесі формування механізмів публічного управління на основі суспільного консенсусу, дотримання конституційних норм, підзвітності, чутливості реагування, ефективності такого реагування. Науковець вважає, що на цих засадах має формуватися сучасний підхід аналізу систем публічного управління, якщо метою сучасного публічного управління протидія негативному зовнішньому впливу [8].

Наш підхід до формування методологічної концепції респонсивності визначається практикою забезпечення такого стану функціонування системи публічного управління, щоб органи влади та посадові особи обслуговували соціальні потреби у сфері їх діяльності корисно та відповідально. Перший крок у тому, щоб діяти відповідно до респонсивності – визначити зобов'язання співпрацювати повагою. Формалізація респонсивності як здатності реагувати на зовнішні виклики в межах національної моделі управління, проте зовнішньополітичний вплив – це формат впливу, що як правило, не завжди співвідноситься із інтересами громадян. Адже зміст та процес формування публічноуправлінської діяльності визначається респонсивністю його суб'єктів до наявної сукупності внутрішніх і зовнішніх політичних, економічних, соціально-культурних, технологічних й інших чинників та забезпечується завдяки впровадженню сукупності норм, принципів, гарантій, на основі яких здійснюється державне управління.

Такий підхід обгрунтовується низкою факторів. По-перше, застосування концепту респонсивності надає можливість оцінювати не лише доцільність напрямів системного реформування, а й організацію державного управління загалом, адже поняття ефективності та результативності управління базуються на понятті стабільності системи управління. Отже, якщо система ПД у процесі реформування переходить у нестабільний стан, то обрані напрями реформування є невірними.

По-друге, з позицій концепту респонсивності є можливість встановити раціональність реформ: якщо суспільні очікування від реалізації реформ, механізмів, форм і засобів реформування суперечать результатам реформування, то мова йде про низьку респонсивність, а отже такі засоби і способи обрані необгрунтовано [92]. Інший аспект реагування системи ПД передбачає зусилля, які гарантують, що кожен громадянин має доступ до соціальних

послуг. Саме у такому композиційному наповненні формується сутність механізму соціального захисту.

Висновки. Варто вказати, що соціальна визначеність концепту респонсивності доводить той факт, що успішність трансформаційного процесу досягається за умови, що в основі моделі публічного управління покладені принципи участі громадян в управлінні державними справами, прозорість, ефективність, здатність реагувати на потреби громадян, врахування інтересів всіх суспільних груп і безумовно верховенства права. Саме тому соціально орієнтована система публічноуправлінської діяльності, побудована з урахуванням концепту респонсивності, характеризуються як усталена, збалансована, елементи якої так само мають стабільні характеристики управління. Саме у такому підході забезпечений стан соціальної стабільності, що і формує системи соціальної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Парсонс Т. Соціальна структура і особистість. Дух і Літера, 2011, 338 с.

2. Терханов Ф. Проблеми та перспективи публічного управління в контексті розвитку національного євроінтеграційного процесу. Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: *матеріали міжнар. наук.-практ. конф*., 18 листоп. 2016 р., Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2016. С.222-224.

3. Терханов Ф. Конституційне закріплення принципу територіальної цілісності як основа формування публічно-управлінської діяльності у сфері національних інтересів. Проблеми розвитку публічного управління в Україні : *матеріали наук.-практ.конф. за міжнар. участю*, Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2017. С.58-61.

4. Коротич О. Б. Реформування системи управління державою / *Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць*, 2006. № 3. С. 42.

5. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: Київ : УАДУ, 1998. 160 с.

6. Баштанник В. Впровадження європейської інтеграційної технології в системі публічного управління у контексті майбутнього розширення ЄС. *Zarzadzanie i marketing. Zeszyty naukove Politechniki Rzeszowskiej*. № 3. 2009. С. 35.

7. Баштанник В. Європейський вибір: побудова громадянського суспільства та правової держави. Грані. 2003. № 2 (28). С. 118 – 125.

8. Пресіч П. Теоретико-методологічні засади формування механізмів державного управління землями сільськогосподарського призначення в Україні в контексті зарубіжного досвіду. Visegrad Journal of human rights. 2016. № 4. Ч. 1. – С. 175–181.

ПРОГНОЗУВАННЯ, ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННІ В УКРАЇНІ, НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

THE FORECASTING, AS A TOOL FOR INCREASING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE AT THE NATIONAL AND REGIONAL LEVELS

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.31

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

Статтю присвячено узагальненню сучасних підходів до проблеми підвищення ефективності державного управління, що можуть бути застосовані в Україні.
В ході дослідження окреслено коло проблем, які сьогодні стоять перед державним управлінням в Україні, як на національну, так і на регіональному рівнях. До таких віднесено: безпекові виклики (зокрема війну російської федерації проти України); демографічну кризу; проблеми політичної децентралізації та місцевого самоврядування, що перебувають у стадії невпинного реформування; корупцію та недостатню прозорість у діяльності органів державної влади; недостатній рівень довіри населення до органів державної влади, і зокрема - правоохоронної системи.
Особлива увага у дослідженні приділяється важливості застосування раціональних методів прогнозування, як дієвого інструменту підвищення ефективності державного управління. Науково-обґрунтовані методи прогнозування включають в себе не тільки кількісні, але й якісні підходи. Узагальнено особливості таких методів прогнозування як економетричне моделювання, статистичний аналіз \, метод Дельфі. Зазначено, що застосування передових технологій прогнозування, таких як штучний інтелект та машинне навчання, значно підвищує здатність до аналізу великих обсягів даних.
Наголошено на тому, що ефективне застосування методів прогнозування, як інструменту державного управління, може значно покращити якість управлінських рішень, зменшити ризики та відкрити нові можливості для сталого розвитку та благополуччя громадян.
Подальшої уваги дослідників заслуговує проблематика взаємоузгодження методів прогнозування, як інструменту підвищення ефективності державного управління. Важливу роль відіграє саме кадрова складова, що обумовлює потребу систематизованої та масової підготовки висококваліфікованих фахівців, здатних оперувати даними на міжгалузевому рівні, і користуватися різними методами та інструментами прогнозування (у тому числі – з елементами штучного інтелекту).
Ключові слова: *прогнозування, державне управління, державна служба, концептуальні засади, ефективність, результативність, чинники ефективності, євроінтеграція, реформи, воєнний стан, компетентність, демократичне суспільство, інституційні чинники ефективності державного управління, освітньо-інноваційні чинники ефективності державного управління; регіональний розвиток, безпека в умовах воєнного часу, механізми забезпечення контролю в системі публічної влади, ефективність державного управління в умовах воєнного часу.*

The article is devoted to the generalization of modern approaches to the problem of increasing the efficiency of public administration, which can be applied in Ukraine.
In the course of the study, a range of problems facing public administration in Ukraine today, both at the national and regional levels, were outlined. These include: security challenges (in particular, the war of the Russian Federation against Ukraine); demographic crisis; problems of political decentralization and local self-government, which are in the stage of constant reformation; corruption and lack of transparency in the activities of state authorities; insufficient level of public trust in state authorities, and in particular - in the law enforcement system.
The study pays special attention to the importance of using rational forecasting methods as an effective tool for improving the efficiency of public administration. Science-based forecasting methods include not only quantitative, but also qualitative approaches. The features of such forecasting methods as econometric modeling, statistical analysis, and the Delphi method are summarized. It is noted that the use of advanced forecasting technologies, such as artificial intelligence and machine learning, significantly increases the ability to analyze large volumes of data.
It is emphasized that effective application of forecasting methods as a public administration tool can significantly improve the quality of management decisions, reduce risks and open new opportunities for sustainable development and well-being of citizens.
The issue of coordination of forecasting methods as a tool for improving the efficiency of public administration deserves further attention of researchers. An important role is played by the personnel component, which determines the need for systematic and mass training of highly qualified specialists who are able to operate data at an interdisciplinary level and use various forecasting methods and tools (including elements of artificial intelligence).
Key words: *the forecasting, public administration, public service, conceptual principles, efficiency, effectiveness, efficiency factors, European integration, reforms, martial law, competence, democratic society, institutional factors of public administration efficiency, educational and innovative factors of public administration efficiency, mechanisms for ensuring control in the system of public authority, regional development, security in wartime conditions, efficiency of state administration in wartime conditions.*

Об´рунтування актуальності обраної теми дослідження. Сьогодення України, як держави, сповнене екзистенціальних викликів, які ставлять під питання саме майбутнє Українського народу. Окрім класичних для більшості років нашої незалежності економо-

мічних та соціальних криз, в нашій країні триває війна, яка не лише виснажує економіку та завдає колосальних збитків інфраструктурі, знижуючи інвестиційну привабливість, погіршуючи ринкові умови і якість життя пересічних громадян, але й щодня забирає життя, дедалі більше занурюючи народ в глибини демографічної катастрофи.

В таких умовах, особливого значення набуває проблематика ефективності державного управління в цілому, і його реалізації на основі раціонального прогнозування – зокрема. Що й обумовлює потребу дослідити сучасні підходи до прогнозування, як інструменту підвищення ефективності державного управління як на загальнонаціональному рівні, так і на рівні регіонів.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Окремим проблемам підвищення ефективності сучасної системи публічного управління на національному та регіональному рівнях, присвячували свою увагу численні дослідники, зокрема: М. Андрієнко, Р. Баженов, С. Банніков, П. Гаман, В. Дабіжа, О. Делія, А. Дорош, С. Завиваєв, А. Колодій, Л. Сморгунов, І. Понкін, В. Солових, О. Курчин, Л. Лукашук, М. Міщук, В. Нудельман, К. Кравченко, М. Скиба та інші.

Проте, сучасні безпекові виклики, а особливо – потреба формування раціональної системи прогнозування загроз, вимагають нових досліджень у галузі вивчення та впровадження сучасних підходів до підвищення ефективності державного управління.

Метою дослідження виступає узагальнення особливостей сучасних підходів до підвищення ефективності державного управління в Україні з урахуванням інструментарію раціонального прогнозування.

Основний зміст дослідження. Дослідження, яке покладається на узагальнення інструментарію та стратегій у сфері державного управління, повинне ініціювати процес ідентифікації та класифікації інноваційних та передових методів у даній галузі, які вже були впроваджені або могли б бути впроваджені з метою підвищення якості життя громадян та ефективного вирішення регіональних викликів в Україні. Додатково, аналіз цих сучасних методів дозволяє оцінити можливості їхнього застосування та обмеження, пов'язані з особливостями українського контексту.

Наразі Україна стикається з рядом значних викликів, які впливають на ефективність державного управління і потребують особливої уваги у формуванні стратегій реагування. Перш за все, це безпекові загрози, зокрема триваючий військовий конфлікт на сході та півдні країни, що не лише створює додатковий тягар для державного управління, але й призводить до щоденних людських жертв і руйнувань. Звісно ж, війна поглинає колосальні ресурси, які могли би бути використані для внутрішнього розвитку та модернізації. Окрім того, військові дії посилюють соціальну напругу, ускладнюють внутрішньополітичну ситуацію та відволікають увагу від необхідності проведення структурних реформ. Однак, до завершення бойових дій більшість навіть дуже перспективних змін, можуть становити загрозу стабільності державного механізму, що вимагає їх відтермінування всюди, де це можливо.

Однією з ключових перешкод ефективному функціонуванню державного механізму лишається політична нестабільність. До війни це включало в себе часті зміни урядів, що призводило до переривань у реалізації довгострокових політик, а також до втрати досвіду та непередбачуваності в політичній сфері [1]. Наразі зростає недовіра населення до влади, що також погіршує як безпековий, так і економічний клімат всередині країни. Відсутність стабільності урядування обтяжує здатність країни втілювати реформи та адаптуватися до змінних зовнішніх та внутрішніх умов.

Економічні проблеми також глибоко впливають на державне управління. Зокрема, високий рівень державного боргу та необхідність користуватися залученими міжнародними фінансовими ресурсами ставлять під загрозу фінансово-економічну стабільність. Мінімальної затримки в постачанні допомоги від партнерів буває достатньо для зниження курсу гривні. І звісно ж, ці виклики ускладнюють ведення макроекономічної політики, зокрема у сфері інфляційного таргетування та курсової стабілізації [2]. Крім того, висока залежність від імпорту енергоресурсів підсилює вразливість економіки до зовнішніх шоків, що вимагає від уряду розробки та імплементації більш гнучких економічних стратегій.

Ще однією суттєвою проблемою є внутрішня міграція та еміграція населення, зокрема жінок з дітьми, а також молодих та висококваліфікованих спеціалістів. Це явище колосально знижує потенціал економічного зростання та інноваційної діяльності в країні [3]. Відтак, необхідно розробити політики, спрямовані на підтримку та стимулювання професійного та особистісного розвитку молоді в Україні, а також створення умов для бодай повоєнного повернення кваліфікованих емігрантів.

Зазначені виклики змушують Україну шукати нові підходи до забезпечення національної безпеки та оборони, що також має відбуватися паралельно з зусиллями по від-

новленню та модернізації країни. При цьому, усі категорії викликів вимагають комплексного підходу та взаємодії в управлінських рішеннях, що повинні бути спрямовані на стабілізацію внутрішньої ситуації та підвищення безпеки України.

Незважаючи на війну, одним з основних аспектів оптимізації державного управління лишається вдосконалення інституційних механізмів, які можуть допомогти управлінцям ефективно реагувати на зміни, забезпечуючи при цьому прозорість та залучення громадськості [4]. Це передбачає, у тому числі, й розробку нових правил та процедур у сфері державного управління, які будуть засновані на найкращих міжнародних практиках та адаптовані до українського контексту.

Не варто забувати й про потребу реформування правоохоронної системи та судової гілки влади, що є критично важливим для підтримки правової держави та боротьби з корупцією. Ефективне правосуддя та незалежні суди є запорукою захисту прав та свобод громадян, що в свою чергу сприяє зміцненню довіри населення до державних інститутів [5]. Особлива увага в цьому контексті повинна бути приділена забезпеченню незалежності судової системи від політичного впливу та зміцненню механізмів громадського контролю.

В умовах сучасних викликів, що стоять перед Україною, важливою є також інтеграція в глобальні економічні та політичні процеси, зокрема - через укладення міжнародних угод та поглиблення співпраці з міжнародними організаціями. Однак, такі процеси не повинні ставати самоціллю. Вони мають сприяти Україні краще реагувати на глобальні виклики, водночас підвищуючи її економічну стійкість та політичну вагу на міжнародній арені.

Аналіз наукових джерел і теорій, в таких галузях знань як державне управління, право, економіка, відіграє вирішальну роль у формуванні ефективних стратегій для вирішення сучасних викликів, з якими стикається Україна [6]. Цей аналіз включає оцінку різноманітних підходів та моделей, які можуть бути адаптовані та інтегровані в українське державне управління.

Один з ключових напрямків – теорія «Нового громадського управління» (New Public Management, NPM), яка підкреслює важливість впровадження у державний сектор принципів та практик, характерних для приватного сектору [7]. Це включає підвищення ефективності через ринкові механізми, контрактну систему управління та зорієнтованість на результат. Прикладом може служити впровадження бюджетування, заснованого на результативності, що спрямоване на оптимізацію видатків та підвищення відповідальності урядових інститутів.

Теорія бюрократії Макса Вебера також досі має значний вплив на розуміння структури та функціонування державних органів. Вебер виокремлював основні принципи, такі як ієрархія, фіксовані компетенції та формалізовані процедури, які повинні сприяти зменшенню неефективності та корупції [8]. Проте сучасні виклики вимагають адаптації та мінімізації жорсткості бюрократичних систем, з метою зробити їх більш гнучкими та адаптованими до швидких соціальних змін.

Теорія стейкхолдерів стає все більш актуальною в контексті демократизації управлінських процесів. Ця теорія акцентує на важливості врахування інтересів усіх зацікавлених сторін, включаючи громадян, державні органи, приватний сектор та неурядові організації. Саме включення широкого кола стейкхолдерів до управлінського процесу, дозволяє забезпечити громадський контроль за процесом ухвалення рішень на національному та регіональному рівнях, стимулює більш повне розуміння проблем та потреб суспільства, а також сприяє розробці більш ефективних та соціально прийнятних політичних рішень.

Не менш важливою в даному контексті є концепція «Відкритого урядування», яка підкреслює саме прозорість, доступність інформації та залучення громадськості. Ці принципи спрямовані на збільшення довіри громадян до уряду, зменшення корупції та підвищення загальної ефективності управлінських рішень. І їх застосування повинно допомогти Україні у боротьбі з внутрішніми викликами та підвищити якість державного управління.

Наведені теорії та концепції можуть служити основою для розробки та впровадження реформ у сфері державного управління, спрямованих на підвищення ефективності в умовах сучасних викликів.

Узагальнення поширених серед сучасних науковців концептуальних підходів, дозволяє виокремити в системі державного управління напрями впровадження інноваційних підходів, які охоплюють наступні категорії: сервісні інновації, що зосереджуються на покращенні надання послуг наявним користувачам суспільства; процесні інновації, які включають розробку нових адміністративних методів, форм та робочих процедур у державних органах [8]; технологічні інновації, що застосовуються в оперативній діяльності та механізмах надання послуг, що можуть варіюватися від цифрових рішень до автоматизації рішень за допомогою алгоритмів [9]; інновації у сфері

управління, які впроваджують нові механізми громадської участі та способи забезпечення більшої прозорості та підзвітності у державному секторі; системні інновації, які вдосконалюють взаємодію з іншими організаціями та базами знань для спільного надання державних послуг; соціальні інновації, які представляють міжсекторальну концепцію, спрямовану на задоволення соціальних потреб вразливих груп та вирішення основних причин соціальних проблем [10].

Однак, незалежно від категорії, всі напрями оптимізації механізму та підвищення ефективності державного управління єдині в потребі використання раціональних методів прогнозування.

Методи прогнозування відіграють ключову роль у підвищенні ефективності державного управління, оскільки дозволяють урядам та іншим державним інститутам враховувати майбутні події та розробляти адаптивні стратегії відповіді на потенційні виклики. Застосування передових технологій прогнозування, таких як штучний інтелект та машинне навчання, значно підвищує здатність до аналізу великих обсягів даних, що може бути використано для визначення тенденцій, виявлення ризиків та оптимізації управлінських рішень [11]. Ці методи можуть бути використані для різноманітних цілей, від бюджетного планування та управління державними активами до розробки соціальних програм та кризового реагування.

Науково-обґрунтовані методи прогнозування включають в себе не тільки кількісні, але й якісні підходи. Кількісні методи, такі як економетричне моделювання та статистичний аналіз, дозволяють зі змінних минулих і поточних даних вивести можливі майбутні сценарії. Вони широко використовуються для економічного прогнозування, планування державних фінансів та аналізу соціально-економічного розвитку [12]. Якісні методи, такі як експертні оцінки та метод Дельфі, залучають досвід та інтуїцію фахівців для визначення майбутніх тенденцій та рішень, що можуть бути особливо корисними у сферах, де не вистачає історичних даних або де домінують високі рівні невизначеності [13]. Водночас, важливим є розвиток компетенцій серед кадрів державного управління у сфері прогнозування та аналітики. Інвестування в освіту та тренінги, спрямовані на підвищення аналітичних навичок чиновників, сприятиме кращому розумінню та застосуванню прогнозних інструментів. Навчання повинно охоплювати навички критичного мислення, здатність аналізувати та інтерпретувати великі обсяги даних, а також розуміння новітніх технологічних рішень, які можуть підвищити прозорість та об'єктивність у прийнятті рішень.

Загалом, ефективне застосування методів прогнозування як інструменту державного управління може значно покращити якість управлінських рішень, зменшити ризики та відкрити нові можливості для сталого розвитку та благополуччя громадян. Використання цих методів повинно стати нормою в стратегічному плануванні та управлінні, оскільки вони допомагають урядам бути більш прогнозованими, відповідальними та відкритими перед громадськістю.

Висновки і перспективи подальших досліджень. В умовах сучасних викликів, що стоять перед Україною, вкрай важливим є застосування усіх доступних методів підвищення ефективності державного управління, як на національному, так і на регіональному рівнях. І одним з ключових інструментів такого державного управління виступає раціональне прогнозування.

Науково-обґрунтовані методи прогнозування включають в себе не тільки кількісні, але й якісні підходи. Зрештою, саме впровадження інтегрованих систем прогнозування, що включають як кількісні, так і якісні методи, може значно збільшити гнучкість і реактивність державного управління. Це дозволяє швидше адаптуватися до змін у соціально-економічному середовищі як на національному, так і на регіональному рівнях та забезпечує високий рівень підготовленості до потенційних криз. Наприклад, точне прогнозування демографічних змін допоможе у плануванні освітніх потреб, охорони здоров'я та пенсійних програм, забезпечуючи стійкість і тривалість цих систем.

Окремої уваги дослідників заслуговує проблематика взаємоузгодження методів прогнозування, як інструменту підвищення ефективності державного управління. Важливу роль відіграє саме кадрова складова, що обумовлює потребу систематизованої та масової підготовки висококваліфікованих фахівців, здатних оперувати даними на міжгалузевому рівні, і користуватися різними методами та інструментами прогнозування (у тому числі – з елементами штучного інтелекту).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тихон Яровой, Віра Дабіжа. Роль держави у фінансово-господарській стабілізації в умовах трансформації суспільства. № 11(25) (2023): *Наукові інновації та передові технології*. С. 134-143. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-11(25)-134-143

2. Козюк В.В. Повоєнне таргетування інфляції: ключові виклики. *Економіка України*. 2022. № 10 (731). С. 15-34. https://doi.org/10.15407/economyukr.2022.10.015

3. Литвинчук, О. В., і О. Й. Юрківський. «Міграційні процеси в Україні: загрози в умовах російсько-української війни». *Економіка, управління та адміністрування*, Вип. 2(104), Липень 2023, с. 71-78, https://doi:10.26642/ema-2023-2(104)-71-78.

4. Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. Public Management Review, 17(5), 643–660.

5. Рівень довіри суспільства до правоохоронних органів зріс, - Катерина Павліченко назвала причини. Міністерство внутрішніх справ України, 27 травня 2023 року. *Урядовий веб-портал*. URL : https://www.kmu.gov.ua/news/riven-doviry-suspilstva-do-pravookhoronnykh-orhaniv-zris-kateryna-pavlichenko-nazvala-prychyny

6. Oliinyk, O., Kolos, O.V., Servetsky, I.V., Golubitsky, S.G., & Amelin, O.Y. (2022). Criminal legal and administrative methods of ensuring the economic security of the state in the context of globalization and modernization of the economy. International Journal of Agricultural Extension, 1, 91-103. https://doi:10.33687/ijae.010.00.3867.

7. Jannatul Ferdous. The Journey of New Public Management: An Analysis. *International Journal of Business, Economics and Law*, 2016. Vol. 11, Issue 2 (Dec.). URL : https://ijbel.com/wp-content/uploads/2017/01/BUS-139.pdf

8. De Vries H., Bekkers V., Tummers L. Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*. 2016. No 94 (1). P. 146–166.

9. Цифрова трансформація в Україні: реформа, яку прискорила війна. *SMART MEDIA*. 9 лют. 2023 р. URL : https://www.smartmedianews.org/post/%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%B2-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0-%D1%8F%D0%BA%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B0-%D0%B2%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0

10. Cinar E., Simms C., Trott P., Demircioglu M. A. Public sector innovation in context: A comparative study of innovation types. *Public Management Review*. 2022. P. 1–29. https://DOI:10.1080/14719037.2022.2080860.

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

12. Hilbert M, Miles I, Othmer J (2009). "Foresight tools for participative policy-making in inter-governmental processes in developing countries: Lessons learned from the eLAC Policy Priorities Delphi" (PDF). *Technological Forecasting and Social Change*. 15 (2): 880–896. https://doi:10.1016/j.techfore.2009.01.001

13. Banno M, Tsujimoto Y, Kataoka Y (August 2020). "The majority of reporting guidelines are not developed with the Delphi method: a systematic review of reporting guidelines". Journal of Clinical Epidemiology. 124: 50–57. doi:10.1016/j.jclinepi.2020.04.010

DETERMINING MOVEMENTS OF PROJECT CHANGES TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE REGARDING DECENTRALIZATION: FROM 2014 TO 2019

ВИЗНАЧАЛЬНІ РУШІЇ ПРОЄКТНИХ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: З 2014 ПО 2019 РІК

УДК 351.861
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.32

Kocherha O.P.
PhD student of the Department of Regional Policy, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service, Taras Shevchenko National University of Kyiv
ORCID ID: 0000-0003-3482-1854

This scientific article contains a broad analysis of the issues of constitutional reform in the territory of Ukraine, formed on the basis of the proposed changes to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of power (for the period from 2015 to 2019). The author provides a scientific description of the creation of executive committees of local self-government, which are expected by the heads of local councils. Further, this work assumes the principle of subsidiarity, which is the main factor in the distribution of powers in the system of local self-government. The main powers were to be concentrated at a low level (village, settlement, city).

General attention in the column is given to trending issues that examine the administrative-territorial system, the activities of local self-government bodies and executive authorities, and the powers of the President of Ukraine. This study aims to show the current Ukrainian system of work of territorial authorities, which generally slows down the development of local communities and complicates the distribution of state administration. In the process of this study, a comprehensive analysis of the proposed draft changes to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization was carried out, and a number of fundamental changes are foreseen, which concern not only the administrative-territorial system, but also the executive power, local self-government and the powers of the President of Ukraine.

In addition, the author identified the general principles of constitutional changes, which are provided for in the draft Laws, regarding the introduction of amendments to the Constitution of Ukraine in the matter of decentralization of power. Therefore, constitutional changes regarding the reformatting of the territorial system and ensuring its compliance with the norms of the European Charter of Local Self-Government are necessary measures for the successful completion of the reform not only of decentralization, but also of other sectoral reforms.

The author of the scientific article proposed an analysis of changes in the provisions of the European Charter of Local Self-Government. In the course of his research, the main proposed changes to the Constitution of Ukraine in the area of the administrative-territorial system, activities of local self-government bodies and executive bodies were identified.

During the period of this study, the author concluded that the submitted amendments to the Constitution of Ukraine are a rather progressive step towards the completion of the decentralization reform in Ukraine and require their adoption as soon as possible. An important analytical indicator in this work was the analysis and strategy of Ukraine, the course towards European integration. Such an analytical approach necessitates the institutionalization of power and the identification of the introduction of an innovative modern model of state management and administration. The scientific description of world experience and modern innovative models of social practices are also indicated. Which, as we can see, testify to the fact that the reset and further decentralization of power is one of the most effective mechanisms for the modernization of the domestic public administration system. Therefore, the issue of decentralization of power in Ukraine is more relevant than ever and needs an urgent solution.

Key words: *decentralization of power, proposed changes, changes to the Constitution of Ukraine, local self-government bodies, distribution of powers, reorganization of power.*

Наукова стаття містить широку аналітику проблематики конституційної реформи на території України на основі запропонованих зміни до Конституції України в частині децентралізації влади (за період з 2015 по 2019 роки). Проаналізовано використання принципу субсидіарності, котрий є основним фактором розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування.

Досліджено проблеми адміністративно-територіального устрою, діяльності органів місцевого самоврядування і виконавчих органів влади. Це дослідження, має за візію показати сьогодення роботи системи органів публічної влади. Здійснено місткий аналіз запропонованих проєктних змін до Конституції України в частині децентралізації, цим, і передбачається низка принципових змін, які стосуються не лише адміністративно-територіального устрою, а й виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та повноважень Президента України.

Проаналізовано загальні засади конституційних змін, які передбачені в проєктах Законів, щодо внесення змін до Конституції України у питанні децентралізації влади. В процесі дослідження, було визначено основні запропоновані зміни до Конституції України в частині адміністративно-територіального устрою, діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Тому конституційні зміни щодо переформатування територіального устрою та забезпечення його відповідності нормам Європейської хартії місцевого самоврядування є необхідними заходами для успішного завершення реформи не лише децентралізації, а й інших галузевих реформ.

Запропоновано аналіз щодо змін до Конституції України щодо децентралізації відповідно до положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. Автором сформовано висновок, що подані зміни до Конституції України є досить прогресивним кроком до завершення реформи децентралізації в Україні та потребують якнайшвидшого їх прийняття, зокрема і в контексті євроінтеграції.

Ключові слова: *децентралізація влади, пропоновані зміни, зміни до Конституції України, органи місцевого самоврядування, розподіл повноважень, реорганізації влади.*

Problem Statement. Decentralization reform, which involves the formation of a new administrative-territorial system, the creation of united territorial communities and the rethinking of the system of functioning of local self-government bodies, continues in Ukraine for the seventh year. The concept of decentralization reform at the first stage of its implementation justifies the need to amend the Constitution of Ukraine in terms of decentralization. Draft amendments to the Constitution of Ukraine in 2015 and 2019 were never supported by the Ukrainian Parliament, therefore, for the effective completion of the initiated reform, there is a need to adopt amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization.

Aim. The purpose of the work is to study the main aspects of changes to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of power in 2015-2019.

Analysis of resent research and publications. The problems of implementing the decentralization reform and changes to the main law of the country were dealt with by a number of domestic and foreign scientists, whose scientific works are directed to the study of the characteristics of constitutional law and the decentralization reform, namely: M. Baimuratov, O. Batanova, L. Bondarchuk, Yu. Ganushchak, I Drobot, V. Kuybida, V. Koltun, A. Tkachuk. However, a certain number of problems remain unsolved and require further scientific research.

By signing the Association Agreement with the European Union, Ukraine assumed important obligations to improve the national legal system, bring the legal system of Ukraine to the accepted European standards. The implementation of the agreement, the transition to the standards of European legislation actualizes the need for systemic reforms in Ukraine. In this context, the modernization of Ukrainian society and the state becomes a priority.

The strategy of Ukraine and the course towards European integration necessitate the institutionalization of power, the introduction of a modern model of public management and administration. World experience and modern social practices testify that rebooting and subsequent decentralization of power are one of the most effective mechanisms for modernization of the domestic system of public administration. Therefore, the issue of decentralization of power in Ukraine is more relevant than ever and needs an urgent solution.

Complete decentralization of power is a key factor in constitutional reform, which is simply necessary for Ukraine. Taking into account the transformational processes in the country and the society's demand for modernization reforms, the Ukrainian authorities initiated the implementation of the constitutional reform, the most important directions of which were to become decentralization. The new stage of constitutional changes was accompanied by an active dialogue between political elites and civil society. In particular, on April 29, 2014, public hearings on constitutional construction were held in the parliament. In addition, the issue of amendments to the Basic Law was considered during the round tables of national unity in May 2014. On May 20, 2014, the Verkhovna Rada adopted the Memorandum of Understanding and Peace, by which it undertook to carry out constitutional reform, based on which the principles of decentralization will be laid down [1].

On June 26, 2014, the President of Ukraine P. Poroshenko submitted to the parliament a draft law on changes to the Constitution of Ukraine regarding the powers of state authorities and local self-government [2]. Decentralization of power is one of the priority areas of constitutional construction. This direction involves the transfer of the maximum number of powers and budget funds, which are currently at the disposal of central government bodies, to local self-government, the empowerment of those bodies that work closest to people and can solve local problems most effectively [3]. Thus, the principle of subsidiarity stipulated by the European Charter of Local Self-Government, ratified by Ukraine in 1997 [4], will be implemented.

Constitutional changes concerning the system of state administration and the administrative-territorial system are necessary for the successful development of the reform of decentralization of power.

Today, Ukraine has a motley system of territorial authorities, which inhibits the development of local communities and complicates the distribution of state administration.

Local councils do not have executive committees, which puts them in a dependent position and creates a threat of pressure from the Central Committee. Such a system is confusing and often serves not for the citizen, but against him [5].

Most European countries have already gone through the process of decentralizing functions and building an effective system for solving issues of local importance. For this, Ukraine needs constitutional changes and administrative-territorial reform.

The draft law provided for the abolition of regional and district state administrations, which were to be replaced by prefects (representatives of the president), who would carry out supervisory

functions and control the compliance of acts of local self-government bodies (hereinafter - LGUs) with the Constitution and laws of Ukraine, organize the activities of LGUs in conditions of emergency and martial law.

In the event that the prefect found a violation of the OMS Constitution and current legislation, the president's representative had the right to suspend the effect of decisions. And in the event of a violation of the KSU, the president received the right to dissolve the local government. It was envisaged to create executive committees of local government, which would be headed by the heads of local councils. The principle of subsidiarity is the main factor in the distribution of powers in the system of local government. The main powers were to be concentrated at the grassroots level (village, settlement, city).

This project met with a flurry of criticism in the mass media, so it was revised and submitted to the parliament on July 2, 2014, but, after all, it was withdrawn in November.

At the meeting of the Constitutional Commission - a special auxiliary body under the President of Ukraine, a working group was formed to develop amendments to the Constitution in the direction of administrative-territorial organization and decentralization, headed by V. Groysman.

This project met with a flurry of criticism in the mass media, so it was revised and submitted to the parliament on July 2, 2014, but, after all, it was withdrawn in November.

At the meeting of the Constitutional Commission - a special auxiliary body under the President of Ukraine, a working group was formed to develop amendments to the Constitution in the direction of administrative-territorial organization and decentralization, headed by V. Groysman.

On July 1, 2015, P. Poroshenko submitted to the parliament for consideration a new draft law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Decentralization of Power)", defining it as urgent. The legislative body directed the project to the KSU, which in its decision of July 30, 2015 determined the compliance of the proposed changes with the Basic Law. The relevant draft law received approval from the Venice Commission, the European Union and the United States.

The proposed constitutional changes were developed in difficult political conditions, under the pressure of the Minsk agreements, the mistake was the failure to take into account the proposals of factions and deputy groups in the parliament, which ultimately left the project without support.

In 2014-2019, the foundations of constitutional reforms were laid, a number of public discussions were held, and a number of urgent amendments to the Basic Law were singled out, in particular, regarding the consolidation of the decentralization of power.

Elected in the 2019 presidential elections, V. Zelenskyi in December 2019 - January 2020 twice introduced and twice withdrew the draft law on amendments to the Basic Law in terms of decentralization, which was his eighth constitutional initiative in the parliament of the ninth convocation [6]. The project was of poor quality from the point of view of legal technique and without prior public discussion, so both its revisions caused a significant public outcry [7]. The project was introduced for the first time on 13.12.2019. The Committee on the Organization of State Power, Local Self-Government, Regional Development and Urban Planning did not approve the submission of the project for consideration in the parliament, citing the fact that scientists, key stakeholders were not involved in the development of the project of changes. public.

As in the project proposed by P. Poroshenko, the post of prefect was supposed to be introduced instead of the RDA and ODA, the prefect was given the authority to control the activities of local government and the right to terminate the effect of local acts in court. The term of office of local councils was reduced from five to four years, while the term of office of the head of state and the legislative body remained unchanged - five years, in this context it is worth noting that such a provision violates the balance of equality of forms of people's power, when local bodies of self-organization of the population receive less time and resources to implement their projects than at the national level.

Another controversial aspect of the proposed project from President Zelenskyi is the loss of the special status of the cities of Kyiv and Sevastopol, according to the project, these cities are no longer considered as administrative-territorial units that have a special status. The project provided for a three-level system of administrative-territorial organization, where cities make up districts (sub-regional level), and districts, respectively, regions. This configuration, excluding the intermediate link - a city of regional importance, will lead to a disproportion of the administrative-territorial system. It was proposed to exclude from the list of powers of heads of communities presiding over meetings of local councils and heading the executive committee, which diminishes the status of the respective position.

Not having received the support of the specialized committee, the relevant project never made it to the vote. On December 27, 2019, the president registered a revised draft law taking into account some proposals, but many inconsistencies remained in the new draft.

Compared with the previous project, the cities of Kyiv and Sevastopol were included in the system of administrative and territorial organization. Zmin acquired the status of a prefect - the controversial article that he "directs and coordinates the activities of territorial bodies of central executive bodies" was removed, which made it possible to enter the post of prefect into the structure of state administration.

The revised project was not without novelties - the parliament received new powers: "premature termination of the powers of the head of the community, community council, district, regional council in cases provided for by the Constitution of Ukraine."

The concept of "region" was retained in the draft law, but the comprehensive list of regions was proposed to be deleted. It is worth emphasizing that these changes may in the future lead to federalization, become a reason for the unification of regions, or other manipulations with the administrative-territorial system. The current project provides for increasing the powers of the president, giving him the right to temporarily intervene in the activities of united territorial communities by appointing a temporary state commissioner.

As for the powers of the prefect, in addition to the powers of Article 119 of this draft, the prefect will have the right to exercise administrative supervision over the observance of the Constitution and laws of Ukraine by local self-government bodies, and the proposed changes of 2015 related to the administrative supervision of the regulatory legal acts of local authorities on compliance with the Constitution and laws, and the above-mentioned changes provide actual supervision of their activities. The proposed changes provide that the prefect will have both executive and control functions, the acquisition and combination of such functional powers is debatable.

The project of changes provides that the prefect will also perform other powers defined by the laws of Ukraine, however, such a norm is somewhat contradictory, in our opinion, the list of powers for the prefect should be clearly spelled out.

The rule regarding the ability of the Verkhovna Rada to call regular and special elections has been removed, but it is not clear who can act as the subject of their appointment in case of adoption of these changes [8].

Conclusion. In the proposed draft amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization, a number of fundamental changes are envisaged, which concern not only the administrative-territorial system, but also the executive power, local self-government and the powers of the President of Ukraine, namely:

- Change in the administrative-territorial system (the territory of Ukraine is divided into oblasts, sub-regional districts and communities);
- Consolidation of the principle of the capacity of communities, which guarantees the endowment of their resources to ensure powers;
- The principle of subsidiarity is enshrined, which implies the transfer of the majority of powers to the places for their effective implementation;
- Liquidation of local state administrations;

In general, the proposed changes correspond to the set goals and provide an opportunity to settle the issues of the administrative-territorial system, local self-government, executive authorities in accordance with the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power, but their adoption in such a wording may cause many threats and problems, to avoid which it is necessary to finalize a number of provisions, namely:

- It is necessary to clearly spell out the powers and interaction between the bodies of executive power and local government according to the principle of subsidiarity;
- Return the list of regions of Ukraine to the text of the constitution;
- Write out a comprehensive list of powers for the prefect;
- Standardize the procedure of administrative supervision of the prefect;
- Oblige the prefects to be accountable to the government for the activities of the executive authorities.

The proposed change projects are an important step towards the democratization of Ukrainian society, decentralization of power in accordance with European standards.

Therefore, constitutional changes related to the reformatting of the territorial system and ensuring its compliance with the norms of the European Charter of Local Self-Government are necessary measures for the successful completion of the reform not only of decentralization, but also of other sectoral reforms.

REFERENCES:

1. Постанова Верховної Ради України № 1280 від 20 травня 2014 «Про Меморандум про взаєморозуміння та мир». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-18#Текст.

2. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноапжень органів державної влади та місцевого самоврядування) від 26 червня 2014 р. № 4178. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

3. Батанов О. Концепція розвитку конституційної моделі самоврядування. Я в Україні. *Вісник Київського університету права*. 2015. № 1. С.85.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_036.

5. Бедрій Р. Б. До питання про конституційні зміни щодо децентралізації в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* Серія судова, вип.3. с. 3 – 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2017_3_3.

6. Відновлення будівництва як завершення революції. Центр політичної реформи. Міжнародний центр перспективних дослідників. Київ, 2015 с. 65.

7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13 грудня 2019 р. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

8. Президент відхилив проект змін до Конституції України щодо децентралізації влади. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12070?page=10.

9. Коментарі Європейської Ради до проекту змін до Конституції України в частині децентралізації. Центр експертизи належного врядування. Страсбург, 20 лютого. CEGG/LEX(2020)2 ст.20.). URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp content/uploads/2020/03/CEGGLEX20202_UKR.pdf?fbclid=IwAR2xq2aQesdeHkpbjiMD3w6rWRip4sLEx3i8sp179sSoOwBYS0ZnjR4Xi4.

ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА ЕФЕКТИВНУ ВЗАЄМОДІЮ МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ В МЕЖАХ ОДНОГО ГОСПІТАЛЬНОГО ОКРУГУ

FACTORS INFLUENCING THE EFFECTIVE INTERACTION OF MEDICAL INSTITUTIONS WITHIN ONE HOSPITAL DISTRICT

УДК 531
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.33

Стовбан М.П.
к. мед. наук, доцент кафедри фтизіатрії і пульмонології з курсом професійних хвороб, заступник генерального директора
Комунальне некомерційне підприємство «Івано-Франківська обласна клінічна інфекційна лікарня Івано-Франківської Обласної Ради»
ORCID ID: 0000-0002-6576-7494

Статтю присвячено аналізу основних факторів впливу на розвиток ефективної взаємодії закладів в межах одного госпітального округу. Автор на прикладі госпітальних округів Львівської області визначив вагу та рівень відповідальності госпітальної ради в аспекті побудови взаємодії закладів охорони здоров'я. Також в статті представлено структуру госпітальної ради, яка складається із декількох комісій, а також визначено як дані комісії взаємодіють між собою. В статті автор представив SWOT аналіз та визначив сильні, слабкі сторони, можливості та ризики госпітальних округів на прикладі Львівської області. За результатами аналізу, автор виокремив визначальні сильні сторони та пов'язані з ними можливості на яких варто зосередитись при впровадженні та функціонуванні госпітальних округів. Представлені в аналізі слабкі сторони віддзеркалюють сучасні проблеми медичної галузі в Україні, зокрема: недостатня кількість висококваліфікованого персоналу через недосконалість системи медичної освіти, високу вартість навчання, що значно обмежує можливість обрати дану професію громадянами з низьким рівнем доходу, відтік висококваліфікованих кадрів закордон, тощо; недостатня інфраструктура, що стало наслідком низького пріоритету галузі охорони здоров'я в системі державних потреб. За роки незалежності України, інфраструктура галузі не лише не покращувалась, але й з часом практично повністю зносилась. Це стосується як лікувальних закладів, так і допоміжних установ, санаторіїв, тощо. Аналогічна ситуація спостерігається і щодо недостатньої кількості та застарілого обладнання для обслуговування. В статті окреслено фактори, які впливатимуть на їх функціонування та взаємодію в майбутньому. Цілком зрозуміло, що дане трактування факторів може бути доопрацьоване в ході впровадження госпітальних округів у всіх без винятку регіонах держави, а також за результатами перших декількох років функціонування, що також, на нашу думку, є одним із перспективних напрямів дослідження. У підсумку та на основі одержаних результатів автор виокремив та згрупував фактори впливу на взаємодію госпітальних округів. Зокрема, автор виокремив фактори зовнішнього впливу (науково-технічні, географічні, економічні, соціальні, державна політика) та внутрішнього впливу (інфраструктурні, економічні, інноваційні, організаційні).

Ключові слова: *охорона здоров'я, медицина, реформа, госпітальний округ, взаємодія, фактори впливу, зовнішній вплив, внутрішній вплив, SWOT аналіз.*

The article presents the analysis of the main factors that have an impact on the development of effective interaction of institutions within one hospital district. The author determined the weight and level of hospital council responsibility in terms of building the interaction of health care institutions on the example of hospital districts in Lviv region.
The article describes the structure of the hospital council, which consists of several commissions, and how these commissions interact with each other. In the article, the author presented a SWOT analysis and identified the strengths, weaknesses, opportunities and risks of hospital districts on the example of Lviv region. Based on the results of the analysis, the author highlighted the defining strengths and opportunities that should be focused on taking during the implementation and operation of hospital districts. The weaknesses reflected in the analysis show the current problems of the medical sector in Ukraine, in particular: insufficient number of highly qualified staff due to imperfect medical education system, high cost of training, which significantly limits the ability to choose this profession for low-income citizens, moving of highly qualified personnel abroad, etc.; insufficient infrastructure as a result of the low priority of the health sector in the system of public needs. During the years of Ukraine's independence, the infrastructure of the industry did not improve, but almost completely deteriorated over time. This applies to both medical institutions and ancillary institutions, sanatoriums, etc. A similar situation is observed in regard to insufficient quantity and outdated equipment for maintenance.
The article outlines the factors that will affect their functioning and interaction in the future. It is clear that this interpretation of factors can be refined during the implementation of hospital districts in all regions of the state, and the results of the first few years of operation. In our opinion, it is one of the promising areas of research. On the basis of the obtained results, the author analyzed and grouped the factors influencing the interaction of hospital districts. In particular, the author highlighted the factors of external influence (scientific and technical, geographical, economic, social, public policy) and internal influence (infrastructural, economic, innovative, organizational).

Key words: *health care, medicine, reform, hospital district, interaction, influencing factors, external influence, internal influence, SWOT analysis.*

Постановка проблеми. Стаття 49 Конституції України визначає не лише права громадян на медичне обслуговування, але й пріоритетність розвитку медичної сфери. Зокрема, в статті визначено, що: «Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоп-

латно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвиткові лікувальних закладів усіх форм власності. Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя» [1]. Отже, розвиток медицини надзвичайно важливий і обумовлюється основним нормативним документом держави. Декілька останніх років державні органи влади все більше уваги зосереджують на удосконаленні та модернізації медичних закладів, а заразом і реформації медичної сфери в цілому. В межах медичної реформи було прийнято рішення про створення госпітальних округів, створення яких повинно мати неабиякий вплив на вирішення найбільш гострих проблем медичної сфери, а також покращити медичні послуги для населення. Як і будь-який інший процес надзвичайно важливо визначити, які фактори впливають на розвиток госпітальних округів та безпосередньо на їх взаємодію, що становить значний науковий інтерес.

Аналіз останніх публікацій і публікацій. Питання створення та функціонування госпітальних округів ще не настільки добре висвітлено у науковій літературі, оскільки сам процес реформування медичної галузі не завершився. Саме тому, на разі немає ґрунтовних наукових досліджень з обраної тематики. Достатньо широко в наукових колах висвітлено питання ефективності медичної реформи. Зокрема, аналітики Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України розглянули основні проблеми та недоліки діючої системи охорони здоров'я в Україні, а також визначили основні переваги, недоліки та ризики реформування галузі. Науковці зосередили увагу на оцінці можливих наслідків реформ, зокрема і після впровадження госпітальних округів [2]. В. М. Лехан, Л. В. Крячкова та М. І. Заярський у своїй праці проаналізували основні причини неефективності сучасної системи охорони здоров'я, основні етапи та спроби реформування медичної галузі за всю історію незалежної України. Також в науковому доробку науковці представили аналіз плану реформ, зокрема і створення госпітальних округів [3]. На основі аналізу законодавства та нормативно-правових актів Н. Юристовська аргументувала, що: «права кожного громадянина є декларативними, а програми, які були розраховані лише на певний час, не фінансувалися належним чином, а відтак і не досягли основної мети – забезпечення рівності громадян України в доступній і якісній медичній допомозі» [4]. Цілком погоджуємось із твердженням автора і в даному аспекті надзвичайно важливо моніторити хід виконання медичної реформи з погляду її ефективності. Стосовно госпітальних округів О. О. Мартишин вивчаючи та окреслюючи основні проблеми формування госпітальних округів, наголошує на значній кількості звернень до Комітету Верховної Ради з питань охорони здоров'я що свідчить про низку невирішених проблем на шляху ефективної реформації та створенні госпітальних округів. Автором до основних проблем віднесено: недостатність нормативно-правового забезпечення процесу створення госпітальних округів; проблеми у разі включення до одного округу декількох районів та можливо припинення надання медичної субвенції з державного бюджету районам; значна відстань між об'єктами госпітальних округів, недосконалість транспортного сполучення, тощо [5]. Розглянуті праці є досить загальними і не містять чітких і структурованих висновків стосовно ефективності медичної реформи в розрізі формування та створення госпітальних округів. До сьогодні дана проблема не набула широкого поширення оскільки формування та функціонування госпітальних округів знаходиться на початковій стадії. Таким чином, вважаємо обрану тематику статті не лише актуальною, але й затребуваною з точки зори висвітлення можливих факторів впливу на діяльність госпітальних округів.

Мета статті. Метою написання статті є аналіз основних факторів впливу на розвиток ефективної взаємодії закладів в межах одного госпітального округу.

Основні результати дослідження. При дослідженні теми взаємозв'язку та впливу факторів на взаємодію в госпітальних округах важливо спочатку розглянути визначення терміну "госпітальний округ". Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про деякі питання створення госпітальних округів» від 27.11.2019 № 1074, госпітальний округ - це функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я, розташованих на певній території, яке забезпечує надання вторинної (спеціалізованої) та госпітального етапу екстреної медичної допомоги населенню цієї території [6].

Аналітики висловлюють думку, що головна мета госпітальних округів полягає в упорядкуванні мережі лікарень з метою забезпечення доступності та зручності медичних послуг для населення. Такий підхід спрямований на підвищення якості медичного обслуговування та усунення ситуацій, коли у деяких регіонах існує надмірна або занадто розгалужена структура лікарень, тоді як у інших регіонах вона може бути недостатньою. Отже, госпітальний округ має перетворитися на єдиний медичний простір у межах 60 кілометрів, де розташовані різноманітні заклади охорони

здоров'я з потужною лікувальною установою на чолі, що надають широкий та різноманітний спектр медичних послуг. Госпітальний округ становить інструмент співробітництва громад для ухвалення рішень щодо закладів вторинної медичної допомоги серед міст обласного значення, районів та об'єднаних територіальних громад. Таким чином, госпітальний округ є важливим інструментом співпраці, оскільки планування мережі лікарень з позицій окремих закладів у контексті розділеної адміністративної структури України є недоцільним. [8].

Роль держави у формуванні ефективної структури госпітальних округів вельми значима і включає в себе декілька ключових аспектів:

– законодавче регулювання - держава встановлює законодавчу базу для створення та функціонування госпітальних округів. Це може включати закони, розпорядження та інші нормативно-правові акти, які визначають цілі, завдання, правовий статус та механізми управління госпітальними округами;

– стратегічне планування - держава може розробляти стратегічні плани для розвитку мережі госпітальних округів, визначаючи пріоритети, цілі, стратегічні напрями та механізми контролю;

– фінансове забезпечення – держава забезпечує фінансові ресурси для розвитку та функціонування госпітальних округів, включаючи виділення бюджетних коштів, залучення інвестицій, а також розподіл фінансування між різними закладами охорони здоров'я в складі госпітального округу;

– нормативно-методичне забезпечення – держава розробляє нормативні та методичні документи з питань формування, організації та управління госпітальними округами, які визначають стандарти, процедури та рекомендації для їх реалізації;

– координація та моніторинг – держава здійснює координацію діяльності різних зацікавлених сторін у процесі створення та розвитку госпітальних округів, а також здійснює систематичний моніторинг їх функціонування з метою виявлення проблем та впровадження корективних заходів.

Отже, держава виступає як ключовий учасник у формуванні ефективної структури госпітальних округів, забезпечуючи необхідне законодавче, фінансове, методичне та організаційне забезпечення для їх успішного функціонування.

Учасниками госпітального округу є органи, уповноважені управляти комунальними та державними закладами охорони здоров'я, а також керівники приватних закладів охорони здоров'я (за їх згодою), які забезпечують надання вторинної (спеціалізованої) та госпітального етапу екстреної медичної допомоги в межах області. Основним органом управління госпітального округу є госпітальна рада. Госпітальна рада – це дорадчий орган, членами якого є представники громад. Даний орган не має юридичного статусу, і покликаний стимулювати та сприяти розробці плану розвитку госпітального округу в середньостроковій перспективі. Саме госпітальна рада є органом, який забезпечує зв'язок між закладами, які входять до госпітального округу.

Отже, до повноважень госпітальної ради належать вироблення пропозицій для їх затвердження учасниками госпітального округу (табл. 1).

Таблиця 1

Повноваження госпітальної ради

№ з/п	Повноваження
1	Трансферт між бюджетами учасників госпітального округу для фінансування програм вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги
2	Розробка багаторічного плану розвитку госпітального округу згідно з вимогами
3	Реорганізація і перепрофілювання закладів, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу в межах госпітального округу
4	Визначення перспективних закладів охорони здоров’я
5	Призначення та звільнення керівників закладів охорони здоров’я комунальної власності, що знаходяться в межах госпітального округу
6	Інші питання, визначених рішеннями учасників госпітального округу, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування щодо, забезпечення надання медичної допомоги в госпітальному окрузі

Примітка: Джерело: [9]

Для отримання більш чіткої картини побудови взаємозв’язків в межах госпітального округу, а також для виявлення та обґрунтування факторів впливу, на наш погляд, доцільно здійснити аналіз на прикладі конкретних госпітальних округів, для прикладу Львівської області.

На сьогодні у Львівській області визначено 10 госпітальних округів, які взаємодіють між собою та функціонують як система.

Госпітальна рада складається із декількох комітетів, що відповідають за різноманітні напрямки співпраці (рис. 1). Для прикладу, комісія комунікації та взаємодії із громадськими організаціями відповідає за усі можливі зв’язки і співпрацю із громадськістю,

залученню громадських організацій до проектів розвитку медичних закладів, їх укомплектування, тощо. В основному дана співпраця побудована на фінансових та інформаційних засадах. Основним завданням комісії з міжнародного партнерства є реалізація спільних проектів вітчизняних закладів охорони здоров'я із відповідними закордонними установами. Комісія з питань економіки та бюджету зосереджена на усіх фінансових аспектах, зокрема на відносинах з бюджетом, отримання фінансування, обґрунтуванні та розрахунку ефективності витрат, тощо.

Отже, саме ці складові госпітальної ради відповідають за взаємозв'язок не лише на рівні єдиного госпітального округу, але й з іншими госпітальними округами на території України та за її межами. Саме госпітальна рада з усіма її підзвітними органами визначає проблемні питання, координує роботу усіх медичних закладів, а також виступає консультативним органом та базою для співробітництва між працівниками медичної галузі та представниками влади та державними органами. А однією із основних передумов ефективності є активна участь громади у реформуванні та функціонуванні госпітальної ради та госпітального округу зокрема. У цьому контексті, вітчизняні аналітики слушно зауважують, що органи місцевого та районного самоврядування повинні демонструвати ефективне власництво, уникати виникнення соціальної напруги серед медичних працівників та населення та активно розглядати можливість адаптації закладів до потреб госпітального округу або розробляти проекти щодо створення лікарень інтенсивного лікування, що відповідають їхній потужності та спеціалізації. [11].

Оцінюючи ефективність взаємодії медичних закладів в межах госпітального округу доцільно застосувати SWOT аналіз та визначити сильні та слабкі сторони госпітального округу, а також можливості та ризики функціонування (табл. 2).

На основі проведеного аналізу можна прийти до висновку про наявність численних силь-

Рис. 1. Структура госпітальної ради госпітального округу Львівської області

Примітка: Джерело: побудовано автором за [9]

Таблиця 2

SWOT аналіз госпітального округу

Сильні сторони	Слабкі сторони
– Скерованість управління до поліпшення інфраструктури та менеджменту госпітального округу; – оптимальне керівництво; – чітке бачення місії та цінності кожної лікарні в системі госпітального округу; – зобов'язання учасників щодо поліпшення якості та самовдосконалення; – запровадження єдиної інформаційної системи; – мотивований персонал; – наявність місця для розбудови мережі.	– недостатня кількість висококваліфікованого персоналу; – недостатня інфраструктура; – недостатня кількість та застаріле обладнання для обслуговування.
Можливості	Ризики
– сприяння зацікавлених сторін щодо збільшення періодичних та капітальних фінансових вливань відповідно до нового стратегічного напрямку; – зобов'язання партнерів з розвитку та покращення якості лікарень госпітального округу; – покращення служби забезпечення; – позитивна громадська думка (позитивний імідж) з точки зору надання послуг; – вигоди від державного та приватного партнерства; – платоспроможність населення госпітального округу за рахунок залучення до схем страхування та інших форм оплати медичної послуги.	– збільшення кількості скарг та адміністративних судових розглядів; – недостатня кількість медичного персоналу; – недостатність забезпечення засобами медичного призначення і поставок товарів та послуг; – висока залежність від фінансових субсидій; – висока плинність кадрів.

Примітка: Джерело: систематизовано автором за [7, 3, 12, 9]

них сторін та можливостей для госпітальних округів. Зокрема, варто відзначити такі найбільш значущі:

1. Утворення госпітального округу сприятиме поліпшенню інфраструктури та управління. Важливо підкреслити, що ця система передбачає створення оптимального керівництва з чітким розподілом обов'язків та відповідальності. Порівняно з попередньою системою, це дозволить підвищити ефективність управління та сприяти досягненню кращих результатів вже у найближчі терміни.

Серед значних переваг можна відзначити впровадження єдиної інформаційної системи, що сприятиме більш структурованому документообігу, збереженню та обробці інформації про пацієнтів та їх захворювання, а також формуванню статистики, яка найбільш точно відображає реальний стан справ. У перспективі цей крок сприятиме підвищенню ефективності системи охорони здоров'я, а також покращенню загального сприйняття громадською думкою медичних послуг та ринку в цілому.

3. Впровадження госпітального округу призведе до значного покращення фінансування сфери охорони здоров'я в цілому, що, в свою чергу, очікується, що призведе до значного покращення інфраструктури, технічного забезпечення лікарень та медичних закладів, сприятиме полегшенню доступу незахищених верств населення до необхідних медикаментів і т.д. У випадку покращення фінансового забезпечення галузі під час реформ, існуючі ризики, такі як недостатність медичного персоналу, недолік у постачанні медичних засобів та послуг, висока залежність від фінансових субсидій, та висока текучість кадрів, ймовірно, будуть зменшені до мінімуму.

Представлені в аналізі слабкі сторони віддзеркалюють сучасні проблеми медичної галузі в Україні. Зокрема, мова йде про:

1. Недостатня кількість висококваліфікованого персоналу через недосконалість системи медичної освіти, високу вартість навчання, що значно обмежує можливість обрати дану професію громадянами з низьким рівнем доходу, відтік висококваліфікованих кадрів закордон, тощо.

2. Недостатня інфраструктура, що стало наслідком низького пріоритету галузі охорони здоров'я в системі державних потреб. За роки незалежності України, інфраструктура галузі не лише не покращувалась, але й з часом практично повністю зносилась. Це стосується як лікувальних закладів, так і допоміжних установ, санаторіїв, тощо. Аналогічна ситуація спостерігається і щодо недостатньої кількості та застарілого обладнання для обслуговування.

Беручи до уваги результати SWOT аналізу можна визначити найбільш значущі фактори впливу, які доцільно згрупувати у декілька базових груп, при цьому розглядаючи як внутрішні, так і зовнішні (рис. 2). Виокремлюючи дані фактори впливу, було виділено внутрішні

фактори, які мають вплив на взаємодію в середині одного госпітального округу та зовнішні – фактори, що впливають на діяльність госпітального округу на рівні держави та інших госпітальних округів.

Отже, до внутрішні факторів віднесено:

1. Інфраструктурні – стан та якість наявної інфраструктури закладів в межах одного госпітального округу (рівень морального та фізичного зношення обладнання, можливості обладнання, забезпеченість медикаментами та матеріалами, резервні потужності, кількість місць в закладах, тощо).

2. Економічні – забезпеченість закладів фінансовими ресурсами, наявні економічні ресурси, запаси тощо (обсяг заборгованості, рівень залежності від зовнішнього фінансування, можливість залучати інвестиції).

3. Інноваційні – фактори, які визначають стан інновацій та можливості співпраці в даній сфері (інновації в управлінні, персоналі, наявність інноваційного обладнання).

4. Організаційні – сукупність факторів, що мають вплив на організаційне забезпечення госпітального округу, оптимальність апарату управління закладів, тощо (рівень кваліфікованості персоналу, стратегія розвитку закладів та її відповідність стратегії розвитку госпітального округу, продуктивність праці, організаційна структура).

Стосовно зовнішніх факторів, до найбільш вагомих віднесено:

1. Науково технічні – науковий потенціал, інновації у сфері медичних технологій, тощо.

2. Географічні – розташування закладів в межах одного госпітального округу та близькість розташування з іншими закладами в інших госпітальних округах, рівень забезпечення природними ресурсами (водні, енерго-, інші природні ресурси).

3. Економічні – рівень економічного розвитку держави, темпи та динаміка макроекономічних показників, рівень доходів населення, тощо.

4. Соціальні – рівень освіченості населення, соціальна забезпеченість, співвідношення вікових груп населення і т.д.

5. Державна політика – розвиненість нормативно-правової бази та організаційного забезпечення галузі, стратегія розвитку охорони здоров'я, обраний вектор міжнародної політики.

Висновки. У підсумку зазначимо, що на даному етапі можна спостерігати активне впровадження заходів в межах медичної реформи, одним із інноваційних рішень є ство-

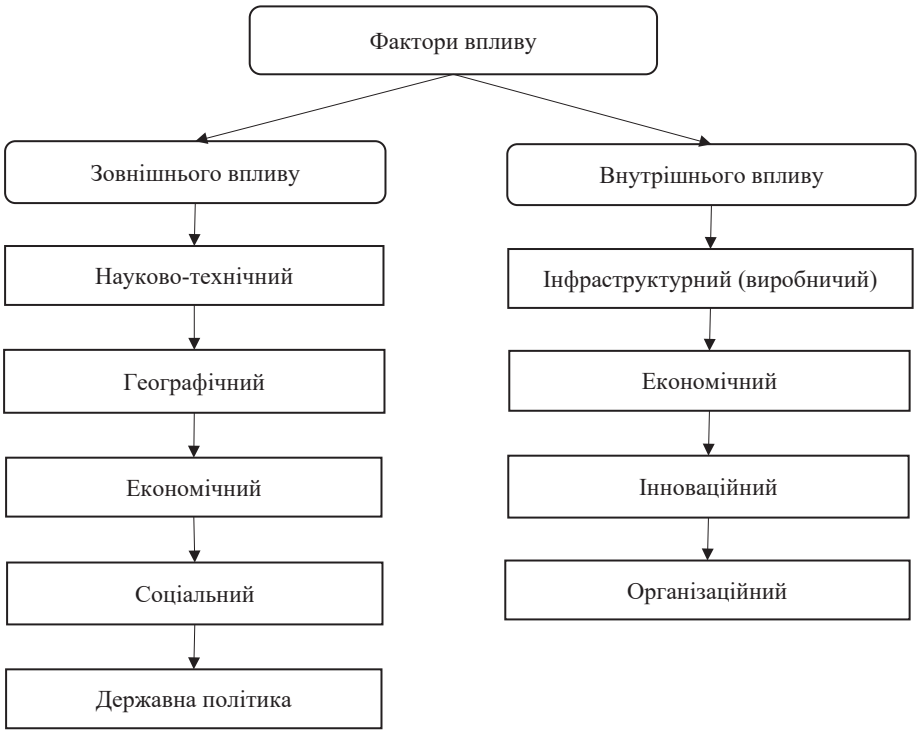

Рис. 2. Внутрішні та зовнішні фактори впливу на діяльність та взаємодію закладів охорони здоров'я в межах госпітального округу

Примітка: Джерело: розроблено автором

рення госпітальних округів, основною метою яких є покращення існуючої інфраструктури, доступність якісних медичних послуг та покращення системи охорони здоров'я загалом. Цілком зрозуміло, що доволі складно оцінити ефективність даного рішення, оскільки госпітальні округи діють лише в деяких регіонах. Однак, вже сьогодні ми можемо окреслити фактори, які впливатимуть на їх функціонування та взаємодію в майбутньому. Зокрема, виділено декілька груп факторів: зовнішнього впливу (науково-технічні, географічні, економічні, соціальні, державна політика), внутрішнього впливу (інфраструктурні, економічні, інноваційні, організаційні). Цілком зрозуміло, що дане трактування факторів може бути доопрацьоване в ході впровадження госпітальних округів у всіх без винятку регіонах держави, а також за результатами перших декількох років функціонування, що також, на нашу думку, є одним із перспективних напрямів дослідження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. ДСТУ 8302:2015. Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання. Чинний від 2016-07-01. Вид. офіц. Київ : УкрНДНЦ, 2016. 16 с.

2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 26.04.2020).

3. Попченко Т. Щодо пріоритетних напрямів вдосконалення вітчизняної сфери охорони здоров'я : аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень.* URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/socialna-politika/schodo-prioritetnikh-napryamiv-vdoskonalennya-vitchiznyanoi-sferi (дата звернення: 26.04.2020).

4. Лехан В.М., Крячкова Л.В., Заярський М.І. Аналіз реформ охорони здоров'я в Україні: від здобуття незалежності до сучасності. *Здоров'я нації.* 2018. № 4. С. 5-11.

5. Юристовська Н. Напрямки державного забезпечення рівноправності у доступі до медичних послуг сільського населення у процесі реформування системи охорони здоров'я. *Ефективність державного управління.* 2017. № 4(53). С. 121-129.

6. Мартишин О.О. Госпітальні округи в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. *Український медичний часопис.* 2017. URL: https://www.umj.com.ua/article/108816/gospitalni-okrugi-v-ukrayini-problemi-ta-shlyahi-yih-virishennya (дата звернення: 26.04.2020).

7. Про деякі питання створення госпітальних округів : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 1074 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2019-%D0%BF (дата звернення: 12.03.2020).

8. Експерти розвіяли страхи українців щодо госпітальних округів. URL: https://zik.ua/news/2017/04/10/eksperty_rozviyaly_strahy_ukraintsiv_shchodo_gospitalnyh_okrugiv_1077099 (дата звернення: 16.04.2020).

9. Що варто знати про госпітальні округи. *Відділ докторантури, аспірантури та клінічної ординатури БДМУ.* URL: https://www.medcv.gov.ua/archives/2655 (дата звернення: 18.02.2020).

10. Формування госпітальних округів покликане створити ефективну та доступну мережу системи охорони здоров'я. *Відділ докторантури, аспірантури та клінічної ординатури БДМУ.* URL: https://www.medcv.gov.ua/archives/20447 (дата звернення: 22.04.2020).

11. Крах реформи лікарень на Львівщині: госпітальних округів не буде. *ZAXID.NET.* URL: https://zaxid.net/blogi_tag50977 (дата звернення: 07.04.2020).

12. Черненко З., Надтока О., Сердюк К. Як підвищити ефективність роботи державних та комунальних закладів охорони здоров'я? Київ : Європейський інформаційно-дослідний центр, 2015. 58 с.

13. План розвитку Бахмутського госпітального округу. *Департамент охорони здоров'я Донецької облдержадміністрації.* URL: https://doz.donoda.gov.ua/plan-rozvytku-bahmutskogo-gospitalnogo-okrugu (дата звернення: 22.04.2020).

ЗАСТОСУВАННЯ ФОРСАЙТУ ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ ВОЄННИХ ДІЯХ

APPLICATION OF FORESIGHT TO DETERMINE STRATEGIC PRINCIPLES OF STATE ADMINISTRATION IN MODERN MILITARY ACTIONS

УДК 355:4
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.34

Лисенко С.О.
доктор юридичних наук, професор,
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
директор Інституту безпеки,
м. Київ, Україна,
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-7050-5536.

Стаття присвячена дослідженню нових поглядів на аналіз ситуації безпеки країни в умовах військового стану. У ній розглянуто стратегічні принципи побудови плану безпеки країни та основні засади військового форсайту. Особлива увага приділяється становленню безпекового форсайту та особливостям його застосування в сучасних умовах.

Виявлено адміністративні проблеми, які значно ускладнюють та гальмують процес впровадження стратегічних розробок майбутньої моделі безпеки країни у сфері оборони та військових дій. Ці проблеми включають недостатню координацію між різними відомствами та тривалі процедури прийняття рішень, що не завжди відповідають дійсності. Крім того, існує проблема неефективного використання ресурсів, що також впливає на швидкість і якість реалізації стратегічних ініціатив. Таким чином, необхідно здійснити комплексну реформу адміністративних процедур і підходів, щоб забезпечити ефективне впровадження новітніх розробок та підвищити загальну обороноздатність країни.

У процесі дослідження визначаються перспективні напрями розвитку принципів державного управління безпекою суспільства. Окрему увагу приділено проривним технологіям в обороні та військових діях, а також перспективним спеціальностям і компетенціям, що залишаються актуальними та потребують забезпечення для ефективного функціонування. Зокрема, обговорюються інноваційні підходи до підготовки фахівців, розвиток сучасних військових технологій та інтеграція нових методів управління у військовій сфері.

У статті розглянуто нові погляди на сучасну ситуацію безпеки країни в умовах військового стану, зокрема стратегічні принципи побудови плану безпеки та основні засади військового форсайту. Особлива увага приділяється становленню безпекового форсайту та його застосуванню в сучасних умовах. Виявлено адміністративні проблеми, які значно ускладнюють та гальмують процес впровадження стратегічних розробок у сфері оборони та військових дій, такі як недостатня координація між відомствами, бюрократичні перепони та тривалі процедури прийняття рішень. Стаття також визначає перспективні напрями розвитку принципів державного управління безпекою суспільства, акцентуючи увагу на проривних технологіях в обороні, військових діях та необхідних спеціальностях і компетенціях для ефективного функціонування цієї системи.

Ключові слова: *форсайт воєнних дій, стратегічні принципи державного управління, прогнозування у державному управлінні; прогнозування операцій; національна безпека, воєнна операція.*

The article is devoted to the study of new views on the current security situation in the country under martial law. The strategic principles of building a country's security plan and the basic principles of military foresight are considered. Particular attention is paid to the development of security foresight and the peculiarities of its application in modern conditions.

The author identifies administrative problems that significantly complicate and slow down the process of implementing strategic developments of the future security model of the country in the field of defense and military operations. These problems include insufficient coordination between different agencies, bureaucratic obstacles and lengthy decision-making procedures that make it difficult to respond quickly to modern security challenges. In addition, there is the problem of inefficient use of resources, which also affects the speed and quality of implementation of strategic initiatives. Thus, it is necessary to implement a comprehensive reform of administrative procedures and approaches to ensure the effective implementation of the latest developments and increase the overall defense capability of the country.

The study identifies promising areas for the development of the principles of public administration of public security. Particular attention is paid to breakthrough technologies in defense and military operations, as well as promising specialties and competencies that remain relevant and need to be ensured for effective functioning. In particular, innovative approaches to training specialists, development of modern military technologies and integration of new methods of management in the military sphere are discussed.

The article examines new views on the current security situation of the country under martial law, including the strategic principles of building a security plan and the basic principles of military foresight. Particular attention is paid to the development of security foresight and its application in modern conditions. The author identifies administrative problems that significantly complicate and slow down the process of implementing strategic developments in the field of defense and military operations, such as insufficient coordination between agencies, bureaucratic obstacles and lengthy decision-making procedures. The article also identifies promising directions for the development of the principles of public administration of the security of society, focusing on breakthrough technologies in defense, military operations and the necessary specialties and competencies for the effective functioning of this system.

Key words: *foresight of military operations, strategic principles of public administration, national security, military operation.*

Обґрунтування актуальності обраної теми. Дана публікація формує майбутній вигляд стратегічних принципів державного управління сектором оборони, безпеки, військової компанії чи ділянки воєнних дій, під час розгляду стандартних процедур, особливо

- у воєнний час. Саме за допомогою форсайту можна визначити шляхи розвитку воєнної операції чи оборони країни на десятиліття вперед.

Актуальність теми визначає стратегічні принципи державного управління та планування, що складаються з двох сценаріїв, а саме: базового та розширеного, які дозволять досягти поставлених результатів. Базовий сценарій передбачає мінімально необхідні кроки та ресурси для досягнення основних цілей, таких як забезпечення стабільності та безпеки. Цей підхід орієнтований на підтримку поточного стану, з акцентом на адаптацію до нових викликів і ризиків без значних змін у структурі та методах управління. Розширений сценарій, навпаки, включає більш амбітні цілі та передбачає інноваційні рішення, які можуть кардинально змінити наявні системи та процеси. Він враховує довгострокові перспективи та можливості, які можуть виникнути завдяки новим технологіям та підходам.

Метою статті є обґрунтування нового підходу до визначення стратегічних принципів державного управління сучасною безпекою країни в умовах військового стану та оцінки перспектив розвитку воєнних дій.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні багатьом доводиться звикати до думки, що невизначеність та нестабільність воєнного життя – це українська норма. Але це не означає, що майбутнє воєнних дій хоч якось неможливо передбачити.

Враховуючи невизначеність та багатовекторність майбутнього на війні, можна намагатися скласти найкращі сценарії і слідувати їм. Допомогти в цьому може професійна методика форсайту та кілька простих технік, які варто затвердити в галузевих інструкціях та інших адміністративних актах.

Форсайт воєнних дій - це систематична, обґрунтована оцінка перспектив розвитку воєнних дій. В рамках форсайту розглядаються глобальні переможні напрямки та внутрішні можливості, а також залучаються усі зацікавлені сторони, які формують це майбутнє [1]. Запровадження форсайту стратегічних принципів державного управління безпеки в Україні на адміністративному рівні може бути корисним політикам, військовим начальникам, економістам і навіть простим громадянам. Основні засади форсайту поки не затверджені в підзаконних нормативних актах підрозділів оборони, але слід заздалегідь вивчити дану технологію для подальшого використання та запровадження у вигляді безпосередньо інструкцій та наказів.

Насамперед, для цієї діяльності важливо визначитися з цілями та мотивами, оскільки важливо встановити завдання майбутнього форсайту. Тобто з'ясувати, які ключові результати планується отримати і як їх далі використовувати. Як правило, час на реалізацію цього етапу відводиться 1-2 тижні. Прогнозування, незалежно від його типу (довгострокове, середньострокове або короткострокове), базується на аналізі історичних даних та вивченні сучасних тенденцій, які впливають на систему принципів державного управління. Це дозволяє точно визначити траєкторії, а також кількісні та якісні параметри майбутнього розвитку принципів державного управління, розкриваючи при цьому суть ситуації, у якій управління може опинитися під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів. Прогноз повинен включати ймовірні оцінки майбутніх результатів і оптимальних шляхів розвитку безпеки держави, а також ресурси та організаційні заходи, необхідні для його реалізації.

За допомогою форсайту стратегічних принципів державного управління можна сформувати майбутній вигляд сектора оборони, безпеки, військової компанії чи ділянки воєнних дій. Таким же чином визначаються шляхи розвитку воєнної операції чи оборони країни на десятиліття вперед. Можна розробити стратегічний план національної безпеки країни чи окремого регіону. Додатково тут з'ясовуються перспективні напрями розвитку безпеки суспільства, куди можна заходити, а які напрямки скоро зникнуть. Обов'язково виявляються проривні технології в обороні та військових діях. Визначаються перспективні спеціальності та компетенції, розробляються освітні програми для особистісного розвитку військових.

На першому етапі можливі кілька поширених помилок. Шкідливими бувають занадто узагальнені цілі, що сильно перевищують складність завдання або ж занадто велика увага до деталей. Тут важливо зберігати розумний баланс між часом, витраченим на цей крок, і рівнем деталізації. Все одно, в міру розробки форсайту стратегічних принципів державного управління національною безпекою, подробиці уточнюватимуться протягом всього часу роботи [2].

Другим кроком форсайту стратегічних принципів є встановлення зацікавлених сторін конфлікту або спору. Тобто визначають основних суб'єктів форсайту, які вони можуть мати інтереси і як встановити з ними комунікацію. Для цього приділяється 2,5–4 тижні.

Саме на даному етапі необхідно залучити представників науки фундаментальної та прикладної, вузів, військових практиків, військових та невійськових експертів, від урбаністів та екологів до айтішників та безпекознавців.

У цьому питанні можливі помилки з причини дуже вузького визначення суб'єктів. Навіть якщо військові дії веде одна країна, у ній часто може бути три-п'ять внутрішніх груп впливу, і з усіма треба знайти контакт. Завдання полягає в тому, щоб не стільки впливати на всіх суб'єктів, скільки залучити їх, поінформувати, дати можливість самим впливати на результати. Якщо визначити, які цілі та завдання переслідує суб'єкт та зрозуміти, як стати їхньою частиною, питання мотивації та залученості буде вирішено [3]. Третім кроком у форсайті стратегічних принципів державного управління безпекою є визначення шляхів та засобів здійснення стратегічного плану. Це одне з найскладніших питань форсайту. Щоб вирішити його, необхідно визначити методи (математичні, експертні, пов'язані з креативністю, які використовують великі дані та інші), оцінити бюджет, сформувати команду, створити список майбутніх експертів, оцінити терміни, розробити план заходів форсайту. Для визначення шляхів та засобів здійснення стратегічного плану приділяється 2-3 тижні.

Для форсайту стратегічних принципів військових дій, націлених на перемогу, команда повинна складатися з кількох рівнів. Насамперед присутні фахівці з форсайту та галузеві експерти, три-чотири особи. Потім фахівці з окремих напрямків воєнних сфер, 10–15 осіб.

Не слід робити головну ставку лише на математичну модель чи думку експертів. Потрібно комбінувати щонайменше три групи інструментів: доказові, експертні та креативні. Експерти повинні проходити жорсткий відбір за чіткими та зрозумілими критеріями. Одна з важливих складових успіху – наявність у команді експерта в галузі, що досліджується, з широким кругозором, здатного поглянути на область дослідження з боку.

Варто скласти стратегічний план за двома сценаріями: базовим, який дозволить досягти поставлених результатів та розширеним, якщо вистачатиме час та бюджету операції. Занадто амбітні цілі можуть практично обернутися невдачею [4]. Водночас, непомірного заниження очікуваного результату також не варто допускати.

Четвертий етап форсайту стратегічних принципів державного управління безпекою є одним із найбільш трудомістких та довгих. Він передбачає виконання кроків стратегічного плану. Час на його реалізацію становить від 2 до 3 місяців.

Перелік глобальних кроків воєнної стратегії використовується для обговорення експертами у рамках форсайт-сесії. Вони формують перелік малоймовірних подій із великим потенційним ефектом.

Слабка методична підготовка, надто швидка відповідь на попередні питання або їх ігнорування, можуть призвести до помилок. Як наслідок – девальвування результатів та некоректний облік ресурсів. Зрештою, це може призвести до провалу всього плану.

Усі етапи наміченого стратегічного плану необхідно пройти до кінця. Іноді командування зупиняє операцію, задовольнившись чи розчарувавшись окремим етапом, але сила форсайту полягає у комбінації методів. Потрібно пам'ятати, що форсайт – це не стільки гра про вгадування майбутнього, скільки кропітка й відповідальна наукова робота, націлена на прикладний результат. При цьому команда – це один із головних ресурсів форсайту [5].

Під час п'ятого етапу форсайту стратегічних принципів державного управління національною безпекою, перевіряються можливі сценарії подальших дій. Йдеться про інтеграцію результатів форсайту до системи стратегічного планування безпеки. Час його реалізації від місяця до року.

Для розробки успішного стратегічного плану військової операції, результати форсайту стратегічних принципів повинні враховувати організаційну структуру, бути схвалені командуванням та переведені у формат стратегічного плану для всіх учасників. Спроби нав'язати результати форсайту зверху від командування так само неефективні, як ніби вони були отримані випадково. Це один із найважливіших кроків форсайту. Важливо залучити осіб, які приймають рішення, від початку і відразу розробляти результати, які вони сприймуть як свої [6].

Аналіз подій, здатних вплинути на стратегічні плани з реалізації військових операцій, виведення підрозділів або залучення волонтерів, вже став обов'язковим не лише для сучасних західних армій, але й для середніх військових підрозділів [7; 8]. Різного роду загрози національній безпеці, пандемія, наслідки тотальної цифровізації, зміна клімату, тероризм, посилення ролі екологічних та етичних стандартів – все це наочно продемонструвало, що займатися розробкою глобальних стратегічних принципів та планів необхідно серйозно, на науково обґрунтованій базі.

Генерали завжди готуються до минулої війни, яку вони можуть вивчити, тому подібні дослідження завжди мають тимчасовий сенс від ідентифікації найбільш переможного напрямку дій до його реального здійснення. Необхідно враховувати, що переможний військовий напрямок – це тенденція, яка стабільно зростає, яка завжди помітна зараз і збереже свою динаміку в майбутньому.

Як уже зазначалося, для форсайту стратегічних принципів державного управління національною безпекою, варто закріпити на адміністративно-правовому рівні необхідність запрошення експертів з різними ком-

петенціями, які обговорюватимуть стратегічне планування в рамках форсайт-сесій. При цьому визначити переможний напрямок, це - половина справи, далі треба оцінити його ефект. Навіть у рамках однієї військової операції один і той же переможний напрямок для одних підрозділів може стати тотальним провалом, а для інших – вікном можливостей.

Одним із таких вікон можливостей мають стати й соціальні та етичні стандарти в системі принципів державного управління безпекою. Пересічний солдат став набагато інтелектуальнішим і вже не тільки дивиться на команду командира крізь призму субординації, але й хоче простежувати всю історію такого рішення, цілі та мотиви [9]. Сучасна війна України проти нападу росії, продемонструвала значення мотивації особового складу під час проведення військових дій.

Проблематика мотивації особового складу давно досліджуються фахівцями у галузі психології, управління персоналом, кризового менеджменту [10].

Водночас, прискорене проникнення передових технологій в армію, запровадження автономних апаратів та розширення цифрових практик кинули виклик правилу: що швидше і дешевше, то ефективніше. Розвиток штучного інтелекту, розвинених систем моніторингу та розвідки прискорюють витіснення людини з багатьох так званих традиційних служб.

Зазначене не лише заслуговує подальшої уваги та детального аналізу науковців, але й окреслює перспективи найближчих досліджень у галузі форсайту безпеки. Адже зрештою, форсайт дозволяє розробити стратегічні принципи та план безпеки країни чи окремого регіону. Він же дає змогу з'ясувати перспективні напрями розвитку безпеки суспільства, прогнозувати ті з них, на які варто звернути увагу, й ті, які скоро зникнуть. Окремої уваги заслуговує можливість використання форсайту для визначення перспективних спеціальностей та компетенцій.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Війна у XXI столітті висуває нові вимоги не лише до тактиків і стратегів, але й до всього соціуму. Чи будуть готові держава й суспільство до швидкого зростання технічної сторони війни, до безлюдних полів битв з машинами замість людей, а медичні та пенсійні системи - до різкого зростання кількості військових пенсіонерів, що живуть та вимагають підтримки, – це велике питання. Наразі ми вже стоїмо на порозі нової епохи, де технології кардинально змінюють обличчя війни. Безпілотні літальні апарати, автономні бойові машини і роботизовані системи, стають основними учасниками бойових дій, витісняючи людей з передової. Це породжує нові виклики. Чи зможуть держави адаптувати свої інфраструктури і підготувати суспільство до таких змін? Як вплине зменшення людських втрат на моральний дух і громадську підтримку військових дій? Також виникає питання, чи будуть медичні та пенсійні системи здатні впоратися з різким збільшенням числа військових пенсіонерів, які, завдяки новітнім медичним технологіям і захисним системам, виживають в умовах, які раніше були смертельними.

Отже, поки науковці сперечаються про можливості впливу людського фактора одного диктатора на перебіг окремої війни, битви виграють машини. Зрештою, це може змінити традиційні уявлення про героїзм і лідерство на полі бою, адже у центрі уваги опиняються технічні досягнення та інновації. Машини, які можуть діяти швидше, точніше і без ризику для життя, поступово беруть на себе основну роль у бойових операціях, змушуючи людство переосмислити власну роль у конфліктах. Даний напрям заслуговує подальшої уваги не лише науковців різних галузей знань, але й практичних фахівців у галузі безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. С. Лисенко, Майбутній погляд на організацію безпеки: форсайт безпеки. Київ, Наше право. 2020. №3 с. 78-85.

2. Кулінська Я.І., Тема війни на сході України в сучасній малій прозі. Вчені записи ТНУ ім. В.І. Вернадського Том 31 (70) № 4 Ч. 4 2020.

3. Д. Кушнір. Джордж Кеннан та російське питання. Київ 2022, 202 с. ISBN:1246438960.

4. О. Берданова, В. Вакуленко. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник. Київ. 2012, 138 с. ISBN 978-966-8445-83-5.

5. Рудь Н.Т. Форсайт: сутність та методологія прогнозування. Луцький національний технічний університет 2019, №16 (61).

6. Kvitka, Sergiy. (2018). Foresight in Public Administration: Methods and Perspectives of Implementation in Ukraine. Public administration aspects. 6. 56-70. 10.15421/151847.

7. Школа волонтерів : навчальний посібник/ За заг.ред. Г.С.Скитьової [Авторський колектив: Брик Я.А., Говорун Н. В., Дементьєв В.В., Лащук О.М., Мельник О.В., Потій О.В., Скитьова Г.С., Тищенко М.П.] Київ, 2016. 166 с.

8. Леонова В. І. Волонтерський рух в Україні : методичні рекомендації. / В. І. Леонова. Одеса : видавець Букаєв Вадим Вікторович, 2019. 56 с.

9. Організація та методика роботи з особовим складом : підручник / В. М. Петренко, М. М. Ляпа, І. В. Леганьков та ін. Суми : Сумський державний університет, 2020. 414 с.

10. Морально-психологічне забезпечення підрозділів Держспецтрансслужби [Текст] : навч. посіб. / І. С. Остапенко, О. А. Герасимчук, І. Є. Крамар, О. І. Шаптала, С. О. Яковлєв, С. М. Жінчина; Укр. держ. ун-т науки і технологій. Дніпро, 2022. 188 с.

СИСТЕМА АНАЛІЗУ ЗАГРОЗ ЦИВІЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ: ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

SYSTEM OF ANALYSIS OF CIVIL SECURITY THREATS: PUBLIC ADMINISTRATIVE ASPECT

УДК 351.862
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.35

Кривошликов С.Ф.
кандидат технічних наук,
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна
Академія управління персоналом»,
доцент кафедри національної безпеки
Інституту безпеки, м. Київ, Україна,
kryvoshlykov_sergii@ukr.net
ORCID ID: https://orcid.org/0009-0008-5494-8880

Тимошенко О.О.
кандидат економічних наук,
Фінансова компанія «Онлайн Фінанс»,
директор
м. Київ, Україна
adbezpeka@gmail.com
ORCID ID: https://orcid.org/0009-0001-8227-8772

Стаття присвячена дослідженню системи аналізу загроз цивільній безпеці, з особливим акцентом на публічно-управлінському аспекті. У сучасних умовах, коли кількість та різноманітність загроз зростає, важливою складовою національної безпеки є захист населення від надзвичайних ситуацій, таких як природні катастрофи, техногенні аварії та терористичні акти. Основною метою дослідження є розгляд методів і інструментів, що використовуються державними органами для ідентифікації, оцінки та управління загрозами. Автори аналізують структуру та функціонування системи управління цивільною безпекою на різних рівнях, а також досліджують нормативно-правову базу, що регулює цю діяльність.

Акцентовано увагу на важливості комплексного підходу до аналізу загроз, який включає в себе накопичені знання та досвід у цій галузі. Розглянуто, як дані про інциденти, такі як природні катастрофи, техногенні аварії або пожежі, можуть бути перетворені у важливу інформацію для запобігання або зменшення впливу загроз. Методологія, запропонована авторами, базується на найкращих міжнародних практиках та стандартах, що дозволяє здійснювати систематичний та структурований аналіз загроз. Розуміння життєвих циклів різних подій є ключовим для розробки ефективних стратегій цивільного захисту.

Окрему увагу присвячено використанню чотириетапного механізму життєвого циклу для безпекової організації, який включає підготовку, виявлення та аналіз, стримування, викорінення та відновлення, а також після аварійну діяльність. Запропонований підхід дозволяє забезпечити якісно новий рівень реагування на загрози як на організаційному, так і на національному рівнях. Детально розглянуто, як оптимізація переходу між цими етапами може забезпечити безперервний потік критично важливої інформації, що є надзвичайно важливим для ефективного управління цивільною безпекою.

Подальшої уваги заслуговує проблема достовірності інформації про загрози, що вимагає застосування методів пізнання та інструментарію різних наук. Дослідники пропонують приділити особливу увагу оптимізації процесів обміну інформацією між різними етапами життєвого циклу загрози, а також розробці методик підвищення достовірності даних. Важливим напрямом є інтеграція міждисциплінарних підходів для покращення розуміння та прогнозування загроз. Адаптація міжнародних стандартів та практик до національних умов також є перспективним напрямком досліджень, що дозволить підвищити ефективність системи цивільного захисту та забезпечити надійний захист населення в умовах надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: *цивільний захист, аналіз загроз, прогнозування, загрози цивільній безпеці, надзвичайні ситуації, розвідка, безпека, публічне управління, джерела загроз.*

The article is devoted to the study of the system of analysis of threats to civilian security, with a special emphasis on the public administration aspect. In today's environment, when the number and diversity of threats is growing, an important component of national security is the protection of the population from emergencies such as natural disasters, man-made accidents and terrorist acts. The main purpose of the study is to examine the methods and tools used by government agencies to identify, assess and manage threats. The authors analyze the structure and functioning of the civilian security management system at various levels, as well as study the legal framework governing these activities.

Attention is focused on the importance of a comprehensive approach to threat analysis, which includes the accumulated knowledge and experience in this area. It is considered how data on incidents, such as natural disasters, man-made accidents or fires, can be transformed into important information to prevent or reduce the impact of threats. The methodology proposed by the authors is based on the best international practices and standards, which allows for a systematic and structured threat analysis. Understanding the life cycles of various events is key to developing effective civil protection strategies.

Particular attention is paid to the use of a four-stage life cycle mechanism for a security organization, which includes preparation, detection and analysis, deterrence, eradication and recovery, and post-emergency activities. The proposed approach allows for a qualitatively new level of response to threats at both the organizational and national levels. The author discusses in detail how optimizing the transition between these stages can ensure a continuous flow of critical information, which is extremely important for effective civilian security management.

Further attention is paid to the problem of the reliability of information about threats, which requires the use of cognitive methods and tools from various sciences. The researchers propose to pay special attention to optimizing the processes of information exchange between different stages of the threat life cycle, as well as to developing methods for improving data reliability. An important area is the integration of interdisciplinary approaches to improve understanding and forecasting of threats. Adaptation of international standards and practices to national conditions is also a promising area of research that will increase the efficiency of the civil protection system and ensure reliable protection of the population in emergencies.

Key words: *civil protection, threat analysis, forecasting, threats to civilian security, emergencies, intelligence, security, public administration, sources of threats.*

Об´рунтування актуальності теми дослідження. У сучасному світі, що характеризується високою динамікою ризиків та загроз, ефективний цивільний захист є не лише важливим, але й життєво необхідним. Гарантування безпеки населення та інфраструктури, в умовах надзвичайних ситуацій, вимагає не лише швидкої реакції на вже існуючі проблеми, але й глибокого розуміння потенційних загроз. Тому, система аналізу загроз стає ключовим елементом стратегічного планування у сфері цивільного захисту. Особливого ж значення це набуває в Україні, де в умовах війни саме від ефективності системи цивільного захисту залежить життя і здоров'я сотень тисяч людей.

Детальний аналіз та формування систематичного підходу до оцінки ризиків, є цілком комплементарними з сучасними методами прогнозування загроз. Такий інструментарій є вкрай важливим для фахівців у галузі цивільного захисту, допомагаючи їм підготуватися до майбутніх викликів та ефективно на них реагувати. Зазначене й обумовлює актуальність дослідження та його цінність не лише для науки публічного управління, а й для практики застосування у галузі цивільного захисту.

Мета дослідження: проаналізувати дієві механізми прогнозування загроз в галузі національної та комерційної безпеки, в контексті перспектив їх застосування у галузі цивільної безпеки.

Основний зміст дослідження. Сучасний набір загроз дуже складний і динамічний. На організації часто впливають джерела загроз різної природи, які використовують різні інструменти, що змінюються щодня. Чергові заходи, які так добре працювали на захисті організації ще вчора, можуть вже не мати можливості запобігти тим самим ризикам наступного дня, у залежності від того, як змінилося не лише середовище, але й сама організація. Завдяки такому складному операційному середовищу, служби цивільного захисту мають бути готові відмовитись від спроб створити пріоритетний перелік речей, які потрібно захищати першочергово, і замість цього спробувати захищати все.

Водночас, такий підхід не є виправданим, з огляду на обмеженість ресурсів [1]. Спеціалісти в аналізі загроз стверджують, що потрібен пріоритетний розподіл матеріальних та нематеріальних активів, які потребують захисту, оскільки існує надто багато об`єктів для захисту та занадто менше заходів, якими їх можна захистити [2]. Навіть у дуже великих організаціях, які мають практично необмежений бюджет для побудови системи безпеки, все одно доводиться конкурувати з іншими організаціями за спеціалістів, а час для всіх завжди був і залишатиметься обмеженим ресурсом [3]. З огляду на це зрозуміло, що організаціям вигідно використовувати вже наявні дані про загрози, які спеціалісти з цивільного захисту отримують, проводячи свою діяльність щодо запобігання ризиків.

Аналогічним чином, процес розвідки загроз може бути краще пристосований для цивільного захисту, якщо спеціалісти використовують заздалегідь зібрані дані. Таке поєднане використання даних про загрози є основою раціональної системи аналізу. Звісно ж, запровадження системи аналізу загроз потребує закріплення адміністративно-правовим шляхом у відповідних документах організацій, що дещо виходить за межі теми публікації. Тому, більш детально зупинимось виключно на практичній стороні питання, а до нормативної повернемося іншим разом.

Варто зазначити, що термін «аналіз даних про загрозу» може мати різне значення в різному контексті, але у даному випадку, метою є розробка загальної системи збору даних з питань загроз цивільній безпеці організацій чи суспільства в цілому [4]. Визначення, надане Тілманом (Craig Tillman), є корисним для розуміння та застосування у найширшому спектрі: «Система аналізу загроз – це організаційна здатність цілісно мислити про загрозу та невизначеність, розмовляти загально-прийнятою мовою загрози, ефективно використовувати перспективні концепції та інструменти загрози для прийняття кращих рішень для знешкодження загроз, розуміти виграш від своїх можливостей і створення стійких пріоритетів» [5]. Дане визначення видається вичерпним, хоч і доволі узагальненим.

Початковий життєвий цикл для безпекової організації, під час виникнення загроз, складається з наступних етапів: 1) підготовка, 2) виявлення та аналіз, 3) стримування, викорінення та відновлення, 4) після аварійна діяльність. По закінченні цього чотири-ступеневого циклу, результати мають повернутися на початок життєвого циклу та до інших життєвих циклів.

Реагування на надзвичайні ситуації – це один із тих процесів, який дуже виграє від належного попереднього планування, і перша фаза наведеного життєвого циклу – «підготовка» – це добре ілюструє. Організація завжди повинна мати ресурси, необхідні для відповідної реакції [3]. Це може включати власну розробку, чи придбання вже наявних корисних технологій, що допоможуть захиститись у випадку реалізації загрози, налашту-

вання обчислювальних активів для забезпечення належних доказів (у випадку настання катастрофи) та встановлення правильних тригерів для попередження населення, коли катастрофа триває. Нарешті, цей крок процесу включає залучення та навчання відповідного персоналу для знання організаційних ресурсів, можливостей та процесів у випадку підтвердженої загрози настання надзвичайної ситуації. Окремої уваги в цьому контексті заслуговують технології форсайту [6]. Вони дозволяють не лише спрогнозувати загрози, але й передбачити їх обсяг та інші особливості.

Другий етап – «виявлення та аналіз», демонструє необхідність організації мати можливість знати, коли небезпечна ситуація розгортається в контрольованому нею середовищі. Це означає наявність спеціалістів та технологій (відповідно до першого етапу), які зможуть моніторити інформацію та аналізувати всі нюанси, щоб визначити пріоритет дій на наступному етапі. Даний етап характеризується відносно високим ступенем помилкових дій, які можуть виникнути в результаті прийняття хибних рішень в ході моніторингу. Як результат, зрілі організації встановлюють пріоритетну рубрику для того, щоб знати, коли їм потрібно швидко реагувати на певні негативні показники. Таке визначення пріоритетів є чудовою можливістю для інтеграції з системою розвідки загроз. Знання правильних пріоритетів, заснованих на оцінці загрози, на цій ранній фазі реагування на надзвичайні ситуації, є критично важливим для належного управління загрозами.

Третя фаза циклу призводить до зупинення надзвичайних ситуацій (як природного, так і техногенного характеру). Вона передбачає як фізичне обмеження розповсюдження проблеми (карантин заражених осіб, локалізація пожежі), так і усунення доступу нових суб'єктів до місця небезпеки (обмеження корисного навантаження на конструкції або недопущення втручання шкідливого програмного забезпечення), а також припинення будь-якого розповсюдження шкоди, яке триває або незабаром настане (оборювання полів, санітарна вирубка лісу на шляху пожежі тощо). Дана фаза також передбачає спробу реанімувати відповідні системи життєдіяльності та відновити їх стан роботи (в ідеалі – на такому рівня, який був до настання шкідливої події). На цьому етапі також слід проводити збір даних в цілому та особливо – доказів, оскільки іноді їх потрібно в подальшому передавати правоохоронним органам або кадровим та юридичним відділам для подальших розслідувань.

Заключна фаза циклу реагування на стихійні лиха, яка охоплює діяльність після виникнення проблемних випадків, передбачає інтеграцію з іншими етапами. У межах цієї фази важливо організувати ретельний збір даних та підготовку отриманої в ході інших фаз інформації для подальшого використання. Це може включати детальний опис події, а також аналітичні висновки про її наслідки для організації. Крім того, ця інформація може включати прогнози, які допоможуть виявити подібні випадки в майбутньому, а також запропонувати подальші дії для запобігання подібним інцидентам.

По суті, цей етап дозволяє перетворити негативні наслідки події на корисну інформацію про загрози, яка може бути використана для подальшого планування. Залежно від потреб організації, можна виключити технічні деталі, але завжди варто включати адміністративно-правовий аспект, що узагальнює подію і транскрибує її у форму своєрідної «повчальної історії», яка допомагає відповідальним фахівцям краще зрозуміти ситуацію. Це також зміцнює довіру до аналітичних рекомендацій щодо запобігання подібним загрозам у майбутньому.

Крім того, така інформація може бути використана як вихідний матеріал для початкової фази реагування, а також для підготовки до майбутніх викликів. Внутрішньо створені дані про загрози можна комбінувати з аналогічною інформацією із зовнішніх джерел, що забезпечує інтеграцію в модель цивільного захисту на наступному життєвому циклі. Процес розвідки інформації про загрози являє собою окремий життєвий цикл.

Автори переконані, що збір інтелектуальної інформації про загрози є процесом двох систем, як це визначив лауреат Нобелівської премії Даніель Канеман у своїй книзі «Мислення швидке і повільне». Він докладно описав види прийняття рішень, які роблять люди, та об'єднав їх у дві категорії [7]. Автори, в свою чергу, пропонують перетворити ці постулати у відповідні адміністративно-правові норми організацій. Перші рішення, швидко приймаються, служать для захисту від шкоди та задовольняють потреби нижчого рівня в «Ієрархії потреб» Абрахама Маслоу [8]. Другі, обдумані рішення, які приходять, як результат витрати часу на розгляд вхідних та вихідних даних, правильного застосування системи для аналізу результатів.

Своєрідною пасткою, яка штовхає нас до перших, швидких рішень, є складність других, обдуманих рішень. Системне мислення настільки просте і швидке, що ми часто застосовуємо його за замовчуванням і це допомагає врятуватися, коли виникає загроза. В найкращому випадку воно може призвести до

неправильного вибору, а в гіршому – до війни, фанатизму та расизму. При цьому, всі розуміють, що розвідка загроз повинна бути продуманим зусиллям, розробленим для усунення упереджень та ретельного аналізу зібраної інформації для досягнення найбільш точного та правильного рішення.

Раціональні підходи до аналізу ризиків, пропонувалися в звітах RAND (від «Research and Development» - «Дослідження і розробка») американської некомерційної організації, яка існує з 1948 року та виконує функції стратегічного дослідницького центру, що працює на замовлення уряду США. RAND співпрацює зі збройними силами США та пов'язаними з ними організаціями у таких галузях як аналіз ризиків, прогнози та розвідувальна діяльність [9]. При цьому, пропоновані цим центром механізми можуть бути адаптовані для прогнозування загроз цивільній безпеці.

Є кілька змінних, які необхідні для вірного моделювання загрози, особливо, коли йдеться про кількісні показники. Використовуючи дані, зібрані у певний час і у певному місці, можна накопичити достатню інформаційну базу для моделювання двох змінних показників, що називаються «Частота подій загроз» (TEF) та «Можливість загроз» (TCap) [9]. Ці дві змінні показники дають нам змогу сформувати модель того, як часто виникають аварії або (якщо мова іде про внутрішній персонал), як часто люди роблять помилки, і яким є потенціал завдання шкоди внаслідок цих факторів.

При цьому, дані з профілю загрози розподіляються між цими двома змінними (TEF і TCap), які використовуються як похідні дані до моделі аналізу загроз із міжнародним позначенням «FAIR». Модель FAIR використовується серед професіоналів аналітики даних та призначена для кількісної оцінки ризику настання надзвичайних ситуацій та прогнозування збитків, з використанням економічних показників [10]. Водночас, якісний профіль загрози можна трансформувати у показник частоти загрозливих подій з плином часу (TEF) та виміру того, на що здатні джерела загрози (TCap). І хоча частота є природною кількісною величиною, можливості в моделі FAIR виражаються через рівень джерела загрози. По суті, ті джерела загроз, які можуть здійснити найбільший вплив з точки зору часу, факторів та ресурсів, мають найважливіше значення для показника TCap. Відтак, всі отримані в ході аналізу показники слід зберігати разом із профілем загроз, щоб організації могли чітко усвідомлювати, які саме загрози є пріоритетними.

Принципи FAIR також передбачають використання інформації про стан контролю та економічний вплив подій на організацію, щоб забезпечити точний аналіз загроз. Повна обробка моделі FAIR виходить за рамки дослідження і заслуговує окремого огляду. Але вкрай важливо зазначити, що FAIR фокусується саме на сценаріях. Тобто, потребує повних даних про збитки, включаючи всю палітру загроз, слабкі сторони організацій та потенційні наслідки. Відповідно, сценарії настання найвищих збитків, можуть бути використані разом із деякими прогнозованими проблемами, і допомогти сформулювати заходи протидії, в певних межах.

Таким чином, кожен з механізмів прогнозування має свої сильні сторони та корисність у різних ситуаціях, що складаються в процесі функціонування системи цивільного захисту. Поєднуючи їх разом, можна сформувати дієву систему прогнозування загроз (якщо не стихійного, то бодай – техногенного характеру), що як враховує інформацію про події, які вже сталися, так і формує ймовірнісні сценарії майбутнього.

На практиці часто існує бар'єр між функцією управління ризиками та операціями проти загроз. Не є виключенням і система цивільного захисту. Відтак, команда управління загрозами потребує налагодження співпраці з командою аналітиків, яка повинна краще розуміти загрози для оцінки ризиків та пріоритетів протидії. Даний механізм потребує як належної організації, так і адміністративно-правового закріплення системи розвідки загроз, як плану співпраці, що передбачає чіткі права та обов'язки звітування для кожної команди. Такий механізм допоможе налагодити співпрацю і створити професійні зобов'язання, які сприятимуть кращій роботі в команді та призведуть до вищої результативності розвідки і аналізу загроз.

Отож, осмислення викликів та перспектив, які виникають у сфері цивільного захисту, загострює важливість не лише глибокого аналізу загроз, але й ефективної комунікації суб'єктів обробки та аналізу інформації в умовах, коли кожна секунда має значення. Лише такі методи дозволяють безпековим організаціям не просто реагувати на надзвичайні ситуації, а й передбачати їх, адаптуючись до потенційних загроз заздалегідь. Завдяки належній адміністративно-правовій координації та налагодженню оперативного обміну даними, можна сформувати ефективну систему прогнозування різних сценаріїв розвитку подій.

Таким чином, впровадження передових практик у сфері аналізу загроз, є ключем до підвищення ефективності роботи організацій у сфері цивільного захисту. Що не тільки

сприяє кращому розумінню загроз цивільній безпеці, але й є основою для формування більш безпечного та стійкого середовища, що відповідає безпековим очікуванням сучасного суспільства.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Використання в якості інструментарію цивільної безпеки чотирьох етапного механізму життєвого циклу для безпекової організації (що включає: 1) підготовку, 2) виявлення та аналіз, 3) стримування, викорінення та відновлення, 4) після аварійну діяльність), дозволяє як на організаційному так і на національному рівнях перейти до якісно нового реагування на загрози.

Особливої уваги заслуговує комплексний підхід до аналізу загроз, що включає в себе накопичені знання та досвід у цій галузі. Автори детально пояснюють, як перетворити дані про інциденти, такі як природні катастрофи, техногенні аварії або пожежі, у важливу інформацію, яка може допомогти запобігти загрозам або, принаймні, зменшити їх вплив. Наведений метод базується на найкращих міжнародних практиках та стандартах, що дозволяє здійснювати систематичний та структурований аналіз загроз з урахуванням життєвих циклів різних подій.

Розуміння ключових етапів життєвого циклу загрози, від ідентифікації до локалізації, є надзвичайно важливим для розробки ефективних стратегій цивільного захисту. Відтак, у подальшому, окремої уваги дослідників потребує проблема оптимізації переходу між такими етапами, що має забезпечувати безперервний потік критично важливої інформації. Окремої уваги заслуговує й проблема достовірності такої інформації, що також вимагає застосування методів пізнання та інструментарію різних наук.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Асоціація з управління проектами. н.д. «Різниця між «згладжуванням ресурсів» і «вирівнювання ресурсів».» apm.org. 15 липня 2018 року. URL : https://www.apm.org.uk/content/resource-smoothing.
2. Гупта, Акаш. 2017 рік. «Планування ресурсної ємності для гнучких команд». *ПМ*. 19 вересня. URL : https://project-management.com/resou...r-agile-teams/.
3. Gareth Saunders. The challenges of resource management in our Agile team. 9 November 2015. *University of St Andrews*. URL : https://digitalcommunications.wp.st-andrews.ac.uk/2015/11/09/the-challenges-of-resource-management-in-our-agile-team/
4. Agarwal, Ravi; Grassl, Wolfgang; Pahl, Joy (January 2012). "Meta□SWOT: introducing a new strategic planning tool". *Journal of Business Strategy*. 33 (2): 12–21. doi:10.1108/02756661211206708
5. Protecting Communities from Climate Change: Using Portsmouth, *Virginia to Kickstart Global Solutions*. URL : https://www.renre.com/forum/protecting-communities-from-climate-change-leadership-forum-2021/
6. Лисенко С. О. Форсайт безпеки в якості майбутнього заходу організацій. *Наукові перспективи*. 2020. №3 (3) С. 102.
7. Даніель Канеман. Мислення швидке і повільне. Київ, 2017. *Наш формат*. 488 с. ISBN978-617-7279-18-0
8. Hoffman, E. (2022). Ideas That Matter: Humanistic Psychology, Past, Present, and Future. *Journal of Humanistic Psychology*, 0(0). https://doi.org/10.1177/00221678221112135
9. RAND Corporation. Springer P. J. Encyclopedia of Cyber Warfare. *Santa Barbara*, 2017. 400 p. ISBN 978-1-4408-4425-6.
10. Калюжна Н, Алтемеіер Ф. Принципи FAIR для дослідницької інформації: звіт із серії воркшопів. *Ukr. ž. bìbl. ìnf. nauk*. 04, Червень 2021; (7): 128-32. URL: http://librinfosciences.knukim.edu.ua/article/view/233322

МОДЕРНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

MODERNIZATION OF PERSONNEL MANAGEMENT IN PUBLIC AUTHORITIES: CHALLENGES AND PROSPECTS

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.36

Сітніков О.О.
аспірант кафедри державознавства, права
та Європейської інтеграції
Інститут публічної служби та управління
Національного університету
«Одеська політехніка».
ORCID ID: 0000-0002-8202-8810

У статті досліджується сучасний стан та проблеми управління персоналом в органах публічної влади України. Ефективне управління персоналом є однією з найважливіших умов для забезпечення конкурентоспроможності держави, стабільного розвитку суспільства та інтеграції до європейського співтовариства. Основна увага приділяється розкриттю існуючих наукових підходів до управління персоналом, їх еволюції та розвитку в контексті сучасних викликів, зокрема, впливу політичних, соціальних та економічних факторів на діяльність органів публічної влади.

У статті розглядаються ключові концепції, що формувалися в процесі історичного розвитку державного управління, починаючи з перших форм організації публічного управління та завершуючи сучасними підходами, які включають комплексний аналіз не тільки організаційних, але й соціально-психологічних аспектів управління персоналом. Визначено особливості модернізації управлінських процесів, що спрямовані на підвищення якості та ефективності роботи державних органів через впровадження новітніх технологій, інструментів та інноваційних методів управління.

Автор акцентує увагу на необхідності систематичної роботи з підвищення кваліфікації та професійної підготовки співробітників, створення сприятливих умов для їхнього професійного зростання та мотивації. У статті також підкреслюється значення гендерної рівності та рівних можливостей у сфері публічної служби як важливих елементів сучасного управління персоналом. Дослідження показує, що адаптація державних службовців до політичних реформ та соціальних змін є одним з ключових факторів, що впливають на ефективність роботи органів публічної влади.

На основі аналізу існуючих проблем та викликів, автор пропонує рекомендації щодо вдосконалення управління персоналом в органах публічної влади України, що включають впровадження чітких критеріїв відбору, оцінки та розвитку кадрів, підвищення рівня незалежності та професіоналізму державних службовців, а також забезпечення належного рівня мотивації та матеріального стимулювання працівників. Автор робить висновок, що впровадження інноваційних підходів до управління персоналом є необхідною умовою для досягнення високих стандартів у діяльності державного апарату та успішної інтеграції України до європейського співтовариства.

Ключові слова: *управління персоналом, публічна служба, державне управління, модернізація, професійний розвиток, ефективність, інноваційні підходи, органи публічної влади, кадрове забезпечення.*

The article examines the current state and problems of personnel management in public authorities of Ukraine. Effective personnel management is one of the most important conditions for ensuring the competitiveness of the state, stable development of society and integration into the European community. The main focus is on the analysis of existing scientific approaches to personnel management, their evolution and development in the context of modern challenges, in particular, the influence of political, social and economic factors on the activities of public authorities.

The article examines the key concepts that were formed in the process of the historical development of public administration, starting with the first forms of organization of public administration and ending with modern approaches, which include a comprehensive analysis of not only organizational, but also socio-psychological aspects of personnel management. Special attention is paid to the study of the modernization of management processes aimed at improving the quality and efficiency of the work of state bodies through the introduction of the latest technologies, tools and innovative management methods.

The author emphasizes the need for systematic work on improving the qualifications and professional training of employees, creating favorable conditions for their professional growth and motivation. The article also emphasizes the importance of gender equality and equal opportunities in the field of public service as important elements of modern personnel management. The study shows that the adaptation of civil servants to political reforms and social changes is one of the key factors affecting the effectiveness of public authorities.

Based on the analysis of existing problems and challenges, the author offers recommendations for improving personnel management in public authorities of Ukraine, which include the implementation of clear criteria for the selection, evaluation and development of personnel, increasing the level of independence and professionalism of civil servants, as well as ensuring the appropriate level of motivation and material incentives employees The author concludes that the introduction of innovative approaches to personnel management is a necessary condition for achieving high standards in the activities of the state apparatus and the successful integration of Ukraine into the European community.

Key words: *personnel management, public service, public administration, modernization, professional development*

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку суспільства значущість публічного управління суттєво зростає, що обумовлює необхідність забезпечення високої якості та ефективності роботи органів публічної влади. Одним із ключових елементів, що визначає конкурентоспроможність держави на міжнародній арені, є наявність висококваліфі-

кованого персоналу в органах публічної влади. Проте, в Україні процеси підбору, навчання та розвитку кадрів у публічному секторі стикаються з низкою проблем, зокрема, нестачею системного підходу до підвищення кваліфікації співробітників, недостатнім рівнем мотивації та низьким рівнем адаптації до сучасних викликів та вимог.

З огляду на виклики, з якими стикається система публічного управління в Україні, особливого значення набуває дослідження та вдосконалення процесів управління персоналом. Питання підбору, навчання та мотивації персоналу стають вирішальними для забезпечення стабільного розвитку держави, її ефективної інтеграції в європейське співтовариство та забезпечення виконання стратегічних завдань. Водночас існує необхідність у впровадженні сучасних підходів до управління персоналом, що враховують як організаційні потреби, так і індивідуальні особливості працівників.

Таким чином, актуальність дослідження зумовлена необхідністю пошуку нових концептуальних підходів та інструментів для покращення управління персоналом органів публічної влади, що дозволить забезпечити належну якість та ефективність їхньої роботи в умовах сучасних викликів та глобальних змін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз останніх досліджень демонструє значний науковий інтерес до проблеми ефективного кадрового забезпечення в державному секторі. Важливий внесок у розвиток цієї теми зробили такі науковці: Венедіктов С.В., Галай А.О., Ізбаш К.С., Колесніков Б.П., Матюхіна Н.П., Міненко М.П., Олуйко В.М., Фальковський А.О., Якимчук М.К. Їхні роботи охоплюють різні аспекти управління персоналом, включаючи організаційно-правові засади, професійний розвиток, мотивацію, реформування кадрових служб, а також вплив політичних та соціальних факторів на діяльність органів публічної влади.

Метою статті є розкриття особливостей існуючих концепцій управління персоналом в органах публічної влади та розробка рекомендацій щодо їх вдосконалення в умовах сучасних викликів. У статті також ставиться завдання окреслити перспективи впровадження інноваційних методів управління персоналом, що можуть забезпечити підвищення конкурентоспроможності державного апарату та сприяти інтеграції України до європейського співтовариства.

Виклад основного матеріалу. Управління персоналом в органах публічної влади є ключовим фактором, який впливає на загальну ефективність державного апарату. Здатність державних органів швидко та ефективно реагувати на сучасні виклики, впроваджувати політичні реформи та забезпечувати стабільний розвиток суспільства значною мірою залежить від професіоналізму, компетентності та мотивації їхнього персоналу. Саме тому питання підбору, підготовки та розвитку кадрів набувають особливої актуальності в умовах швидких соціально-економічних та політичних змін, які потребують нових підходів та інструментів у сфері управління персоналом.

Одним із ключових факторів, який визначає конкурентоспроможність Української Держави є наявність якісного персоналу в органах публічної влади. Це стає передумовою для успішної європейської інтеграції та забезпечення ефективного функціонування держави. Персонал органів публічної влади відіграє важливу роль у реалізації стратегічних цілей та завдань держави. Вони є виконавцями політики, прийнятої вищими органами влади, тому їхні знання, навички та професійні якості мають бути на високому рівні. Тільки такий персонал зможе ефективно впроваджувати необхідні реформи та забезпечувати стабільний розвиток країни. Наявність якісного персоналу в органах публічної влади є також важливим фактором для привабливості держави для іноземних інвесторів. Якщо уряд та інші органи влади мають висококваліфікованих співробітників, то це створює довіру та сприяє розвитку економіки країни. Крім того, якісний персонал здатний ефективно впроваджувати міжнародні стандарти та норми, що є необхідною умовою для європейської інтеграції.

Управління персоналом органів публічної влади охоплює широкий спектр завдань, включаючи підбір, навчання, проходження публічної служби, оцінку та розвиток працівників, а також управління їхнім потенціалом та мотивацією. Тому для забезпечення наявності якісного персоналу в органах публічної влади необхідно проводити систематичну роботу з підвищення кваліфікації та професійної підготовки співробітників. Виконання вказаних завдання в нашій державі покладено на Службу управління персоналом органів публічної влади.

Необхідність забезпечення ефективності та професійності роботи органів публічної влади обумовила чимало наукових досліджень в галузі управління персоналом, в яких вчені відображені актуальні проблеми та тенденції у сфері управління персоналом в публічному секторі, а також запропоновано ефективні стратегії та інструменти для їх вирішення. Зазначені дослідження проводились в рам-

ках низки суспільних наук, а саме: економіки, менеджменту, юриспруденції, а також публічного управління. З огляду на предмет даної дисертаційної роботи, вважаємо за доцільне детально розкрити генезис наукової думки щодо проблематики діяльності служби управління персоналом органів публічної влади.

Зародження наукового осмислення обраної проблематики починається з появи перших форм організації публічного управління. У давні часи, коли держава тільки формувалася, управління персоналом було покладено на правителя або його найближчих співробітників. Однак, з розвитком держави та збільшенням обсягу роботи, виникла необхідність у створенні спеціальної служби, яка би займалася управлінням персоналом органів публічної влади. Яскравим прикладом подібних поглядів є філософський здобуток давньогрецького філософа Платона «Держава». «Вчений вважав, що державою повинні керувати обдаровані і високоморальні люди, здатні по-філософськи осмислити і вирішити проблему. Визначальним принципом онтології держави мислитель вважав справедливість. Керуючись справедливістю, держава вирішує найбільш важливі завдання, які стоять перед суспільством: захист людей, забезпечення їх матеріальними, соціально-економічними цінностями та благами, створення умов для їх творчого та культурного розвитку» [1, с. 120].

Перші наукові концепції управління персоналом в органах публічної влади з'явилися у середині XIX століття, коли у західноєвропейських державах почали активно залучати професіоналів до своїх структур. Тому однією з найважливіших концепцій кадрового забезпечення владних структур стала концепція «професіоналізму», яка дозволила підвищити якість та ефективність роботи державних службовців. Дана концепція передбачала встановлення чітких критеріїв для відбору кандидатів на посади в державній службі. Крім того, розроблено програми підготовки та навчання, які дозволяли підвищити кваліфікацію та професійні навички службовців. Ця концепція також передбачала встановлення системи оцінки роботи публічних службовців та створення умов для їх професійного зростання. Наведене сприяло підвищенню мотивації та відповідальності службовців, що в свою чергу позитивно вплинуло на якість та ефективність роботи державного апарату в цілому.

У XX столітті наукова думка щодо управління персоналом органів публічної влади у євроатлантичному просторі значно розширилася. Вчені почали досліджувати не тільки організаційні аспекти, але й соціально-психологічні та економічні аспекти управління персоналом. Зокрема, досліджувався вплив політичних та соціальних факторів на діяльність служби управління персоналом, а також розроблялись нові методи та підходи до управління персоналом у державних органах.

Завдяки цьому науковому прогресу, управління персоналом стало більш комплексним та системним процесом, який враховує не тільки організаційні потреби, але й індивідуальні потреби та особливості працівників. Вчені розробили нові підходи до планування, рекрутингу, оцінки та розвитку персоналу, що дозволило підвищити ефективність роботи державних органів та забезпечити задоволеність працівників.

Також науковці почали активно досліджувати вплив політичних та соціальних факторів на управління персоналом у державних органах. Вони виявили, що політичні реформи та зміни в суспільстві можуть суттєво впливати на роботу служби управління персоналом та її стратегії. Тому, вчені розробили нові підходи до адаптації та управління змінами, що дозволяє державним органам бути більш гнучкими та ефективними у вирішенні завдань.

Одна з таких концепцій – концепція «модернізація», яка передбачає постійне оновлення та вдосконалення методів та підходів до управління персоналом, що дозволяє органам публічної влади бути ефективними та відповідати вимогам сучасного часу. Головним завданням модернізації є забезпечення високої якості та ефективності управління персоналом, що досягається за допомогою впровадження новітніх технологій та інструментів, а також застосування сучасних підходів до планування, організації та контролю роботи персоналу.

До ключових аспектів цієї концепції віднесено постійне навчання та розвиток персоналу. Це дозволяє підвищити кваліфікацію та професійні здібності співробітників, що в свою чергу позитивно впливає на якість та результативність їх роботи. Крім того, модернізація управління персоналом передбачає створення сприятливих умов для самореалізації та мотивації працівників, що сприяє підвищенню їхньої продуктивності та задоволеності роботою. Також ця концепція передбачає впровадження принципів гендерної рівності та рівних можливостей для всіх працівників.

У другій половині XX століття у західноєвропейських державах з'явилися нові концепції, спрямовані на покращення управління персоналом на публічній службі. Ці концепції були важливим кроком у розвитку державного апарату та забезпеченні ефективності його

роботи. Одна з них - концепція «громадянської служби», яка передбачала, що публічні службовці повинні бути незалежними від політичних впливів та працювати на благо громадян. Ця концепція виникла з необхідності забезпечити професійність та неперервність публічної служби, а також запобігти корупції та зловживанням владою.

Попри наявність прогресивних концепцій управління, на жаль, на території України управління кадровим забезпеченням органів публічної влади підпорядковувалось науковим концепціям, які мали на меті забезпечити стабільність та ефективність державного апарату, не завжди враховуючи при цьому морально-етичні та професійні якості публічних службовців.

Після здобуття Україною незалежності виникла необхідність проведення нових досліджень у сфері управління персоналом органів публічної влади. Окреслене обумовлювалось появою великої кількості нових органів, що потребували якісного та належного кадрового забезпечення, яке могло демонструвати високу ефективність в умовах нового суспільно-політичного ладу. Поштовхом для таких досліджень на початку Української незалежності стало прийняття Законів України «Про державну службу» (1993), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001) та низки інших нормативно-правових актів, які визначали організаційно-правові засади діяльності органів публічної влади, в тому числі щодо кадрового забезпечення.

Вітчизняна наукова думка щодо проблематики діяльності служби управління персоналом органів публічної влади є досить розвиненою та має широкий спектр досліджень. Завдяки постійному розвитку суспільства та змінам у політичній сфері, роль та функції служби управління персоналом стають все більш важливими та складними. Тому науковці активно досліджують цю проблематику, щоб знайти ефективні рішення та рекомендації для покращення роботи служби управління персоналом.

Також проблематика кадрового забезпечення в органах внутрішніх справ розкривається в дисертаційному дослідження Н.П. Матюхіної на тему «Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади» (2002). Дисертація присвячена дослідженню актуальних проблем управління персоналом органів внутрішніх справ України (ОВС), а також їх організаційно-правових засад у контексті завдань реформування ОВС України. У роботі запропонована загальна теоретична концепція управління персоналом в органах внутрішніх справ, яка спрямована на забезпечення високої ефективності та якості їхньої роботи. Автор обґрунтовує необхідність професіоналізації управління персоналом в органах внутрішніх справ та визначає ключову роль керівників у цій системі, а також умови для їх успішного функціонування. Також переосмислюється роль та місце кадрових підрозділів в органах внутрішніх справ [2].

До предмету наукових інтересів М.К. Якимчука також входило управління персоналом в правоохоронній сфері. У своєму дисертаційному дослідженні на тему «Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України» (2002) вчений виробив теоретико-методологічні та організаційно-правові засади удосконалення управлінської діяльності в органах прокуратури України. Зокрема, в роботі визначено поняття, принципи, зміст та особливості реалізації управління в органах прокуратури, сутність актів управління в органах прокуратури і особливості їх змісту, а також охарактеризовано безпосередній управлінський вплив суб'єктів управління на об'єкти в системі органів прокуратури. Крім того, науковець з'ясував шляхи вдосконалення організаційно-структурного, функціонального та кадрового забезпечення системи органів прокуратури, стану управління кадрами органів прокуратури. За результатами проведеного дослідження М.К. Якимчук виробив напрями, шляхи та конкретні пропозиції щодо вирішення та усунення недоліків в управлінні органами прокуратури [3].

Схожий предмет дослідження відображено у науковому доробку А. О. Галай на тему «Організаційно-правові засади формування та функціонування персоналу установи виконання покарань» (2003). Дисертація присвячена дослідженню організаційно-правових аспектів формування та функціонування персоналу установ виконання покарання. У роботі розглядається стан наукових досліджень цієї проблеми, описуються наукові джерела та нормативно-правове регулювання. Автор визначає та пояснює поняття персоналу установ виконання покарання, розкриває наукові положення щодо його діяльності як об'єкта правового дослідження. Також розробляються вимоги до персоналу установ виконання покарання, організації підготовки та управління підбором персоналу. Засновуючись на аналізі теоретичних засад організації та управління персоналом установ виконання покарання, проводиться класифікація персоналу за функціями, які він виконує, та визначаються шляхи функціонального забезпечення його діяльності [4].

На дисертаційному рівні окремі аспекти проблематики управління кадрами в правоохоронних органах знайшли своє відображення й в праці С.В. Венедіктова на тему «Матеріальне та моральне стимулювання ефективної професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ України» (2004). Дисертація присвячена вивченню теоретичних та практичних питань, пов'язаних з заохоченням та стимулюванням ефективної професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ. У роботі зазначається, що поняття «заохочення» та «стимулювання» є взаємопов'язаними. Заохочення, яке надається рядовим та начальницьким складом, є частиною загального стимулювання та окремим заходом, який виконується в рамках цього процесу.. У дисертації автором сформульовано конкретні пропозиції щодо уточнення та розробки нормативно-правових актів, що регулюють питання матеріального та морального стимулювання працівників органів внутрішніх справ України [5].

Більш ширший предмет дослідження зустрічаємо в дисертаційній роботі М.П. Міненко на тему «Науково-теоретичні основи діяльності центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій в Україні» (2005). У даній роботі автором розглядаються теоретико-методологічні та практичні аспекти функціонування та розвитку системи неперервної професійної освіти державних службовців в Україні. Здійснено дослідження діяльності центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації як складової системи неперервної професійної освіти і як відкритого складного полі функціонального системного об'єкта управління [6].

Доволі цікавим видається дисертаційне дослідження Б.П. Колеснікова на тему «Реформування кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні» (2005). Дисертація присвячена дослідженню проблеми реформування кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування. У роботі було поставлено мету визначення реального стану функціонування кадрових служб та порівняння його з нормативно-правовою моделлю, закладеною в урядових документах. Для досягнення цієї мети проведено аналіз причин гальмування процесів модернізації роботи кадрових служб у системі державного управління та місцевого самоврядування, з'ясовано історичну логіку розвитку феномену кадрових служб. У рамках дисертації розроблені науково-практичні програми підготовки керівників та працівників кадрових служб до діяльності в нових умовах, зокрема, до викликів сучасності та забезпечити їх професійний розвиток [7].

Варто приділити увагу й дисертації В.М. Олуйко на тему «Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку» (2006), що присвячена розробці теоретико-методологічних основ та емпірико-методичних засобів комплексного підходу до пріоритетних тенденцій якісного розвитку кадрових процесів у державному управлінні України в умовах міжнародної інтеграції. У даній роботі досліджено основні завдання кадрового забезпечення, критерії ефективності державної служби та прогнозується потреба у державних службовцях. Також розглянуто теоретичні аспекти професійного розвитку державних службовців та їх вплив на кадрові процеси у державному управлінні України. Досліджено особливості професійного розвитку муніципальних службовців та соціальні аспекти професіоналізму державних службовців. Крім того В.М. Олуйко розроблено модель ефективного управління кадровим потенціалом, вдосконалено зміст професійної підготовки державних службовців та запропоновано конкретні рекомендації та напрями підвищення професіоналізації державних службовців органів державної влади та місцевого самоврядування [8].

Цікавим видається й дисертаційне дослідження К.С. Ізбаш на тему «Організаційно-правові засади роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України» (2008). Дисертація присвячена дослідженню та вирішенню організаційно-правових проблем, пов'язаних з роботою персоналу органів досудового слідства МВС. У роботі визначається сутність кадрової політики в цих органах, аналізується система роботи з персоналом та правове регулювання цього процесу. Також визначається сутність, мета та форми управління персоналом, проводиться суб'єктно-об'єктна характеристика управління персоналом в органах досудового слідства МВС. Досліджується механізм управління персоналом та роль керівника в цьому процесі. Також розглядаються проблеми підготовки слідчих у вищих навчальних закладах системи МВС та формулюються пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів у цих питаннях [9].

Отже, для забезпечення стабільного розвитку та підвищення ефективності роботи органів публічної влади необхідно не лише впроваджувати сучасні підходи до управління персоналом, але й створювати умови для їхньої адаптації до змінних умов середовища.

Впровадження новітніх технологій, підвищення рівня професійної підготовки, а також забезпечення належного рівня мотивації персоналу є необхідними складовими процесу модернізації управлінської діяльності в державному секторі. Лише через комплексний підхід до вирішення цих завдань можна досягти високих стандартів роботи органів публічної влади та забезпечити конкурентоспроможність України на міжнародній арені.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження можна зробити висновок, що ефективне управління персоналом органів публічної влади є ключовим фактором для забезпечення конкурентоспроможності держави, її стабільного розвитку та успішної інтеграції до європейського співтовариства. Одним із головних викликів, з якими стикається Україна, є необхідність модернізації підходів до управління кадрами, що включає не лише організаційні, але й соціально-психологічні та економічні аспекти. Особливе значення має впровадження сучасних технологій та інструментів для планування, навчання, оцінки та мотивації персоналу, що дозволить підвищити якість та ефективність роботи державних органів.

Рекомендується розробити та впровадити комплексну стратегію розвитку персоналу, яка передбачає постійне навчання, підвищення кваліфікації та створення сприятливих умов для професійного зростання співробітників. Крім того, важливо забезпечити умови для впровадження принципів гендерної рівності та рівних можливостей у сфері публічної служби. Окрему увагу слід приділити адаптації державних службовців до змін, які виникають у зв'язку з політичними реформами та трансформацією суспільства. Це дозволить державним органам бути більш гнучкими та ефективними у вирішенні завдань, що стоять перед ними.

На основі аналізу сучасних тенденцій в управлінні персоналом можна також запропонувати посилення незалежності та професіоналізму державних службовців через впровадження чітких критеріїв відбору, оцінки та розвитку кадрів, що сприятиме підвищенню довіри громадян до державного апарату. Важливо забезпечити належний рівень мотивації та матеріального стимулювання працівників, що позитивно вплине на їх продуктивність та задоволеність роботою. Застосування інноваційних підходів до управління персоналом, таких як модернізація процесів та впровадження новітніх технологій, є необхідною умовою для успішної реалізації стратегічних завдань, які стоять перед державою.

Таким чином, досягнення високих стандартів у сфері управління персоналом є важливим кроком на шляху до ефективного функціонування державного апарату та інтеграції України до європейського співтовариства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Платон. Держава / пер. з давньогр. Д. Коваль. К. : Основи. 2000, 355 с.
2. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 36 с.
3. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 32 с.
4. Галай А. О. Організаційно-правові засади формування та функціонування персоналу установи виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2003. 223 с.
5. Венедіктов С. В. Матеріальне та моральне стимулювання ефективної професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ України: теоретичний аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2004. 186 с.
6. Міненко М.П. Науково-теоретичні основи діяльності центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій в Україні: автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.03. Дніпро, 2005. 32 с.
7. Колесніков Б. П. Реформування кадрових служб органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. … канд. наук з держ.упр.:. 25.00.03. Дніпропетровськ, 2005. 22 с
8. Олуйко В. М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.03. Київ, 2006. 493 с.
9. Ізбаш К. С. Організаційно-правові засади роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 190 с.

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ ВШАНУВАННЯ ЖЕРТВ ГОЛОДОМОРУ-ГЕНОЦИДУ 1932-1933 РОКІВ В УКРАЇНІ

PUBLIC ADMINISTRATIVE TRENDS IN HONORING THE VICTIMS OF THE HOLODOMOR-GENOCIDE OF 1932-1933 IN UKRAINE

УДК 351.88
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.37

Карташов А.Г.
магістр права, адвокат

Активна боротьба України за свою незалежність, суверенітет та територіальну цілісність зумовлює підвищений інтерес до проблеми реалізації політики національної пам'яті у публічно-управлінському аспекті в контексті протидії рф в інформаційній площині, зважаючи також і на те, що одним з напрямів асиміляторських процесів рф є заперечення факту Голодомору-геноциду 1932-1933 років. У статті досліджуються публічно-управлінські тенденції особливостей реалізації політики національної пам'яті в частині вшанування жертв Голодомору-геноциду 1932-1933 років в Україні.

Питання національної пам'яті набуває особливої важливості в умовах сучасної російсько-української війни, коли історичні факти, пов'язані з Голодомором-геноцидом, стають предметом інформаційних маніпуляцій з боку рф. Державна політика у сфері національної пам'яті повинна бути спрямована не лише на вшанування жертв минулих трагедій, але й на запобігання повторення подібних злочинів у майбутньому. Це вимагає комплексного підходу, який охоплює як законодавчі ініціативи, так і освітні програми, що спрямовані на підвищення рівня обізнаності громадян щодо історичних подій.

У статті також розглядаються питання міжнародної підтримки визнання Голодомору геноцидом та його значення для зміцнення позицій України на світовій арені. Автор наголошує, що успішна реалізація політики національної пам'яті може стати потужним інструментом у боротьбі з російською агресією та сприяти консолідації українського суспільства навколо спільних цінностей і національної ідентичності.

Загалом, в умовах сучасних геополітичних викликів, політика національної пам'яті має не лише символічне, але й стратегічне значення для України. Вона повинна стати основою для побудови ефективного публічного управління, яке враховуватиме уроки минулого для забезпечення безпеки та стабільного розвитку держави в майбутньому. Політика національної пам'яті має також відігравати ключову роль у формуванні міжнародного іміджу України як держави, яка пам'ятає та визнає свої історичні травми, але також здатна протистояти сучасним загрозам. Важливим аспектом є інтеграція питань національної пам'яті у внутрішню та зовнішню політику країни, що дозволить забезпечити системний підхід до подолання наслідків тоталітарного минулого та створення передумов для побудови стійкого суспільства.

Ключові слова: *національна пам'ять, інституції, державна політика, публічне управління, Голодомор-геноцид 1932-1933 років, місцеве самоврядування.*

The active struggle of Ukraine for its independence, sovereignty and territorial integrity leads to increased interest in the problem of implementing the policy of national memory in the public-management aspect in the context of opposition to the Russian Federation in the informational plane, also taking into account the fact that one of the directions of assimilation processes of the Russian Federation is the denial of the fact of the Holodomor - the genocide of 1932-1933. The article examines the public-management trends of the peculiarities of the implementation of the policy of national memory in honoring the victims of the Holodomor-genocide of 1932-1933 in Ukraine.

The issue of national memory acquires special importance in the conditions of the modern Russian-Ukrainian war, when historical facts related to the Holodomor-genocide become the subject of information manipulation by the Russian Federation. State policy in the field of national memory should be aimed not only at honoring the victims of past tragedies, but also at preventing the repetition of similar crimes in the future. This requires a comprehensive approach that encompasses both legislative initiatives and educational programs aimed at increasing citizens' awareness of historical events.

The article also examines the issue of international support for recognizing the Holodomor as genocide and its importance for strengthening Ukraine's position on the world stage. The author emphasizes that the successful implementation of the policy of national memory can become a powerful tool in the fight against Russian aggression and contribute to the consolidation of Ukrainian society around common values and national identity.

In general, in the conditions of modern geopolitical challenges, the policy of national memory has not only symbolic, but also strategic significance for Ukraine. It should become the basis for building an effective public administration that will take into account the lessons of the past to ensure the security and stable development of the state in the future. The policy of national memory should also play a key role in shaping the international image of Ukraine as a state that remembers and recognizes its historical traumas, but is also capable of confronting modern threats. An important aspect is the integration of issues of national memory into the country's internal and external policy, which will allow a systematic approach to overcoming the consequences of the totalitarian past and creating prerequisites for building a sustainable society.

Key words: *national memory, institutions, state policy, public administration, Holodomor-genocide of 1932-1933, local self-government.*

Постановка проблеми. В контексті повномасштабного вторгнення рф в Україну історія, топонімія та монументалістика стали в руках країни-агресора своєрідною зброєю, яка вимагає відповіді у вигляді якісного впровадження та реалізації політики національної пам'яті. При цьому зважаючи на воєнні злочини окупаційних військ, якісна та системна реалізація політики вшанування пам'яті жертв Голодомору-геноциду 1932-1933 років віді-

грає важливу роль, у тому числі для надання міжнародної підтримки, оскільки надання оцінки злочинам комуністичного тоталітарного режиму та інформування про них української та міжнародної спільноти дозволяє провести історичні паралелі та ближче відчути сутність політики терору, які розв'язала рф у XX столітті та з 2014 року реалізує на окупованих територіях.

Метою статті є висвітлення публічно-управлінських тенденцій вшанування жертв Голодомору-геноциду 1932-1933 років в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вивчення проблеми впровадження політики національної пам'яті, зокрема і в питанні вшанування жертв Голодомору-геноциду, знайшло своє відображення у наукових працях українських та зарубіжних науковців у роботах О. Правотворової [1], В. Смолія [2], А. Фальковського [3], Д. Сачко [4], В. Андріяш, Н. Громадської, О. Малкіної [5].

Виклад основного матеріалу. З часів відновлення незалежності України у 1991 році й до початку російсько-української війни 2014 року, Рф активно продовжувала розпочаті за часів СРСР асиміляторські процеси, одним з яких була цілеспрямована діяльність щодо заперечення факту Голодомору-геноциду 1932-1933 років, Голодоморів 1921-1923, 1946-1947 років.

Водночас, тривалий час політика національної пам'яті в Україні була ситуативною та фрагментарною та у пріоритетах держави займала другорядні позиції.

Одним з перших кроків у формуванні та реалізації політики національної пам'яті на рівні держави було прийняття Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» [6], який у подальшому неодноразово зазнавав змін та доповнень.

Знакові зміни відбулися шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури реабілітації жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років» № 2325-VIII від 13.03.2018, яким, серед іншого, змінено назву Закону «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років», чим окреслено чергову чітку рамку у визнанні комуністичного тоталітарного режиму таким, що здійснював політику державного терору [7].

У подальшому було прийняття 26 листопада 1998 року Президентом України Указу № 1310/98 «Про встановлення дня пам'яті жертв голодоморів та політичних репресій», яким щороку кожну четверту суботу листопада вирішено встановити День пам'яті жертв голодоморів та політичних репресій» [8].

У 70-ті роковини Голодомору-геноциду на рівні законодавчої гілки влади 06 березня 2003 року Верховною Радою України прийнято Постанову № 607-IV «Про Рекомендації парламентських слухань щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 років», якою покладено старт спорудження Державного історико-меморіального комплексу жертв голодомору, політичних репресій та насильницьких депортацій [9], а 15 травня 2003 року Верховною Радою України винесено Постанову № 789-IV «Про звернення до Українського народу учасників спеціального засідання Верховної Ради України 14 травня 2003 року щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 років» надано офіційну політико-правову оцінку голодомору 1932-1933 років, як геноциду українського народу [10].

Спираючись на це, 07 листопада 2003 року прийнято спільну заяву держав-членів ООН щодо 70-ї річниці Голодомору в Україні 1932-1933 років» [11], а 01 листопада 2007 року 34-ю сесією Генеральної конференції ЮНЕСКО одноголосно прийнято Резолюцію «Про вшанування пам'яті жертв Голодомору в Україні» [12].

У подальшому, Постановою Кабінету Міністрів України від 05 липня 2006 року № 927 «Про затвердження Положення про Український інститут національної пам'яті» уперше на державному рівні утворено інституцію на рівні центрального органу виконавчої влади, що покликана була працювати над відновленням та збереженням національної пам'яті Українського народу.

Водночас цією ж постановою покладено початок утворення Центрального архіву національної пам'яті та науково-дослідної установи з проблем відновлення та збереження національної пам'яті [13].

Вже за пів-року Верховна Рада України приймає Закон України № 376-V «Про Голодомор 1932-1933 років в Україні», яким на рівні Закону Голодомор 1932-1933 років в Україні визнано геноцидом Українського народу, однак поряд із цим вперше на рівні Закону визначено Український інститут національної пам'яті спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу [14].

Таким чином виконавча та законодавча гілки влади здійснили законодавче та інституційне забезпечення політики національної пам'яті, яка на той час була зосерджена на пам'яті про злочин Голодомору-геноциду.

28 березня 2007 року Указом Президента України «Про заходи у зв'язку з 75-ми роковинами Голодомору 1932-1933 років в Україні» чи не вперше на національному рівні прийнято рішення щодо вжиття заходів щодо демонтажу пам'ятників та пам'ятних знаків, присвячених особам, причетним до організації та здійснення Голодомору 1932-1933 років в Україні та політичних репресій, а також щодо перейменування в установленому порядку вулиць, площ, провулків, проспектів, парків та скверів у населених пунктах України, назви яких пов'язані із такими особами [15].

Пізніше Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1026-р затверджено План заходів на 2007-2008 роки у зв'язку із 75-ми роковинами Голодомору 1932-1933 років в Україні, в якому серед іншого, містився пункт 10, яким було вирішено провести переговори з Російською Стороною щодо надання архівних матеріалів, пов'язаних з голодоморами 1921-1923, 1932-1933 та 1946-1947 років та повторно наголошено на необхідності перейменування об'єктів топонімії та демонтажу пам'ятників і пам'ятних знаків [16], а 13 січня 2010 року Постановою Київського апеляційного суду визнано ватажків комуністичного тоталітарного режиму – Йосипа Сталіна, В'ячеслава Молотова, Лазаря Кагановича, Павла Постишева, Станіслава Косіора, Власа Чубаря та Менделя Хатаєвича винними у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 442 Кримінального кодексу України та справу було закрито у зв'язку з їх смертю [17].

Окремої уваги заслуговує факт роботи Служби безпеки України, яка накопичила:

– 3456 знайдених і розсекречених документів органів радянської влади та Комуністичної партії, зокрема за безпосереднім підписом Сталіна;

– свідчення 1730 свідків і потерпілих від злочинних дій тоталітарного режиму;

– 857 масових захоронень, де поховані жертви Голодомору-геноциду;

– 735 населених пунктів, колгоспів, сільрад і районів України, в яких радянська влада запровадила режим «чорних дощок» (список населених пунктів, до яких застосовували позасудові, адміністративні, економічні санкції відповідно до постанови ЦУК ВКП(б) від 18.11.1932 р. «Про заходи про посилення хлібозаготівель»);

– 400 знайдених і розсекречених документів Галузевого державного архіву СБУ, які підтверджують організацію штучного голоду;

– архівні документи дипломатичних представництв Польщі, Німеччини, Італії, Великої Британії;

– архівні матеріали, які підтверджують масове переселення етнічних рфн в Україну;

– відео- і фотоматеріали подій Голодомору.

Національна книга пам'яті жертв Голодомору 1932–1933 рр. (зведений том) зафіксувала 601 079 фактів смертей від голоду у 10 440 селах, селищах та містах УРСР. Речовим доказом у справі стали 3186 книг реєстрації актів про смерть у 1932–1933 рр. [18].

Поряд із цим Указами Президента іноземні дослідники та журналісти, завдяки яким світ дізнався про злочин Голодомору-геноциду 1932-1933 років нагороджувались найвищими державними нагородами, що мало на меті вивести з-під маргінального становища осіб, яким Україна завдячує відновленню незалежності.

Так, Указами Президента України Орденом Князя Ярослава Мудрого II ступеня нагороджений американський історик-дослідник Джеймс Мейс [19], а орденом «За заслуги» III ступеня британський журналіст Ґарет Джоунс [20].

Разом із цим, після 2011 року, розпочаті процеси, пов'язані із засудженням Голодомору-геноциду 1932-1933 років призупинилися, а Укази Президента України та плани Кабінету Міністрів України щодо перейменування об'єктів топонімії та демонтажу пам'ятників та пам'ятних знаків не виконані були виконані аж до 2016 року.

Указом Президента України від 09 грудня 2010 року № 1086/2010 Український інститут національної пам'яті перетворено у науково-дослідну бюджетну установу при Кабінеті Міністрів України, чим понижено його статус центрального органу виконавчої влади [21].

Однак Революція Гідності та повномасштабне вторгнення, яке почалось з анексії АР Крим та м. Севастополя повернули інтерес держави до важливості політики національної пам'яті, оскільки рф у поширенні власної пропаганди та здійсненні інформаційно-психологічних спеціальних операцій (ІПСО) вдавалася до покликання на «спільне минуле», поширення історичних міфів, спільну з нею топонімію та монументалістику.

Відбулося якісне оновлення законодавчої бази, а також посилення наявних інституцій.

12 листопада 2014 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову за № 684 «Деякі питання Українського інституту національної пам'яті», яким УІНП зі статусу науково-дослідної установи підвищено до статусу центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу.

Серед іншого, одним з основних завдань Інституту було визначено здійснення комп-

лексу заходів з увічнення пам'яті учасників українського визвольного руху, Української революції 1917-1921 років, воєн, жертв Голодомору 1932-1933 років, масового голоду 1921-1923, 1946-1947 років та політичних репресій, осіб, які брали участь у захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, а також в антитерористичних операціях [22].

Як бачимо, коло завдань в частині Голодомору-геноциду було розширене та вже охоплювало голодомори 1921-1923, 1946-1947 років.

Пізніше, 09 квітня 2015 року, Верховна Рада України прийняла так званий «декомунізаційний пакет Законів».

Серед них варто відмітити Закон України «Про доступ до архівів органів репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років» № 316-VIII, який надав науковцям, дослідникам, представникам громадянського суспільства, журналістам та громадянам загалом доступ до раніше важкодоступних офіційних архівних документів, що у свою чергу дозволило пролити світло на раніше невідомі сторінки видатних українських діячів та діяльності радянських каральних органів по відношенню до українського населення та представників української інтелігенції, зокрема і в частині голодоморів [23]. Це дало значний поштовх для відновлення та відкриття достовірної української історії. На сьогоднішній день архівні документи оприлюднюються на рівні Служби безпеки України [24], Служби зовнішньої розвідки України [25] та інших державних інституцій.

Також окремої уваги заслуговує Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки» № 317-VIII (далі – Закон № 317-VIII), який став інструментом очищення публічного простору від явних маркерів комуністичного (тоталітарного) режиму, на які спиралася пропаганда Рф та, зокрема, визначив символікою комуністичного (тоталітарного) режиму назви об'єктів топонімії та пам'ятники та пам'ятні знаки, присвячені діячам, у тому числі причетним до організації Голодоморів 1921-1923, 1932-1933, 1946-1947 років [26].

Особливістю цього Закону стало те, що він установлював чіткі строки для його реалізації: до 21.11.2015 року – повноваження щодо перейменування вулиць та демонтажу пам'ятників мали міські селищні та сільські ради; до 21.02.2016 року – такі повноваження мали міські, селищні та сільські голови; до 21.05.2016 року – повноваження переходили до голів обласних державних адміністрацій.

Крім того, вперше було введено кримінальну відповідальність за виготовлення, поширення комуністичної, нацистської символіки та пропаганду комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів (ст. 436-1 Кримінального кодексу України)[27].

46 народних депутатів спробували оскаржити Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки» до Конституційного суду України, однак останній своїм рішенням від 16 липня 2019 року № 9-р/2019 визнав його таким, що відповідає Конституції України (є конституційним) [28].

Незважаючи на це, у містах сходу і півдня України органи місцевого самоврядування саботували виконання Закону № 317-VIII, у зв'язку із чим значну кількість об'єктів топонімії було перейменовано, а пам'ятників та пам'ятних знаків демонтовано саме Розпорядженнями голів обласних державних адміністрацій [29-32].

Такі розпорядження були оскаржені до судів в Одесі і в Харкові, однак рішення судів – Одеського окружного адміністративного [33] та Харківського окружного адміністративного залишили їх у силі [34], а рішення Одеської міської ради про повернення вулицям перейменованих розпорядженням Голови Одеської ОДА «комуністичних назв», після реакції Прокуратури Одеської області [35-36] та УСБУ в Одеській області [37], було скасоване Рішенням Приморського районного суду міста Одеси [38].

Після початку повномасштабного вторгнення все більше країн на парламентському рівні визнавало Голодомор 1932-1933 років злочином геноциду українського народу, що через проведення прямих історичних паралелей після окупації Мощуна, Бучі та Ірпіня Київської області сприяло кращому розмінню на міжнародній арені характеру злочинів комуністичного тоталітарного режиму, правонаступником якого є Рф. Відповідно провадження політики національної пам'яті в контексті вшанування жертв голодоморів зіграло одну з ключових ролей у підсиленні міжнародної підтримки України.

Більше того, у 2023 році відбулась спроба виділення 500 млн. бюджетних коштів на добудову Музею Голодомору, однак таке рішення було ветоване Президентом України після вимог громадськості щодо перенаправлення таких витрат на сектор безпеки та оборони [39].

Висновки і пропозиції. З огляду на все викладене вище можна відмітити послідовну, починаючи з 1998 року політику держави в частині вшанування жертв Голодомору-геноциду 1932-1933 років та масового голоду 1921-1923, 1946-1947 років, шляхом прийняття відповідних нормативних актів про встановлення пам'ятних дат, відзначення нагородами дослідників, очищення публічного простору від об'єктів топонімії, пам'ятників та пам'ятних знаків, присвячених особам, що причетні до організації голодоморів та масового голоду, а також створення інституцій – Українського інституту національної пам'яті та Національного Музею Голодомору. При цьому у довгостроковій перспективі така політика держави сприяє розумінню політики комуністичного тоталітарного режиму та злочинів теперішніх окупаційних військ Російської Федерації як всередині країни, так і на міжнародній арені, що у свою чергу зумовлює необхідність посилення пріоритетності реалізації політики національної пам'яті загалом та вшанування жертв голодоморів зокрема.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Правотворова О.М. Голодомор 1932-1933 рр., як чинник ліквідації соціально-політичної складової громадянського суспільства: історико-правове дослідження. Таврійський науковий вісник № 6. 28.02.2023. стор. 83-90

2. Політичний терор і тероризм в Україні XIX–XX ст. Історичні нариси. Під ред. В. Смолія. К., 2002. 952 с.

3. Фальковський А.О. Нематеріальна культурна спадщина та міжнародно-правовий механізм її охорони: інституційні проблеми взаємодії. Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. 08 жовтня 2021р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2021. С. 293-294.

4. Сачко Д.В. Історична пам'ять, як предмет державного регулювання у сучасному суспільно-політичному вимірі України. Таврійський науковий вісник № 3. Стор. 116-123.

5. Андріяш, В. І., Громадська, Н. А. & Малікіна, О. А. (2023). Політика пам'яті як напрямок публічної політики сучасної держави. Вчені записка Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування, 34(73), 1, 18-22.

6. Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні. Закон України від 17.04.1991 № 962-XII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12/ed19910417#Text.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури реабілітації жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років. Закон України від 13.03.2018 № 2325-VIII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2325-19#Text.

8. Про встановлення Дня пам'яті жертв голодоморів та політичних репресій: Указ Президента України від 26 листопада 1998 року № 1310/98. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/131098-5115

9. Про Рекомендації парламентських слухань щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 років. Постанова Верховної Ради України від 06.03.2003 № 607-IV. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/607-15#Text

10. Про звернення до Українського народу учасників спеціального засідання Верховної Ради України 14 травня 2003 року щодо вшанування пам'яті жертв голодомору 1932-1933 років. Постанова Верховної Ради України від 15.05.2003 № 789-IV. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-IV#Text.

11. Спільна заява делегацій країн-членів ООН. 07.11.2003. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g07#Text

12. ЮНЕСКО дав своє визначення Голодомору в Україні. 01.11.2007. Українська правда. URL: https://www.pravda.com.ua/articles/2007/11/1/3312307/

13. Про затвердження Положення про Український інститут національної пам'яті. Постанова Кабінету Міністрів України від 05 липня 2006 року № 927. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/927-2006-п#Text

14. Про Голодомор 1932-1933 років в Україні. Закон України. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-16#Text

15. Про заходи у зв'язку з 75-ми роковинами Голодомору 1932-1933 років в Україні: Указ Президента України від 28 березня 2007 року № 250/2007. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250/2007#Text

16. Про затвердження Плану заходів на 2007-2008 роки у зв'язку з 75-ми роковинами Голодомору 1932-1933 років в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007р. № 1026-2007-р. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1026-2007-%F0#Text

17. Постанова Апеляційного суду міста Києва від 13.01.2010р. Офіційний веб-сайт Музею Голодомору. URL: https://holodomormuseum.org.ua/postanova-sudu/

18. Голодомор-геноцид 1932-1933 років в Україні. Галицький вимір. Богдан Левик, Директор центру «Голодомор, Голокост – міжнаціональний діалог». 26.11.2021. Національний університет «Львівська політехніка». URL: https://lpnu.ua/news/holodomor-henotsyd-1932-1933-rokiv-v-ukraini-halytskyi-vymir.

19. Про нагородження Д. Мейса орденом Князя Ярослава Мудрого: Указ Президента України від 26.11.2005 № 1655/2005. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1655/2005#Text

20. Про відзначення державними нагородами України громадян іноземних держав: Указ Президента України від 19.11.2008 № 1057/2008. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/10572008-8240.

21. Питання Українського інституту національної пам'яті: Указ Президента України від 09.12.2010р. № 1086/2010. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086/2010#Text

22. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 листопада 2014 року № 684 «Деякі питання Українського інституту національної пам'яті». База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/684-2014-п/ed20141112#Text

23. Про доступ до архівів органів репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років. Закон України № 316-VIII. від 09.04.2015. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-19#Text.

24. Документи ДПУ-НКВС-МДБ-КДБ УРСР стосовно ліквідації визначних діячів Українського національно-визвольного руху. Галузевий державний архів Служби зовнішньої розвідки України. Київ. 2023. URL: https://szru.gov.ua/static/download/stop-fake/Ð%C2%92Ð¸Ð´Ð°Ð%C2%BDÐ%C2%BDÑ%C2%8F%202023%20(Ð»Ñ%C2%96ÐºÐ²Ñ%C2%96Ð´Ð°Ñ%C2%86Ñ%C2%96Ñ%C2%8F).pdf

25. Цифровий архів документів НКВС/КДБ до історії Чехословаччини. URL: https://archivkgb.zcu.cz/uk

26. Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та заборону використання їх символіки» № 317-VIII. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19#Text

27. Кримінальний кодекс України. Закон України. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text

28. Рішення Конституційного суду України у справі № 1-24/2018(1919/17) за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 16 липня 2019 року № 9-р/2019. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-19#Text

29. Про демонтаж пам'ятників та пам'ятних знаків комуністичного тоталітарного режиму. Розпорядження від 29.03.2016 № 159/А-2016. Одеська обласна державна адміністрація. URL: https://ips.ligazakon.net/document/OD160146

30. Про демонтаж пам'ятників та пам'ятних знаків комуністичного тоталітарного режиму. Розпорядження від 21.05.2016 № 305/А-2016. Одеська обласна державна адміністрація. URL: https://ips.ligazakon.net/document/OD160221?an=27

31. Про перейменування об'єктів топоніміки у населених пунктах Одеської області. Розпорядження від 21.05.2016 № 303/А-2016. Одеська обласна державна адміністрація. URL: https://ips.ligazakon.net/document/OD160220

32. Про перейменування об'єктів топоніміки м. Харкова. Розпорядження від 17.05.2016 № 181. Харківська обласна державна адміністрація. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/808/80788/files/160517-01-11-zagal-181-rozp.pdf

33. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 09 листопада 2017 року у справі № 815/2561/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/70163085.

34. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 02.12.2021 у справі № 520/5001/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/101771079

35. Одеська міська рада скасувала декомунізацію вулиць, проведену Саакашвілі. Українська правда. 26 квітня 2017 року. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2017/04/26/7142361/

36. Прокуратура: розпочато кримінальне провадження за фактом прийняття Одеською міською радою рішення щодо перейменування вулиць. Одеська обласна прокуратура. 27 квітня 2017 року. URL: https://od.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=206791&fp=490

37. Начальник Управління СБУ в Одеській області С. Батраков звернувся до міського голови Одеси з вимогою скасувати провокаційне рішення Одеської міськради щодо змін назв вулиць і провулків. 27 квітня 2017 року. Facebook. URL: https://www.facebook.com/photo/?fbid=1862124474044076

38. Рішення Приморського районного суду міста Одеси від 28 квітня 2017 року у справі № 522/7998/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/66284299

39. Пропозиції Президента України до Закону № 9437 від 28.06.2023. База даних «Законодавство». Верховна Рада України. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1906432?fbclid=IwY2xjawE9V6FleHRuA2FlbQIxMAABHS5_5Y3Ca9Uw-tHuUGihMJglu7t0rTbu0udgIjvXwHAB15brHs7HIYHmFw_aem_kvhMLmfgt1dFrdK6EHPTGg

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

INSTITUTIONAL MECHANISMS TO ENSURE COMMUNITY PARTICIPATION IN MUNICIPAL GOVERNANCE

УДК 352.07:321.01
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.38

Баштанник В.В.
д. наук з держ. упр.,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування,
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»
ORCID ID: 0000-0001-5969-3620

Кравцов О.В.
к. хім. наук, доцент,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»
ORCID ID: 0000-0002-8027-1796

Участь громадськості в управлінні є ключовим елементом демократичного суспільства, оскільки вона забезпечує прозорість, підзвітність і врахування інтересів громадян у процесі прийняття рішень. Тому вивчення сучасного стану цієї участі має велике значення для розуміння рівня залученості громадян до управлінських процесів та виявлення можливих шляхів покращення взаємодії між владою і суспільством. Метою статті є висвітлення основних механізмів, які забезпечують участь громади в муніципальному управлінні. Окреслено, що в Україні спостерігається ситуація, коли рішення, що приймаються органами державного управління щодо розвитку співробітництва громад, часто не враховують у повній мірі реальний стан справ у цій сфері. Це пов'язано з тим, що такі рішення не завжди базуються на глибокому розумінні предмета та недостатньо ґрунтуються на актуальних даних і аналізі місцевих потреб. У результаті це може призводити до неефективної реалізації ініціатив та недосягнення бажаних результатів у розвитку співробітництва між громадами. Було виділено та охарактеризовано основні інституційні механізми участі громади в муніципальному управлінні. Надано загальну характеристику ступенів активності участі громади в муніципальному управлінні, розглянуто основні форми громадської участі. Показано трансформацію демократії участі в Україні, яка характеризується глибоким прагненням до посилення механізмів участі громадськості в органах місцевого самоврядування. Приділено увагу необхідності покращення взаємодії між членами територіальної громади та органами місцевого самоврядування через ефективні механізми співпраці. Ці механізми повинні бути чітко регламентовані в правових актах на локальному рівні, що дозволить забезпечити прозорість, підзвітність та активну участь громадян у процесі прийняття рішень. Наголошено, що перехід від теоретичних концепцій до практичної реалізації демократичних принципів у місцевому управлінні демонструє зусилля України, спрямовані на зміцнення демократичних інститутів та розвиток громадянського суспільства.

Ключові слова: *громада, муніципальне управління, партисипативна демократія, міжмуніципальне співробітництво, інституціоналізація.*

Public participation in governance is a key element of a democratic society, as it ensures transparency, accountability and consideration of citizens' interests in the decision-making process. Therefore, the study of the current state of this participation is of great importance for understanding the level of citizens' involvement in governance processes and identifying possible ways to improve the interaction between the government and society. The purpose of the article is to highlight the main mechanisms that ensure community participation in municipal governance. The author emphasizes that in Ukraine there is a situation where decisions made by public authorities on the development of community cooperation often do not fully take into account the real state of affairs in this area. This is due to the fact that such decisions are not always based on a deep understanding of the subject matter and are not sufficiently based on relevant data and analysis of local needs. As a result, this can lead to ineffective implementation of initiatives and failure to achieve the desired results in the development of cooperation between communities. The main institutional mechanisms for community participation in municipal governance were identified and characterized.

A general characterization of the degree of activity of community participation in municipal governance is provided, the main forms of public participation are considered. The author shows the transformation of participatory democracy in Ukraine, which is characterized by a deep desire to strengthen the mechanisms of public participation in local governments. Attention is paid to the need to improve the interaction between members of the territorial community and local governments through effective mechanisms of cooperation. These mechanisms should be clearly regulated in legal acts at the local level, which will ensure transparency, accountability and active participation of citizens in the decision-making process. It is emphasized that the transition from theoretical concepts to the practical implementation of democratic principles in local governance demonstrates Ukraine's efforts to strengthen democratic institutions and develop civil society.

Key words: *community, municipal governance, participatory democracy, inter-municipal cooperation, implementation.*

Постановка проблеми. Демократичний розвиток України не може відбуватися без сильного місцевого самоврядування, що стало загальноприйнятим твердженням, особливо в умовах нових можливостей, які виникають із впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Актуальність теми полягає в тому, що однією з основних цілей реформи децентралізації влади є передача повноважень і ресурсів на місця, а це вимагає активізації та зміцнення спроможності громадян самостійно розв'язувати місцеві проблеми або робити це через демократично обрані органи. Проте управління громадою – це непросте завдання, яке потребує глибоких знань не тільки в законодавстві, але й розуміння традицій громади, її потреб та інтересів мешканців. Таким чином,

місцеве самоврядування має специфічні ознаки, які визначають його суть і важливість у структурі державної влади та в житті суспільства загалом.

Аналіз останніх досліджень. Джерелами дослідження виступають наукові праці вітчизняних та зарубіжних науковців, які вивчали проблематику громадської участі в муніципальному управлінні, а також основні аспекти залучення громадян до такого управління.

Зокрема, автори Є. Бородін та І. Шумляєва у своєму дослідженні наголошують, що інститут місцевого самоврядування спрямований на формування та розвиток гнучкої системи управління на місцевому рівні, яка здатна оперативно реагувати на потреби громади та забезпечувати ефективне розв'язання місцевих проблем [1]. У свою чергу Ж. Ли та Л. Сонг звертають увагу на те, що на практиці необхідно усвідомити важливість участі в управлінні громадою багатьох суб'єктів, включаючи місцеві партійні організації, громадські організації та жителів громади [2]. У статті В. Зуба обґрунтовано, що внесення відповідних змін до законодавства дасть змогу унормувати принципи та методи діяльності органів місцевого самоврядування та їх взаємодію з громадами. Автор розглядає внесені зміни в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР, які спрощують реалізацію цих форм участі, роблячи їх більш доступними для громадян. Зміни торкнулися таких аспектів, як: децентралізація влади - посилено повноваження місцевих органів у сфері управління територіями, бюджетом, соціальними послугами та інфраструктурою; об'єднання територіальних громад (ОТГ) - запроваджено механізм добровільного об'єднання громад для збільшення їх спроможності; впроваджено механізми нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування через префектів — представників державної влади, які мають право контролювати законність рішень місцевих органів; змінено адміністративний поділ України з метою підвищення ефективності управління на місцевому рівні, зокрема, переглянуто межі районів і створено нові укрупнені адміністративні одиниці; зміни передбачають збільшення фінансової автономії місцевих громад. [3]. О. Сердюк вважає, що міжмуніципальна співпраця як важливий елемент державної політики нині займає значне місце в пріоритетах як соціально-економічного розвитку, так і процесу європейської інтеграції України. Однак характерною для України є ситуація, коли рішення, прийняті органами державного управління щодо розвитку співпраці між громадами, недостатньо враховують реальний стан справ у цій сфері. Це відбувається через брак глибокого розуміння предмета та його актуального стану [4]. Р. Ющук та В. Заболотня вивчають тенденції розвитку участі громадян у місцевому самоврядуванні. Дослідниками використано методологію, що базується на низці нормативно-правових актів України, які регулюють елементи участі в місцевому самоврядуванні. Серед них – Конституція України, нормативно-правові документи щодо місцевого самоврядування та залучення громадськості, а також урядові й міжнародні звіти та норми [5]. Д. Яїцька у своїй роботі проводить аналіз досвіду експертів провідних країн світу щодо забезпечення участі громадян у публічному управлінні, де визначає переваги та недоліки різних моделей взаємодії між владою та громадськістю, а також окреслює перспективи розвитку громадської участі в управлінні в Україні. Такий документ, як «Європейська хартія місцевого самоврядування», визначає основні принципи муніципального управління в Європі. В Україні слід запровадити та зміцнити ці принципи, закладені в Хартії, як-от забезпечення реальної автономії для місцевих органів влади та розширення можливостей для громадян брати участь у процесах прийняття рішень на місцевому рівні. «Стратегія ЄС щодо участі громадян» включає рекомендації щодо залучення населення до формування політики через різноманітні механізми, зокрема консультації, публічні слухання та опитування. «Директива ЄС про відкритий уряд» установлює основні принципи прозорості, підзвітності та участі в державному управлінні [6]. У своєму науковому дослідженні І. Шумляєва з огляду на недостатній рівень участі населення України у виробленні та прийнятті управлінських рішень на локальному рівні акцентує увагу на окремих елементах партисипативного механізму, як-от: електронні петиції, громадські слухання, бюджет участі, платформи для обміну думками тощо. Авторка наголошує, що впровадження механізмів громадської участі в Україні стикається з кількома суттєвими труднощами, які ускладнюють їх ефективну реалізацію на місцевому рівні. Основними з них є: недостатня підготовка місцевих лідерів, обмеженість фінансових ресурсів, нерегулярний діалог між органами влади та громадою, непрозорість у діяльності органів місцевого самоврядування. Для подолання цих викликів необхідно інвестувати в навчання та підвищення кваліфікації місцевих лідерів, забезпечити фінансову підтримку для ініціатив, що сприяють залученню громади, а також розвивати прозорість і відкритість в діяльності органів влади [7]. Н. Редзюк розглядає систему місцевого самоврядування

в країнах ЄС, де активно використовуються різноманітні механізми для залучення громадян до процесу ухвалення важливих рішень. Це включає публічні слухання, форуми, опитування та інші інструменти, які надають громадянам можливість висловлювати свої думки і впливати на політику. Такі методи забезпечують відкритий діалог між владою та суспільством, сприяючи прозорості процесів прийняття рішень і зміцненню довіри до державних інститутів. Активне залучення громадян дозволяє урядам країн ЄС розроблювати законодавство та політичні стратегії з огляду на потреби та інтереси суспільства [8]. Не зменшуючи важливості наукових праць зазначених авторів, варто підкреслити, що в умовах сучасних змін у муніципальній сфері України досі актуальним є вивчення питань інституційного та правового забезпечення функціонування соціальних інститутів місцевого самоврядування. Це підкреслює потребу в проведенні досліджень у цій галузі.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В Україні, незважаючи на певні досягнення у сфері залучення громадськості до місцевого самоврядування, залишаються кілька важливих аспектів, які потребують додаткового вивчення та уваги. Ось деякі з них:

1. Не всі громадяни знають свої права і можливості щодо участі в місцевих процесах управління, отже, розроблення навчальних програм, тренінгів та інформаційних кампаній може допомогти підвищити обізнаність населення про його права, що у свою чергу сприятиме більш активній участі громади;

2. Багато наявних механізмів участі, як-от електронні петиції та громадські слухання, не призводять до істотних змін на практиці, тому необхідно провести дослідження для оцінювання ефективності цих механізмів та розробити рекомендації для їх вдосконалення;

3. Інтеграція місцевих ініціатив у державну політику – часто ініціативи місцевих громад не знаходять відображення в загальнонаціональній політиці, що потрібно виправити;

4. У малих містах і селах зазвичай не вистачає ресурсів для належного впровадження механізмів громадської участі;

5. Співпраця між органами влади та громадськими організаціями часто ускладнена через відсутність ефективного діалогу між ними.

Ці аспекти свідчать про те, що у сфері громадської участі в Україні ще багато завдань. Внесок автора полягає в розробленні основних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, що сприятиме активнішій участі громадськості в процесах управління.

Мета статті полягає у вивченні та аналізі основних інституційних механізмів, які впливають на участь громади в муніципальному управлінні.

Завдання статті:

1) проаналізувати інституціональні особливості регулювання участі громади в муніципальному управлінні з акцентом на самоврядуванні як суспільному інституті;

2) запровадити рекомендації вдосконалення законодавства, що сприятиме активнішій участі громадськості в процесах управління;

3) визначити основні інституційні механізми, які сприяють участі громади в муніципальному управлінні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Українська реформа децентралізації, що стартувала у 2014 році, стала новим етапом розвитку місцевого самоврядування. Вона зміцнила позиції територіальних громад у політичному та економічному житті країни, надавши їм більше автономії та ресурсів для самостійного розвитку. Однак цей процес також приніс нові виклики, які громади мають долати через співпрацю та об'єднання зусиль. Спільні дії стають ключем до успішного розв'язання проблем і забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні.

Практика місцевого самоврядування в демократичних країнах, зокрема в Україні, розробила різні способи залучення громадськості до місцевої політики, відомі як форми громадської участі або механізми участі. Ці форми стали особливо важливими в останні десятиліття в контексті переходу від представницької демократії до демократії участі. Форми участі громадян передбачають їх залучення до процесу управління громадою, і, що найважливіше, вони закріплюються на законодавчому рівні. Механізми та процедури їх реалізації чітко визначені, а результати мають юридичні наслідки. У разі ефективної взаємодії громадськості з місцевою владою результати цієї співпраці фіксуються в офіційних рішеннях місцевих рад та інших документах і реалізуються на практиці. Якщо ж влада перешкоджає громадськості реалізувати свої права на участь у місцевому управлінні у встановлених формах, то представники влади повинні нести за це відповідальність. Основні із цих форм та їх характеристики представлено на рис. 1.

Отже, форми громадської участі, як зазначено на рис. 1, можуть застосовуватися в різноманітних сферах діяльності місцевої влади. Це включає процеси, що охоплюють розроблення і реалізацію місцевих стратегій розвитку, створення й виконання цільових

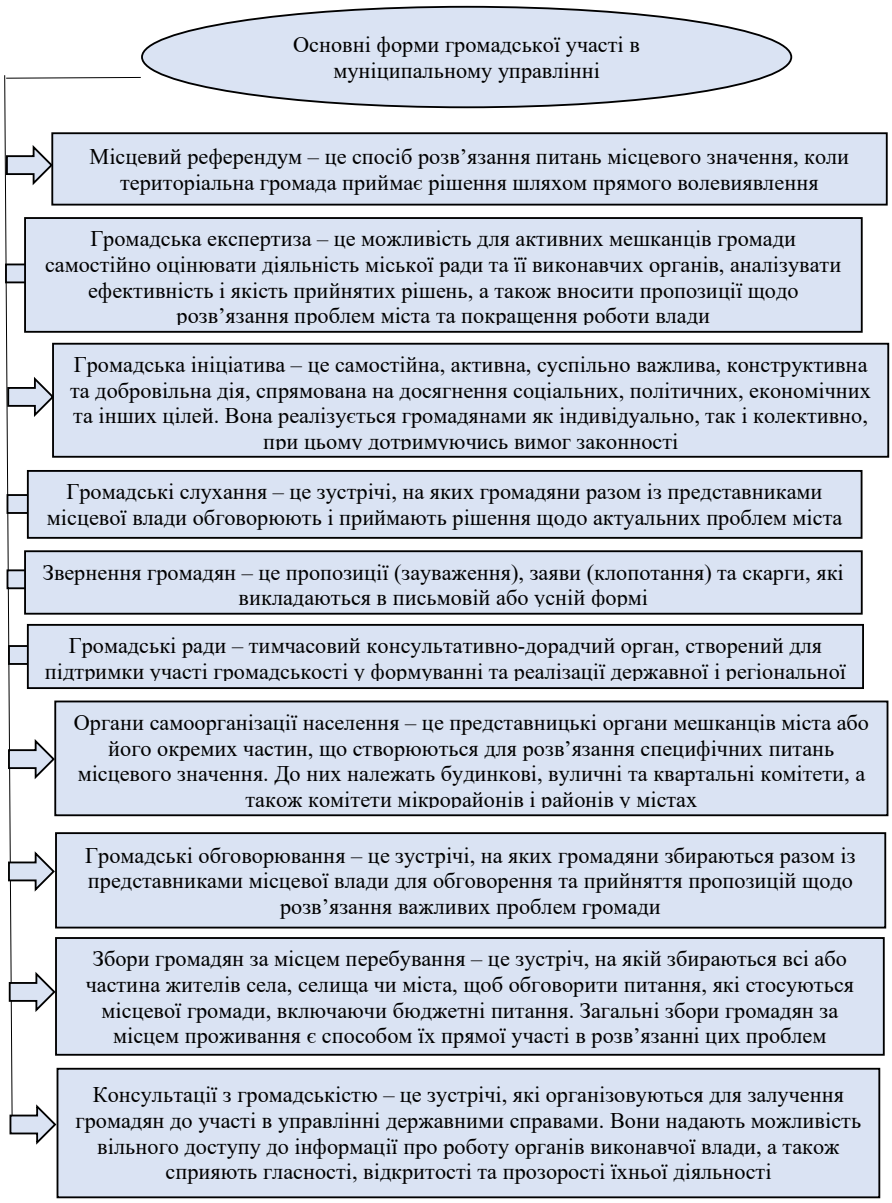

Рис. 1. Основні форми громадської участі в муніципальному управлінні

Джерело: систематизовано автором на основі [9–11]

програм. Крім того, громадяни можуть брати участь у прийнятті рішень, що стосуються управління місцевим бюджетом, реалізації соціальної політики, а також у таких сферах, як житлово-комунальне господарство, освіта, медицина, природоохоронна діяльність та інших важливих для громади галузях.

У сучасних умовах налагодження співпраці між територіальними громадами стає особливо актуальним. Це важливий напрям реформування місцевого самоврядування та децентралізації в Україні. Співробітництво громад полягає в об'єднанні ресурсів сільських, селищних і міських громад для ефективного виконання завдань у різних сферах, як-от надання публічних послуг, управління житлово-комунальним господарством, благоустрій, освіта, охорона здоров'я тощо. Це є дієвим інструментом для розв'язання проблем нестачі ресурсів та обмеженої спроможності деяких громад.

Міжмуніципальне співробітництво (ММС) – це встановлення відносин між громадами на основі угод, регульованих законом, що спрямоване на соціально-економічний розвиток територій та покращення якості послуг для громадян. Така співпраця ґрунтується на спільних інтересах і цілях, а також сприяє ефективнішому виконанню законодавчих повноважень місцевими органами влади.

Основна мета ММС – об'єднання зусиль та ресурсів для розв'язання актуальних проблем і забезпечення сталого розвитку громад, що у свою чергу покращує якість життя населення. Співробітництво є важливою частиною децентралізації, оскільки дає більше можливостей для автономних громад співпрацювати в спільних проєктах для досягнення спільних цілей [12].

Відповідно до чинного законодавства, прямими формами участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні є такі, як: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, а також органи самоорганізації населення. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні закріплено в Конституції України. Згідно зі статтею 140 Конституції, територіальна громада має право здійснювати самоврядування як через обрані місцеві ради та делеговані їм повноваження, так і безпосередньо. Це означає, що жителі можуть брати участь у самоврядуванні не лише через депутатів, але й самостійно. У цій статті також передбачено право громадян на створення органів самоорганізації населення, як-от будинкові, вуличні чи квартальні комітети. Інші нормативні акти ґрунтуються на її положеннях [13].

Основні напрями залучення громадськості до участі в управлінні державними справами, визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР підкреслюють важливість участі громадян у процесах місцевого управління. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулює організацію та функціонування місцевого самоврядування, що є основною формою публічної влади на місцевому рівні. Він визначає правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та державою. Однак під час аналізу положень цього закону стає зрозуміло, що вони здебільшого мають характер правових намірів, а не конкретних механізмів, які гарантують реальну участь громадськості [14].

Норми закону поки що не надають громадянам повної можливості брати активну участь у підготовці й ухваленні рішень органами місцевого самоврядування. Крім того, існують обмеження щодо контролю за використанням фінансів та майна громади, а також відсутні механізми відслідковування впливу рішень органів на права й інтереси громадян. Хоча закон містить основні форми прямого врядування, їх реалізація залежить від місцевих нормативних актів, які мають детально прописувати процедури й інструменти для практичної реалізації проголошених прав.

За ступенем активності громадян у муніципальному управлінні можна виділити такі основні типи їх участі (табл. 1):

Отже, з табл. 1 можна побачити, що самими оптимальними типами участі громадянина в муніципальному управлінні є громадський діяч та функціонер. Саме ці два типи ставлять інтереси громади вище власних і дотримуються правових норм та інструкцій, закріплених державою.

Таблиця 1

Типи громадян за ступенем участі в муніципальному управлінні

№ з/п	Тип громадянина	Коротка характеристика
1	Абсентеїст	Ця особа зосереджена лише на власних проблемах, не проявляє інтересу до громадського життя та питань громади, негативно ставиться до будь-яких форм громадської активності й не усвідомлює своїх прав та обов'язків як громадянина
2	Спостерігач	Частково цікавиться громадськими справами, але переважно зосереджений на власних справах, має лише фрагментарний інтерес до питань довкілля та проблем громади
3	Споживач	Активно використовує різні організовані форми спільної участі в громадському житті й залучається до суспільної діяльності, якщо це відповідає його особистим потребам або інтересам
4	Лобіст	Досконало ініціює та реалізує проєкти, які є вигідними для нього, або професійно провалює проєкти, в реалізації яких не має жодної зацікавленості
5	Громадський діяч	Ставить суспільні інтереси вище власних або групових, розглядає справи місцевої громади з позиції загальних інтересів. Керується потребою в громадській діяльності, добре обізнаний щодо місцевих проблем та знає, як їх можна розв'язати
6	Функціонер	Має чітко визначені правові рамки процедур і алгоритмів діяльності, дотримується норм та інструкцій, встановлених відповідними інституціями

Джерело: систематизовано автором на основі [15–16]

Науковці Н. О. Нікітенко та О. С. Грабар розрізняють два основні способи участі народу в здійсненні влади: представницьку та партисипативну демократію. Представницька демократія полягає в тому, що громадяни через обраних представників реалізують своє право на участь у політичному житті суспільства, гарантоване Конституцією, що дозволяє їм впливати на прийняття рішень, формування законодавства та контроль за діяльністю органів влади, таким чином забезпечуючи баланс інтересів різних соціальних груп і сприяючи розвитку демократичних цінностей у суспільстві. Водночас партисипативна демократія є більш розширеною формою прямої демократії, оскільки вона не лише передбачає розв'язання конкретних завдань, а і вплив на процес прийняття важливих рішень для громади.

Між партисипативною та представницькою демократією в контексті місцевого самоврядування існує чітка межа. Представницька демократія передбачає, що громадяни делегують свої повноваження обраним представникам у місцеві органи влади. Натомість партисипативна демократія означає реальне залучення широкого кола громадян до формування та ефективного функціонування місцевого самоврядування в інтересах громади.

Таким чином, можна підкреслити, що партисипативна демократія надає більше можливостей для вираження волі та інтересів місцевих мешканців. Вона сприяє подоланню політичного відчуження громадян, розвитку суспільної активності та забезпечує контроль за органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами [16].

Введення воєнного стану в Україні через російську агресію обмежило, але не скасувало низку конституційних прав громадян, зокрема їх право на участь в управлінні державними справами та здійснення місцевого самоврядування. Незважаючи на ці обмеження, демократія участі залишається дієвою на більшості підконтрольних Україні територій. Громадські ради при міністерствах і центральних органах виконавчої влади продовжують свою роботу, важливі проєкти рішень проходять громадські обговорення, а громадяни активно звертаються до Президента та інших органів влади, демонструючи свою соціальну активність. В умовах війни виникла потреба у впровадженні ефективної комунікаційної політики між громадами та органами місцевого самоврядування, аби своєчасно донести точну інформацію до громадян, захистити їх від можливих криз та надзвичайних ситуацій, а також зміцнити довіру до місцевої влади. Така політика також допомагає збереженню української державності, оскільки втрата довіри до влади може призвести до підтримки окупаційних структур або заборонених організацій, поширення дезінформації та залучення громадян до колабораційної діяльності [17].

Участь громади в муніципальному управлінні є важливою складовою частиною демо-

Таблиця 2

Інституційні механізми, які сприяють участі громади в муніципальному управлінні

№ з/п	Інституційний механізм	Короткий зміст
1	Місцеві ради	Ці органи представляють інтереси громадян на місцевому рівні, приймають рішення з важливих питань розвитку територій, бюджету та соціальних програм. Члени місцевих рад обираються на демократичних виборах, що забезпечує їх підзвітність громаді
2	Громадські слухання та консультації	Ці механізми дозволяють громадянам висловлювати свої думки і пропозиції щодо питань, які їх цікавлять. Слухання можуть проводитися з різних питань, як-от бюджет, соціальні послуги, екологічні проблеми тощо
3	Електронні петиції	Система електронних петицій дозволяє громадянам ініціювати обговорення певних питань і пропонувати рішення. Якщо петиція набирає достатню кількість голосів, вона розглядається місцевими органами влади
4	Громадські організації	Неприбуткові організації та їхні ініціативи відіграють важливу роль у залученні громади до процесів прийняття рішень. Вони можуть організовувати кампанії, проводити дослідження і моніторинг діяльності влади
5	Доступ до інформації	Законодавство про доступ до інформації забезпечує громадам можливість отримувати дані про діяльність органів влади, що сприяє їх прозорості та підзвітності
6	Програми участі громади	Місцеві органи влади можуть розробляти спеціальні програми, що сприяють активній участі громадян, зокрема через освітні проєкти, семінари та тренінги
7	Бюджет участі	Цей механізм дозволяє громадянам брати участь у плануванні та розподілі частини місцевого бюджету, що дає їм змогу впливати на фінансування важливих для громади проєктів

Джерело: власна розробка автора

кратичного процесу, оскільки вона забезпечує зв'язок між владою та населенням, дозволяючи враховувати потреби та інтереси місцевих жителів. Основні інституційні механізмами, які сприяють цій участі, наведено в табл. 2.

Отже, як показано в табл. 2, інституційні механізми, які сприяють участі громади в муніципальному управлінні, є ключовими складниками демократичного процесу та ефективного управління. Вони створюють можливості для активної взаємодії між громадянами та органами місцевого самоврядування, забезпечуючи відкритість і прозорість у прийнятті рішень. Такі механізми допомагають враховувати інтереси та потреби громади, підвищуючи відповідальність органів влади перед населенням. Завдяки цьому забезпечується кращий контроль над місцевими процесами, що у свою чергу сприяє сталому розвитку територіальних громад і зміцненню довіри громадян до державних інституцій.

Висновки. Підсумовуючи описане вище, слід наголосити, що участь громадськості в муніципальному управлінні сприяє демократизації суспільства, оскільки дозволяє громадянам безпосередньо впливати на ухвалення важливих рішень, що базуються на потребах і запитах місцевих жителів. Варто акцентувати увагу на тому, що розвиток системи місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу є динамічним та багатоаспектним процесом, з якого Україна може почерпнути чимало цінних уроків. Важливим є також урахування фінансової автономії місцевих органів влади, що забезпечує ефективність їх роботи. Ключовим аспектом є впровадження інституцій, які сприяють сталому розвитку та зміцненню громадянського суспільства.

Було з'ясовано що, залучення громадськості розширює відповідальність громади за спільний розвиток та сприяє зменшенню корупції і зловживань через прозорі процеси прийняття рішень. Слід наголосити, що для розвитку громадської участі в муніципальному управлінні в Україні потрібен розвиток електронної демократії, а саме: створення онлайн-платформ, як-от офіційні вебсайти місцевих рад, онлайн-майданчики, де громадяни можуть обговорювати різні питання, пов'язані з місцевим управлінням, та висловлювати свої думки щодо прийняття рішень; використання Zoom або YouTube для проведення публічних засідань, де населення може брати участь; сторінки органів влади в соціальній мережі Facebook, де ведеться активне спілкування з мешканцями. Використання таких інструментів може суттєво підвищити рівень довіри між громадою та органами влади, а також забезпечити більш ефективне управління на місцевому рівні.

До основних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства для більш активної участі громадськості в процесах управління, можна віднести: 1) забезпечення прозорості, тобто провадження норм, які зобов'язують органи влади публікувати звіти про свою діяльність, а також доступ до інформації про ухвалення рішень, що дозволить громадянам отримувати актуальні дані; 2) законодавче закріплення обов'язку проведення публічних консультацій та слухань перед прийняттям важливих рішень, що стосуються суспільства, з метою отримання думок та пропозицій громадян; 3) створення законодавчої основи для запровадження таких інститутів, як громадські ради, що сприятимуть активній участі громадян у процесах прийняття рішень; 4) створення правових механізмів для захисту прав осіб, які беруть участь у громадській діяльності, щоб забезпечити їх безпеку та свободу висловлювань; 5) розвивати електронні платформи, які полегшують доступ громадян до інформації та розширюють можливості для їх участі в управлінських процесах, зокрема через онлайн-опитування та голосування.

Такі рекомендації можуть допомогти створити більш активне та залучене суспільство, що у свою чергу сприятиме розвитку демократії та покращенню якості місцевого управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бородін Є., Шумляєва І. Інституційно-правове забезпечення функціонування суб'єктів місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2021. Том 9 № 3. С. 13–21. URL: https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/873

2. Li Zenan, Song Lili. Discussion on Mechanism of Public Participation in Community Governance. *Advancesin Education, Humanities and Social Science Research*. 2023. P. 110-115. URL:https://madison-proceedings.com/index.php/aehssr/article/view/844/840

3. Zub Vadym. Authority of local government bodies to ensure the economic security of the community. *European socio-legal and humanitarian studies*. 2024. № 1 P. 174-182. URL: https://journals.uran.ua/jjournal-ehs/article/view/306123/297575

4. Сердюк О. І. Перспективи розвитку міжмуніципальної співпраці громад в Україні. *Електронне наукове фахове видання з економічних наук «Modern Economics»*. 2022. № 36. С. 125–129. URL:https://modecon.mnau.edu.ua/issue/36-2022/serdiuk.pdf

5. Yushchuk Roman, Zabolotnya Vasylyna. Development of participation in local government of Ukraine: administrative and legal relations. *Public Administration and Law Review*. 2024. Issue 2(18), P. 12-20. URL:https://public.scnchub.com/palr/index.php/palr/article/view/215/188

6. Яїцька Д. І. Участь громадян у публічному управлінні: міжнародні стандарти та перспективи для України. *Теорія і практика правознавства.* 2023. Вип. 1(23). С. 32–49. URL: https://www.researchgate.net/publication/376979464_Public_Participation_International_Standards_and_Perspectives_for_Ukraine

7. Шумляєва І. Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2021. Вип. 9(1). С. 113-120. URL: https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/860.

8. Редзюк Н. Розвиток системи місцевого самоврядування в країнах ЄС: уроки для України. Public administration: concepts, paradigm, development, improvement. 2023. 5, С. 105-112. URL: https://pa.journal.in.ua/index.php/pa/article/view/90/89

9. Михальчук Б.С. Електронна участь у територіальних громадах України у часі євроінтеграційних процесів: електронні петиції. *Правова держава*. 2024. № 54. С. 92-102. URL: https://www.researchgate.net/publication/381676839

10. Бікулов Д.Т., Чайка Ю.І., Ажажа М.А. Громадська участь у муніципальному управлінні інституційного дизайну. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток».* 2024. № 7 URL: https://nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/4120/4154

11. Могилевська О., Ціпоренко С., Поворозник М., Шамрай Н. Побудова прогностичних моделей механізму участі в управлінні розвитком об'єднаних територіальних громад. *Київський економічний науковий журнал*. 2023. №. 3, С. 91–100. URL: https://journals.kymu.kyiv.ua/index.php/economy/article/view/79

12. Гончарук Н. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2023. № 11(2), С. 24-30. URL: https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/993

13. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.07.1997 р. № 280/97-ВР. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

15. Правоторова О. М. Контроль і нагляд у публічному управлінні та їх особливості. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування.* 2024. № 3 С. 56-63. URL:https://journals.ksauniv.ks.ua/index.php/public/article/view/605

16. Нікітенко Н.О., Грабар О.С. Партисипативна та представницька демократія у місцевому самоврядуванні: питання співвідношення. *Нове українське право*. 2021. Вип. 6. С. 126–130 URL: http://www.newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/167/151

17. Бень Я. В. Методологія дослідження механізмів реалізації демократії участі в умовах воєнного стану в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2023. № (3(21). С. 143–153. URL: https://journals.maup.com.ua/index.php/expert/article/view/2352/2831

PERSPECTIVES OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE: ANALYSIS OF THE ESSENCE AND MAIN CHARACTERISTICS

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ СУТНОСТІ ТА ОСНОВНИХ ХАРАКТЕРИСТИК

UDC 342.25(477):336.132.11
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.39

Pydorych R.O.
graduate student
Zaporizhzhia National University
ORCID ID: 0009-0000-5459-0606

The article analyzes the problems and prospects of decentralization in Ukraine, focusing on financial autonomy, infrastructure development, resource management, and citizen participation. It highlights the serious challenges faced by local communities, including insufficient coordination between different levels of government and a weak institutional framework, especially in small communities lacking qualified specialists. The identified issues of financial autonomy are characterized by budget imbalances, unpredictable revenue streams, and corruption risks. Proposed development directions include implementing financial forecasting systems and attracting international investments to ensure stability. The highlighted infrastructure development issues are caused by bureaucratic barriers and a lack of funding, which can be mitigated through the simplification of permitting procedures and active use of innovations by implementing «smart city» projects. Regarding citizen participation, it is limited due to insufficient public awareness and weak communication channels with the authorities. However, the development of educational programs and the implementation of digital platforms to increase citizen engagement can help address these issues. It is noted that resource management suffers from a lack of transparency and modern monitoring technologies, but the introduction of new accounting systems and enhanced environmental control can improve these processes. The study also found that partnerships between the state and business are complicated by distrust and legal uncertainty, but the creation of special economic zones and the establishment of clear rules for interaction can help overcome these obstacles. The proposed development directions for key elements of local governance in Ukraine will contribute to a more effective restructuring of synergistic components related to decentralization processes, strengthening financial autonomy, developing infrastructure, increasing citizen participation, improving resource management, and deepening partnerships between business and the state.

Key words: *decentralization, local self-government, directions of development, public participation, infrastructure, financial autonomy.*

У статті проведено аналіз проблем і перспектив децентралізації влади в Україні, акцентуючи увагу на фінансовій автономії, розвитку інфраструктури, управлінні ресурсами та участі громадян. Виділено серйозні виклики, з якими стикаються місцеві громади, включаючи недостатню координацію між рівнями влади та слабку інституційну базу, особливо в малих громадах, де не вистачає кваліфікованих спеціалістів. Визначені проблеми фінансової автономії громад характеризується бюджетними дисбалансами, непередбачуваністю надходжень та ризиками корупції. В якості запропонованих напрямків розвитку виділено впровадження систем фінансового прогнозування та залучення міжнародних інвестицій для забезпечення стабільності. Виділені проблеми, які пов'язані в розвитком інфраструктури спричинені бюрократичними бар'єрами та нестачею фінансування, які можна уникнути шляхом спрощення дозвільних процедур та активне використання інновацій шляхом впровадження проектів «розумні міста». Що, стосується громадська участі, то вона обмежена через недостатньою поінформованістю населення та слабкими каналами взаємодії з владою, але розвиток освітніх програми та впровадження цифрових платформ для підвищення залученості громадян, допоможе уникнути цих проблем. Визначено, що управління ресурсами страждає від недостатньої прозорості та сучасних технологій моніторингу, однак впровадження нових систем обліку та посилення екологічного контролю допоможе покращити дані процеси. Досліджено, що партнерство між державою та бізнесом ускладнюється, через недовіру та правову невизначеністю, однак створення спеціальних економічних зон та формування чітких правил взаємодії, дозволить уникнути цих факторів. Запропоновані перспективні напрямки розвитку ключових елементів місцевого самоврядування в Україні сприятимуть більш ефективній перебудові синергетичних компонентів, які пов'язані з процесами децентралізації, зміцненню фінансової автономії, розвитку інфраструктури, підвищенню рівня громадської участі, покращенню управління ресурсами та поглибленню партнерства між бізнесом і державою.

Ключові слова: *децентралізація, місцеве самоврядування, напрямки розвитку, громадська участь, інфраструктура, фінансова автономія.*

Formulation of the problem. The decentralization process in Ukraine, despite significant achievements, has revealed complex, multifaceted issues related to the governance of local communities, which impact the further development of the state. Decision-making at the local level, which was expected to become more flexible and efficient, often encounters obstacles such as an imperfect legal framework, limited financial resources, and weak administrative capacity. While some communities have made notable progress, others remain unable to effectively utilize their granted powers due to uneven development, lack of infrastructure, and low levels of staff training. The absence of unified coordination between central and local authorities creates a situation where communities are forced to operate in uncertainty, without a clear understanding of future development priorities. This raises concerns about the effectiveness of resource

management and the formulation of sustainable development strategies. Consequently, the current system of community governance finds itself at a crossroads of multiple challenges, requiring a comprehensive reevaluation to ensure stable growth and development in the context of decentralization and integration into European structures.

Analysis of recent research and publications: The following Ukrainian experts have examined the essence, characteristics, and functions of local self-government in Ukraine: O. N. Yevtushenko [1], O. A. Nazarenko [2], N. V. Kaminska [3], L. A. Sydorchuk [4], V. S. Zhuravskyi [5], V. Senchuk [6], B. A. Rusnak [7], T. B. Shapoval, A. S. Chubina [8], V. I. Klyutsevskyi [9]. One of the unresolved issues is the need for a comprehensive analysis of the essence, characteristics, key problems, and challenges of local self-government, along with exploring new directions for its development in Ukraine.

The purpose of the article is to conduct a comprehensive analysis of the essence, characteristics, key problems, and challenges related to the governance of local communities in Ukraine, as well as to explore new directions for the development of local self-government.

Results of the research: For over a decade, Ukraine has been implementing an ambitious decentralization project aimed at creating capable and autonomous local communities. This process involves the transfer of certain powers, responsibilities, and resources from the central government to the local level, which in theory should lead to more efficient governance and an improved quality of life for citizens. However, decentralization is not just a technical process of transferring authority; it is a deep structural reform that transforms the very essence of public administration. One of the key challenges in this process is the disparity in the capabilities of different communities. While large cities and communities with a strong economic base quickly adapt to new conditions and leverage decentralization for their development, rural and less developed areas face numerous difficulties. Given the ongoing social, economic, and security challenges in Ukraine, it is crucial to rethink the role of local communities in public administration and ensure their sustainable development by creating conditions for independent resource management and the effective implementation of local initiatives.

Let's consider the definition of the essence of «local self-government» with reference to legal acts and works of domestic specialists.

The Constitution of Ukraine defines local self-government as the right of a community to independently address matters of local significance, supported by state guarantees, emphasizing the legal foundation and scope of local bodies activities, which are subject to the law [10]. Compared to other authors, this definition establishes a basic legal framework but does not delve into the democratic and social context, where the connection between the state and self-government is evident, placing communities in a certain dependency on state institutions. This emphasis on legal accountability serves as a starting point for deeper definitions offered by other authors. The Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» clarifies this definition, adding that communities not only have the legal right but also real mechanisms for addressing local issues [11]. In contrast to the Constitution, the Law focuses more on the functionality and effectiveness of local self-government. While the Constitution provides only the foundation, the Law details how these rights are realized, highlighting the ability of communities not only to exist but to actively influence the life of their regions. O. N. Yevtushenko examines local self-government through the lens of democracy and civil society, complementing the legal aspects with an emphasis on the direct implementation of popular power [3]. Compared to the Constitution and the Law, which focus on legal and functional aspects, O. N. Yevtushenko broadens the view by incorporating the concept of democracy. He emphasizes that local self-government is the closest exercise of power by the people, underlining that it is not just a legal institution but also a fundamental tool of democracy. N. V. Kaminska expands the definition by adding the element of an organizational form of self-government, based on local traditions and the needs of the population [5]. Her approach builds on O. N. Yevtushenko's definition, adding sociocultural elements. While O. N. Yevtushenko focuses on the democratic aspect, N. V. Kaminska introduces the importance of cultural and historical factors that influence the functioning of self-government. In her view, local self-government becomes not only a mechanism of popular sovereignty but also a form of self-organization that takes into account local characteristics. L. A. Sydorchuk deepens the topic by introducing the aspect of a specific level of authority, emphasizing that self-government is not just community autonomy but also a distinct level of power that enables addressing issues at the local level [6]. This expands N. V. Kaminska's definition, emphasizing not only the social and organizational aspects but also the managerial functions of local bodies. Compared to previous definitions, L. A. Sydorchuk focuses more on the fact that self-government has its own power structure, which operates inde-

pendently but within the framework of state law. V. S. Zhuravskyi adds to this approach the element of public authority, which is not part of the state system [7]. He highlights that local self-government is an autonomous form of power and operates independently, but within the bounds of the law. While L. A. Sydorchuk emphasizes that self-government is a distinct level of authority, V. S. Zhuravskyi draws attention to its autonomy and independence from the state system, raising questions about the balance between local and central authorities. V. Senchuk emphasizes the role of local self-government in the development of a democratic state, highlighting the link between the functioning of self-government and the establishment of democratic institutions [8]. He views local self-government not only as a management mechanism but also as a factor contributing to the democratization of society. Compared to previous authors, V. Senchuk underscores the importance of community self-regulation and their participation in state-building, making self-government a key tool for democratic development at the local level. Thus, a comparison of definitions of local self-government shows how each author adds new elements to the basic legal definition, expanding it through social, cultural, democratic, and managerial aspects.

Let's consider the structure of the functioning of the local self-government system in Fig. 1.

As shown in Fig. 1, the local self-government system in Ukraine consists of several key elements, with the territorial community playing the central role. It is the primary subject of local self-government, responsible for forming governing bodies, conducting referendums, and managing the local budget and municipal property. The system also includes local councils, which represent the interests of the community, and executive bodies that are responsible for implementing decisions. Local councils are elected bodies that aggregate the interests of the community and make decisions on its behalf. In addition, there are district and regional councils that represent the collective interests of several territorial communities. It is important to note that these councils do not represent the interests of district or regional communities, as such entities of local self-government are not recognized by the Constitution of Ukraine. Self-organized bodies, such as neighborhood or block committees, are also part of this system, helping to address management issues at the local level. Legislative changes related to the voluntary amalgamation of territorial communities have restricted the rights of communities to make independent decisions, transferring some of these powers to local councils.

This creates a legal conflict, as the definition of a community remains unchanged, but its capabilities have been significantly limited. In practice, such changes often lead to deadlock situations where the community loses its ability to influence decisions, and local councils are not always able to make them effectively.

Consider the structural characteristics of the elements and sub-elements of «Decentralization of Power» in Fig. 2.

According to the data in Fig. 2, decentralization of power is aimed at transferring authority from central bodies to local communities, which

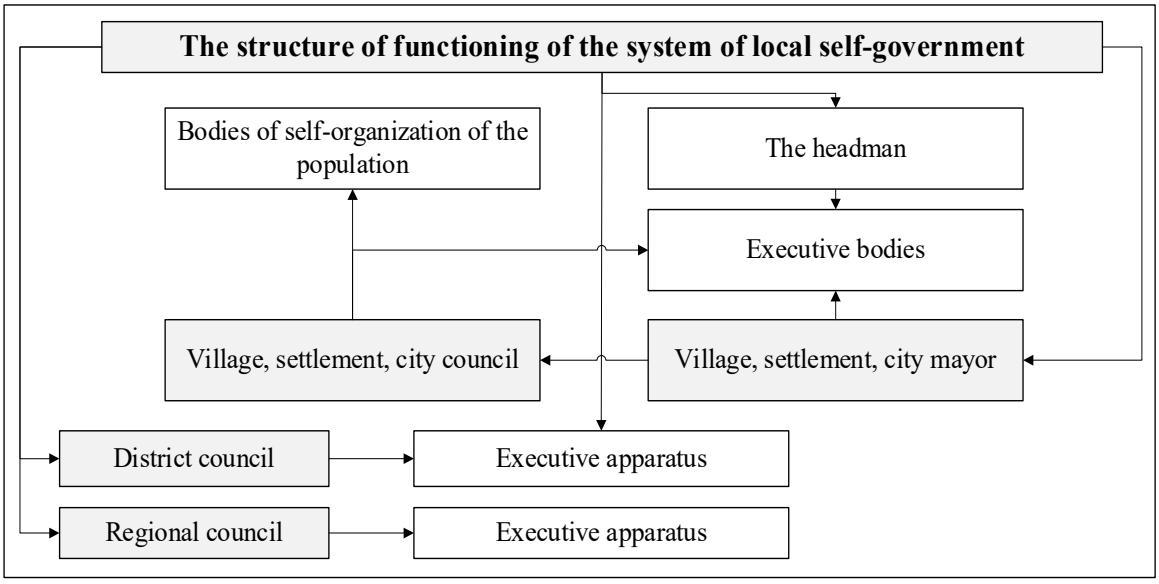

Fig. 1. The structure of functioning of the system of local self-government

**formed based on the source [9, c. 21]*

enhances local autonomy. Communities gain legal independence and the ability to adopt their own regulations within the framework of national legislation, increasing their accountability for decisions made. City and village mayors perform executive functions, while local councils shape policy and budget priorities, forming the foundation for territorial development. Transparency in governance is strengthened through electronic platforms that ensure public oversight of local authorities' actions.

However, despite these positive aspects, significant challenges remain, including weak coordination between different levels of government, which leads to management chaos, particularly in situations where communication between central bodies and local councils is flawed. Corruption risks and insufficient oversight at the local level pose a constant threat to effective governance. Additionally, the institutional weakness of small communities, which lack sufficient specialists and resources, undermines the effectiveness of decentralization, as not all communities are able to successfully carry out their new functions. This issue requires greater attention to the transfer of resources alongside authority, as well as improving control and coordination systems between different levels of government.

Let's consider the structural characteristics of the elements and sub-elements of «Financial Autonomy» in Fig. 3.

As shown in the data from Fig. 3, the financial autonomy of communities is based on ensuring stable revenues to local budgets through taxes, fees, grants, and subsidies, which allows communities to manage funds more independently.

1. Interaction of elements and sub-elements of functioning "Decentralization of power"		
1.1. "Central bodies"	1.2. "Local bodies"	1.3. "Public initiatives"
transfer powers, providing a normative and legal framework for the functioning of communities	make decisions on the development of territories and provision of services to the community	through the mechanisms of public participation, ensure the participation of the population in the management of the community
2. Features of the functioning of the element "Decentralization of power"		
2.1. Legal autonomy	2.2. Transparency of processes	2.3. Responsibility for decisions
allows to adopt its own normative acts within the limits of national legislation	is enhanced by electronic platforms that allow citizens to monitor the actions of local authorities	lies with the local government, which should be accountable to the community
3. Main processes of functioning of elements and sub-elements "Decentralization of power"		
3.1. Delegation of authority	3.2. Information openness	3.3. Prompt execution of decisions
requires a match between new functions and resources that are transferred to the local level	provides the availability of information about budgets, costs and projects	is carried out through clearly defined procedures and time frames
4. Main roles of "Decentralization of Power" interaction		
4.1. City/village head	4.2. Deputies of local councils	4.3. Public organizations
performs executive functions, representing the community and ensuring the implementation of council decisions	form policy, make decisions and set budget priorities	control the actions of the authorities through participation in hearings and monitoring
5. The main barriers and shortcomings of "Decentralization of power"		
5.1. Weak coordination	5.2. Corruption risks	5.3. Institutional weakness
between different levels of government can lead to inefficient management	at the local level due to insufficient control and low accountability	local authorities, especially in small communities that do not have sufficient resources and specialists

Fig. 2. Structural characteristics of elements and sub-elements of «Decentralization of power»

**formed on the basis of the source [3, 4, 7, 9, 11]*

This increases flexibility in implementing local projects and more effectively addresses local needs and priorities. The financial bodies of local councils and oversight agencies play a key role in planning, allocating, and controlling expenditures, while public organizations can enhance the transparency of the budgeting process.

However, the main barriers to financial autonomy include significant financial imbalances between wealthy and poor communities, which complicates equitable territorial development. Additionally, the unpredictability of revenues, particularly from taxes or government subsidies, can hinder long-term planning. A lack of financial literacy at the local level sometimes leads to inefficient use of funds, undermining the communities' potential for sustainable development.

Therefore, optimizing the budgeting process and improving transparency in reporting are crucial steps toward increasing public trust and improving local governance.

Let's consider the structural characteristics of the elements and sub-elements of «Infrastructure» in Fig. 4.

According to the data in Fig. 4, infrastructure development is critically important for improving the quality of life in communities, and its effectiveness depends on coordination between local authorities, state financial mechanisms, and businesses. Local authorities act as the initiators of infrastructure projects, focusing on the needs of the community, while government subsidies and grants provide funding, especially for large-scale projects. Business entities, through public-private partnerships, contribute resources and help accelerate implementation. Infrastructure development priorities are shaped by specific needs, such as transportation networks, water supply, or

Interaction of elements and sub-elements of the functioning of "Financial Autonomy"		
Tax system	Grants and subventions	Local bodies of financial control
provides sustainable financial income to local budgets, with an emphasis on local taxes and fees	from the state budget help to equalize the opportunities of financially weak communities	are responsible for the correct use of budget funds
1. Features of the functioning of the "Financial autonomy" element		
1.1. Financial independence	1.2. Allocation of resources	1.3. Financial accountability
ensures the flexibility of communities in the distribution of funds for the implementation of local projects	based on local needs and priorities, allowing for more efficient spending	is ensured by regular reporting to the community and supervisory bodies
3. The main business processes of the functioning of elements and sub-elements of "Financial Autonomy"		
3.1. Formation of the budget	3.2. Cost optimization	3.3. Reporting to the community
should be based on the real needs of the community and strategic development plans	involves the use of available resources in such a way as to meet the needs of the community as efficiently as possible	should be regular and accessible in order to increase the level of trust of citizens
4. The main roles of the interaction of "Financial Autonomy"		
4.1. Financial departments	4.2. Controlling bodies	4.3. Public committees
local authorities are responsible for budget planning and management	review the use of funds and make recommendations for improving processes	can participate in monitoring the transparency of the budget process
5. The main barriers and shortcomings of "Financial Autonomy"		
5.1. Budget inequality	5.2. Unpredictability of income	5.3. Low level of financial literacy
between rich and poor communities leads to financial imbalances	from taxes or government subsidies can make long-term planning difficult	in some communities, which leads to inefficient use of funds

Fig. 3. Structural characteristics of elements and sub-elements «Financial autonomy»

** formed on the basis of the source [3, 4, 7, 9, 11]*

educational institutions. Transparent tender procedures and project monitoring help avoid corruption risks and unnecessary expenses.

However, significant barriers include insufficient funding in small communities, complicated permitting procedures, and corruption risks in selecting contractors. To overcome these obstacles, financial support from the state and a transparent system of collaboration with the private sector are needed, while clear planning and oversight of project implementation will allow communities to achieve sustainable development, minimizing delays and improving resource efficiency.

Let's consider the structural characteristics of the elements and sub-elements of «Public Participation» in Fig. 5.

As seen in Fig. 5, public participation is a key element of democratic governance at the local level. The analysis of interactions between citizens, authorities, and civil society organizations shows that active involvement of residents in decision-making processes, through petitions, public hearings, and initiative groups, significantly improves the quality of governance. Civil society organizations play an important role in this process, acting as intermediaries between citizens and local authorities, helping to bring initiatives to life. Open channels of feedback, access to information, and public discussions are critical for ensuring transparency and increasing trust in authorities.

However, the effectiveness of public participation depends on the level of public awareness. Information campaigns that educate citizens about their rights and opportunities are essential for activating broader segments of the population.

The use of digital platforms simplifies the participation process and provides greater opportunities for citizen engagement. Key barriers include public passivity due to a lack of information and ineffective communication channels between authorities and citizens, often leading to the disregard of

Interaction of elements and sub-elements of the functioning of "Infrastructure"		
Local government	State subsidies and grants	Business structures
initiates and plans infrastructure projects to improve the community's quality of life	help finance major infrastructure projects	can join the implementation of projects through public-private partnership
1. Features of the functioning of the "Infrastructure" element		
1.1. Priority for infrastructure development	1.2. Attracting private investments	1.3. Performance monitoring and evaluation
determined based on the needs of the community, namely transport, water supply, schools, etc	through transparent conditions of cooperation, which allows the implementation of large projects	projects, to avoid unnecessary costs, focusing on ensuring long-term sustainability
2. Basic business processes of the functioning of "Infrastructure" elements and sub-elements		
2.1. Project planning	2.2. Tender procedures	2.3. Implementation of projects
involves a comprehensive analysis of community needs and available resources	must be transparent to attract qualified contractors and minimize corruption	requires a clear schedule and control by local authorities
3. The main roles of "Infrastructure" interaction		
3.1. Local council	3.2. Executive bodies	3.3. Business partners
approves projects financed from the local budget or borrowed funds	provide control over the implementation of infrastructure projects	can act as contractors or investors for the implementation of projects
4. The main barriers and shortcomings of the "Infrastructure"		
4.1. Lack of funding	4.2. Long procedures for obtaining permits	4.3. Corruption risks
in small communities where large investments are needed to develop basic infrastructure	for the start of projects, which delays their implementation	during the distribution of contracts and the implementation of projects

Fig. 4. Structural characteristics of elements and sub-elements «Infrastructure»

** formed on the basis of the source [3, 4, 7, 9, 11]*

public initiatives and a decrease in trust in governance bodies. Overall, fostering public participation requires creating conditions that encourage citizen activity and enhance engagement through educational programs, improved communication, and the digitization of processes.

Consider the structural characteristics of the «Resource Management» elements and sub-elements in Fig. 6.

According to the data in Fig. 6, effective resource management is a critical element for the sustainable development of communities. The interaction between local authorities, environmental organizations, and community activists ensures the rational use of natural, financial, and land resources. Local authorities play a key role in decision-making regarding resource allocation, while environmental organizations monitor ecological aspects, and community activists influence transparency and fairness in processes through monitoring mechanisms. Rational management involves ecological oversight, transparency in the use of financial resources, and long-term planning to avoid resource depletion. Key processes include developing management strategies, monitoring resource use, and assessing environmental impacts at each stage.

However, significant barriers include low resource efficiency due to a lack of modern technologies, corruption risks, and the absence of long-term strategies, which threaten the sustainable use of resources and create environmental challenges, jeopardizing the sustainable development of communities.

Overcoming these barriers requires the implementation of new technologies, strict oversight, and active public participation in monitoring resource allocation through the development of clear long-term management plans.

Let's consider the structural characteristics of the elements and sub-elements «Partnership with the state and business» in fig. 7.

Interaction of elements and sub-elements of "Public Participation" functioning		
Citizens	Local government	Public organizations
participate in the formation of decisions through petitions, public hearings and initiative groups	provides open channels for feedback and response to public initiatives	play the role of mediators between the community and local authorities
1. Features of the functioning of the "Public participation" element		
1.1. Direct influence of citizens	1.2. Transparency of decision-making	1.3 Involvement of broad sections of the population
on decision-making processes makes it possible to improve the quality of community management	provided through public discussions and access to information	through available platforms such as electronic petitions or public initiatives
2. The main business processes of the functioning of elements and sub-elements of "Public participation"		
2.1. Information campaign	2.2. Organization of public hearings	2.3. Collection and processing of public initiatives
to inform citizens about their rights and participation opportunities	following a procedure that guarantees the participation of every interested resident	through electronic platforms or special public centers
3. The main roles of "Civil Participation" interaction		
3.1. Local activists	3.2. Local government	3.3. Public organizations
initiate issues of importance to the community and gather support among residents	is obliged to respond to citizens' requests and make decisions taking into account their opinion	help in the promotion of public initiatives and control the actions of the authorities
4. The main barriers and shortcomings of "Public participation"		
4.1. Passivity of the population	4.2. Inefficient communication channels	4.3. Lack of legal literacy
due to lack of information or interest in local self-government issues	between the community and the authorities, which can lead to ignoring public initiatives	among the population, which makes it difficult to protect their rights

Fig. 5. Structural characteristics of elements and sub-elements «Public participation»

** formed on the basis of the source [3, 4, 7, 9, 11]*

According to the data in Fig. 7, the partnership between the government, businesses, and local authorities is key to developing infrastructure and the economic potential of communities. This interaction is based on public-private partnerships (PPP), where businesses invest in projects and receive benefits, while communities gain new jobs and infrastructure. Local authorities act as coordinators, setting project priorities and attracting business partners, while government bodies provide legal and financial support. The effectiveness of this partnership depends on the transparency of contract formation, a clear division of responsibilities, and ongoing project monitoring. However, the main barriers remain a lack of trust between the parties, unclear legal mechanisms, and the absence of attractive conditions for businesses.

To overcome these challenges, it is necessary to improve the legal framework, create favorable conditions for business and increase the level of transparency of processes.

Let us consider the prospects for the development of the main elements of local self-government in Ukraine in Fig. 8.

Cording to the data in Fig. 8, effective local self-governance is based on the harmonious combination of decentralization, financial autonomy, infrastructure development, active public participation, and efficient resource management in cooperation with both business and the state. For decentralization to succeed, it is necessary to enhance the professional skills of local officials and strengthen public oversight, ensuring transparency and accountability in decision-making.

Expanding the powers of communities will allow them to influence the socio-economic development of regions, while financial autonomy will require improved tax administration and the attraction of investments and grants to stabi-

Interaction of elements and sub-elements of "Resource Management" functioning		
Local authorities	Environmental organizations	Public activists
manage the distribution of resources and make decisions about their rational use	control the environmental aspects of resource use	influence resource allocation processes through public monitoring
1. Features of the operation of the "Resource Management" element		
1.1. Rational management of natural resources	1.2. Transparency in the distribution of financial resources	1.3. Long-term planning
includes environmental monitoring and planning for sustainable development of the community	provided through reporting and public access to budget information	use of land and natural resources to ensure sustainable development
2. Basic business processes of the functioning of "Resource Management" elements and sub-elements		
2.1. Development of resource management strategies	2.2. Monitoring of resource usage	2.3. Environmental impact assessment
taking into account environmental, social and economic factors	to ensure their effective use and prevent corruption schemes	performed at each stage of natural resource management
3. The main roles of "Resource Management" interaction		
3.1. Local government	3.2. Public committees	3.3. Environmental organizations
is responsible for the efficiency of management and use of resources	can monitor the transparency of resource allocation processes	conduct an independent audit of the ecological state of the community and give recommendations on nature conservation
4. The main barriers and shortcomings of "Resource Management"		
4.1. Low resource utilization efficiency	4.2. Corruption risks	4.3. Lack of long-term strategies
due to the lack of modern management technologies	in the management of natural resources, which may lead to their irrational use	management of resources can lead to their depletion

Fig. 6. Structural characteristics of elements and sub-elements «Resource Management»

** formed on the basis of the source [3, 4, 7, 9, 11]*

Interaction of elements and sub-elements of the functioning of "Partnership with the state and business"		
Local authorities	Business structures	State bodies
coordinate cooperation with business and government bodies for joint implementation of projects	can invest in community development and participate in public-private partnerships	provide a legal framework and financial support for the implementation of local initiatives
1. Features of the functioning of the "Partnership with the state and business" element		
Public-private partnership (PPP)	State support	Mutual benefit
allows businesses to invest in infrastructure projects while reaping the benefits	consists in financing projects and creating a legal basis for cooperation with business	business gets economic opportunities, and the community gets infrastructure and new jobs
2. Basic business processes of the functioning of elements and sub-elements "Partnership with the state and business"		
2.1. Formation of PPP contracts	2.2. Project implementation monitoring	2.3. Reporting to the community
on a transparent basis, with clear terms of cooperation and division of responsibilities	involving business and government to ensure compliance with agreements	about the results of cooperation with business and the state in order to increase the trust of the population
3. The main roles of the interaction "Partnership with the state and business"		
3.1. Local government	3.2. Business partners	3.3. State bodies
determines project priorities and involves business in their implementation	invest in projects and provide technological and expert support	provide legal support and monitor compliance with the terms of cooperation
4. The main barriers and shortcomings of "Partnership with the state and business"		
4.1. Mistrust between the parties	4.2. Unclear legal mechanisms	4.3. Lack of financial incentives
business may doubt the transparency of procedures, and the community — the fairness of the distribution of benefits	for the implementation of projects, which can lead to delays and conflicts	for business in some regions due to low level of infrastructure or lack of attractive conditions

Fig. 7. Structural characteristics of elements and sub-elements «Partnership with the state and business»

** formed on the basis of the source [3, 4, 7, 9, 11]*

lize local budgets. Improved financial forecasting will help avoid deficits and ensure the efficient use of resources. At the same time, innovations and simplified permitting procedures will accelerate the implementation of infrastructure projects, particularly in key sectors such as transportation and energy. Community engagement will be more effective through educational programs and digital solutions, while the creation of community centers will encourage residents' involvement in addressing local issues. Modern resource management requires the introduction of advanced accounting systems, increased environmental responsibility, and the incorporation of international experience. Transparent rules for cooperation with the state and businesses, particularly through special economic zones, will attract international investors and help implement large-scale projects that will promote regional development.

Conclusions. The development of local self-governance in Ukraine has made significant progress but faces several challenges that hinder the effective implementation of decentralization. Key issues include weak coordination between levels of government, financial inequality among communities, infrastructure delays, public passivity, and inefficient resource management. To overcome these obstacles, it is essential to improve the competencies of local officials, enhance tax administration, streamline permitting procedures, and actively attract investments and international grants. The implementation of digital platforms is also crucial for increasing public participation and ensuring transparent governance, while cooperation with businesses through public-private partnerships needs to become clearer and more transparent. Only a comprehensive approach, which includes educational programs, modernization of resource management systems, and international support, will ensure the sustainable development of communities and strengthen local self-governance.

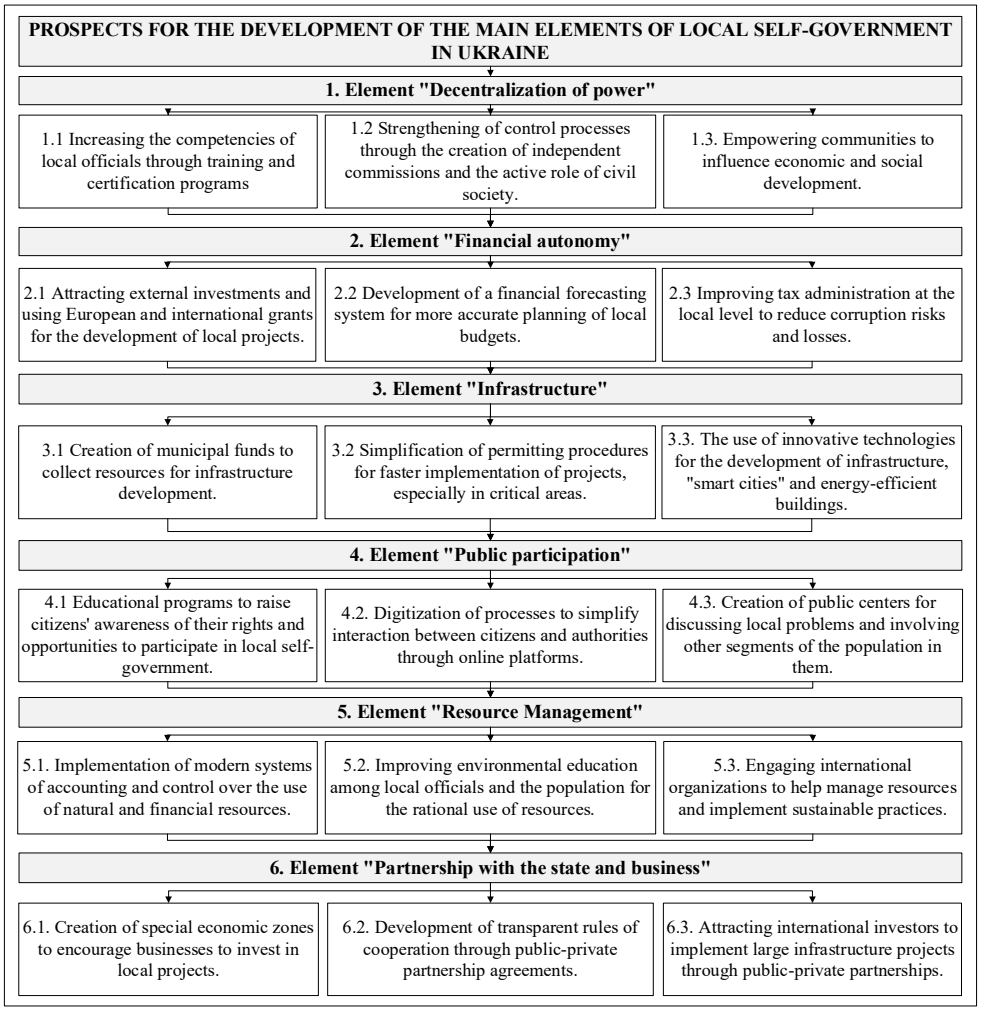

Fig. 8. Development prospects of the main elements

** developed by the author himself*

BIBLIOGRAPHY:

1. Євтушенко О. Н., Лушагіна Т. В. Місцеве самоврядування в Україні : теорія та практика становлення. Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2013. 316 с.

2. Назаренко, О. А. Місцеве самоврядування: поняття, ознаки, функції *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право*. 2013. №. 21. С. 82–85.

3. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навчальний посібник. К. : КНТ. 2010. 232 с.

4. Сидорчук Л. А. Місцеве самоврядування у сфері забезпечення правопорядку : (національний та міжнародний досвід). Київ : КиМУ. 2009. 220 с

5. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. К. : Ін Юре. 2004. 672 с.

6. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації. *Юридична Україна*. 2009. № 6. С. 17–23.

7. Руснак Б.А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса. 2016. 736 с.

8. Шаповал Т. Б., Чубіна А. С. Місцеве самоврядування в Україні як конституційно-правовий інститут. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2018. № 6. С. 33-38.

9. Клюцевський В. І. Органи місцевого самоврядування в україні: історичний аспект та нагальні проблеми сьогодення. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. № 6. С. 102-108.

10. Конституція України: Закон України від 01.01.2020 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*.

11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.09.2024 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*.

ЗАСАДИ АНТИКРИЗОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКОВОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

PRINCIPLES OF THE ANTI-CRISIS MANAGEMENT SYSTEM IN STATE ADMINISTRATION IN THE FIELD OF SECURE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL PRODUCTION

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.40

Проць Р.Р.
директор
Тернопільське відділення
ТОВ «Сервіс-Агрозахід»,
ORCID ID: 0009-0003-0613-3795

Метою дослідження є характеристика ключових засад антикризової системи державного управління у сфері безпекового розвитку сільськогосподарського виробництва. Об'єктом дослідження виступає сільськогосподарське виробництво й система державного управління. Стаття розглядає формування антикризової системи державного управління в контексті безпекового розвитку сільськогосподарського виробництва в Україні, виходячи з потреби адаптації аграрного сектора до сучасних викликів глобалізації, економічних коливань та екологічних загроз. Значущість антикризового управління обумовлена не лише забезпеченням стабільності внутрішнього ринку і продовольчої безпеки, але й необхідністю підвищення ефективності ресурсовикористання та впровадження інноваційних агротехнологій, що сприяють екологічній стійкості галузі. Стаття наголошує на соціальному аспекті антикризової системи, який включає забезпечення зайнятості та створення умов для стабільного розвитку сільських територій, що веде до зменшення міграції до міст та підвищення якості життя населення. Окреслюються ключові завдання системи, такі як прогнозування ризиків, розробка заходів соціального захисту, створення стратегічних запасів, що сприяють надійному продовольчому забезпеченню, та інвестування у розвиток інфраструктури для забезпечення стійкості до внутрішніх і зовнішніх шоків. Висвітлюється вплив цих дій на стабілізацію ринкових цін та підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору на міжнародній арені. Результати дослідження показують, що антикризова система державного управління може стати ключовим фактором у забезпеченні економічної безпеки та стабільного розвитку сільськогосподарського виробництва, а також важливим інструментом у відповіді на глобальні виклики сучасності. Додатково, стаття розкриває важливість внутрішньої координації між різними рівнями державного управління і секторальними агенціями, що дозволяє ефективно впроваджувати антикризові заходи на місцях. Акцентується на потребі інтеграції вертикальних і горизонтальних зв'язків у формуванні антикризової політики, яка має забезпечувати не тільки швидку реакцію на кризові явища, але й передбачувану підтримку сільськогосподарського виробництва у довгостроковій перспективі.

Ключові слова: *антикризова система, державне управління, сільськогосподарське виробництво, безпековий розвиток, економічна стабільність, продовольча безпека, інновації в аграрному секторі, соціальна стабільність, міжнародні практики, екологічні виклики.*

The purpose of the study is to characterize the key principles of the anti-crisis management system in state administration in the field of secure development of agricultural production. The objects of the study are agricultural production and the system of state administration. The article discusses the formation of an anti-crisis management system in state administration in the context of the secure development of agricultural production in Ukraine, based on the need to adapt the agricultural sector to modern challenges of globalization, economic fluctuations, and environmental threats. The importance of anti-crisis management is determined not only by ensuring the stability of the domestic market and food security but also by the necessity to increase the efficiency of resource use and the introduction of innovative agricultural technologies that promote the ecological sustainability of the sector. The article emphasizes the social aspect of the anti-crisis management system, which includes ensuring employment and creating conditions for stable development of rural areas, leading to reduced migration to cities and improved quality of life for the population. Key tasks of the system are outlined, such as risk forecasting, development of social protection measures, creation of strategic reserves that facilitate reliable food supply, and investment in infrastructure development to ensure resilience to internal and external shocks. The impact of these actions on stabilizing market prices and enhancing the competitiveness of the agricultural sector on the international stage is highlighted. The research results show that the anti-crisis management system in state administration can become a key factor in ensuring economic security and stable development of agricultural production, as well as an important tool in responding to global challenges of modernity. Additionally, the article reveals the importance of internal coordination among different levels of state administration and sectoral agencies, which allows for the effective implementation of anti-crisis measures locally. The need for integration of vertical and horizontal connections in forming anti-crisis management policy is emphasized, which should provide not only a quick response to crisis phenomena but also predictable support for agricultural production in the long term.

Key words: *anti-crisis management system, state administration, agricultural production, secure development, economic stability, food security, innovations in the agricultural sector, social stability, international practices, ecological challenges.*

Постановка проблеми. Формування антикризової системи державного управління у сфері безпекового розвитку сільськогосподарського виробництва є актуальним через зростаючу нестабільність глобальних ринків. Світові кризи, такі як економічні коливання, кліматичні зміни та політичні конфлікти, можуть значно впливати на виробництво та ціни на

аграрні продукти. Стійка антикризова система управління може мінімізувати ризики, пов'язані з цими факторами, та забезпечити більш передбачуване та стабільне середовище для аграріїв та інвесторів. Другою причиною актуальності антикризової системи є забезпечення продовольчої безпеки країни. В умовах кризи, можливість країни самостійно забезпечувати основні продовольчі потреби свого населення стає критично важливою. Система антикризового управління може допомогти у підтримці вітчизняного виробництва, контролі за розподілом ресурсів та збереженні стабільності постачання продовольства. Третім аспектом є збільшення ефективності використання ресурсів і впровадження інновацій. Антикризова система може сприяти впровадженню сучасних агротехнологій, екологічних практик, які зменшують вплив сільського господарства на довкілля, а також підвищують загальну продуктивність галузі. Це, у свою чергу, підсилює конкурентоздатність національного аграрного сектору на міжнародній арені.

Таким чином, створення антикризової системи сприяє соціальній стабільності та збереженню зайнятості у сільських регіонах. Забезпечення робочих місць, підтримка доходів селян та створення умов для безпекового розвитку сільської інфраструктури є ключовими для зменшення міграції до міст та покращення якості життя у сільській місцевості. Це важливий аспект у зміцненні економічного та соціального потенціалу країни в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі аспекти дослідження антикризового державного управління розкривалися в роботах таких вчених як І. Ансофф, К. Головач, В. Гавриленко, Н. Давиденко, О. Євтух, І. Єпіфанова, В. Захаров, О. Копилюк, М. Криштанович, С. Кован, Л. Ліготенко, А. Литвин, Є. Ляшенко, Ю. Прохорова, А. Панченко, О. Рудик, Д. Савчук, О. Силкін, О. Терещенко, В. Чернишова, І. Шварц, О. Школьник, А. Штангрет та ін. До прикладу, В статті Базилевича В.М. розглядаються загрози економічній безпеці в аграрному секторі, де автор виокремлює ключові аспекти таких загроз і пропонує шляхи їх усунення. Детальний аналіз допомагає зрозуміти сутність кризових явищ в АПК та формує основу для розробки антикризових заходів [1]. Дослідження Буркальцевої Д.Д. зосереджується на державних механізмах управління макроекономічною безпекою, що є актуальним для розуміння впливу державної політики на стабільність аграрного сектору в умовах кризи. Розгляд механізмів підтримки держави дозволяє визначити ефективні методи антикризового управління [2]. Колективна монографія під редакцією Геєця В.М. включає моделювання економічної безпеки на різних рівнях, що є важливим для створення комплексної антикризової системи управління. Моделювання допомагає ідентифікувати потенційні ризики та оптимізувати управлінські процеси в аграрному секторі [3]. Аналітичний збірник під редакцією Саблука П.Т. описує стан та перспективи розвитку АПК в Україні, що дозволяє оцінити поточні тенденції та виклики, з якими стикається галузь. Інформація з цього збірника є критичною для планування довгострокових стратегій розвитку та антикризових заходів [4].

Стаття Буги Н.Ю. надає детальний огляд сучасних проблем аграрного сектора, включаючи економічні та соціальні аспекти, що вимагають уваги в рамках антикризової системи управління [5]. Багорка М.О. та Білоткач І.А. аналізують особливості оцінки маркетингового потенціалу аграрних підприємств, що є важливим для розуміння як підвищити ефективність аграрного виробництва в умовах кризи [6]. Підручник Андрійчука В.Г. з економіки аграрних підприємств пропонує фундаментальний аналіз управління підприємствами в аграрній сфері, що допомагає зрозуміти базові принципи формування антикризових стратегій [7]. Баженова О.В. у своїй статті використовує системний підхід для аналізу економічної безпеки держави, що може бути застосовано для покращення управлінських стратегій в сільському господарстві [8]. Барановський І.М. досліджує зарубіжний досвід кредитування аграрних товаровиробників, що надає українському АПК потенційні напрямки для розвитку фінансової підтримки та управління кризами [9]. Огляд Алейнікової О.В. зосереджений на зарубіжному досвіді державного регулювання розвитку АПК, що дозволяє вивчити та адаптувати кращі практики для українських умов, сприяючи покращенню антикризової системи управління [10].

Однак ряд теорії і концепцій що стосується засад антикризової системи державного управління у сфері безпекового розвитку сільськогосподарського виробництва, досі залишаються не розкритими в повній мірі, що і зумовило вибір даної тематики і її сучасну актуальність.

Метою дослідження є характеристика ключових засад антикризової системи державного управління у сфері безпекового розвитку сільськогосподарського виробництва. Об'єктом дослідження виступає сільськогосподарське виробництво й система державного управління.

Виклад основного матеріалу. Антикризова система державного управління є комплексом заходів, політик та інструментів, які застосовуються державою для запобігання, мінімізації або подолання наслідків кризових ситуацій у різних секторах економіки. Вона включає в себе стратегічне планування, регуляторні механізми, фінансову підтримку, а також впровадження інноваційних технологій для забезпечення стабільності та стійкості економічної системи. Завданням такої системи є забезпечення економічної безпеки, здатності швидко реагувати на зміни та відновлення нормального функціонування господарства після кризових епізодів. В основі антикризової системи лежить аналіз потенційних ризиків та вразливостей, визначення критичних секторів економіки, розробка механізмів превентивних дій та адаптації до можливих змін. Це також включає постійний моніторинг ринкових індикаторів, розробку нормативно-правової бази для регулювання кризових ситуацій, інтеграцію з міжнародними стандартами і практиками, а також координацію між різними рівнями управління (табл. 1).

Сільськогосподарське виробництво – це галузь економіки, що займається вирощуванням сільськогосподарських культур і розведенням тварин, що забезпечує населення харчовими продуктами та сировиною для агропромислового комплексу. Це ключовий сектор для забезпечення продовольчої безпеки країни, створення робочих місць та збереження соціальної стабільності в регіонах. Особливо важливою є сталість цього сектора, оскільки він безпосередньо залежить від природних умов і є вразливим до екологічних змін та економічних коливань (табл. 2).

Антикризова система державного управління сільськогосподарського виробництва – це сукупність політичних, економічних та адміністративних заходів, спрямованих на підтримку стабільності, зростання та адаптивності аграрного сектору до зовнішніх і внутрішніх викликів. Система включає розробку стратегій забезпечення продовольчої безпеки, захист від ринкових коливань, надзвичайних екологічних та економічних ситуацій, впровадження інноваційних агротехнологій, а також регулювання використання природних ресурсів для зниження вразливості галузі. Завдяки цьому, держава забезпечує не тільки стійкість аграрного сектору, але й його здатність ефективно реагувати на кризові явища, зменшуючи потенційні ризики для економіки країни.

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що формування антикризової системи державного управління у сфері безпекового розвитку сільськогосподарського виробництва визначається потребою забезпечення стабільності та передбачуваності в аграрному секторі. Стійкість до глобальних економічних коливань та кліматичних змін дозволяє не тільки захистити внутрішній ринок, а й забезпечити продовольчу безпеку, що є критично важливим у випадку міжнародних криз.

Аналіз міжнародних практик є важливим для розробки ефективних антикризових стратегій. Через глобалізацію аграрних ринків, досвід інших країн може надати цінні уроки з оптимізації використання ресурсів, інтеграції інновацій та покращення управлінських практик. Такий підхід дозволяє адаптувати

Таблиця 1

Ключові завдання антикризової системи державного управління

№	Завдання	Характеристика
1	Прогнозування та попередження криз	розробка і використання методів аналізу ризиків, що дозволяють прогнозувати потенційні кризові ситуації, з метою їх своєчасного попередження та мінімізації можливих збитків
2	Розробка регуляторних механізмів	створення нормативно-правових актів та політик, які регулюють діяльність економічних суб'єктів в кризових умовах, забезпечуючи правову підтримку та стабільність господарювання
3	Запровадження фінансових інструментів	використання бюджетних асигнувань, субсидій, кредитів та інших фінансових інструментів для підтримки секторів економіки, найбільш уразливих до кризових явищ
4	Створення запасів стратегічних ресурсів	формування запасів необхідних матеріалів та продуктів, що можуть бути використані в умовах надзвичайних ситуацій для забезпечення безперервності соціально важливих функцій та продовольчої безпеки
5	Підтримка та розвиток інфраструктури	інвестування у розвиток інфраструктури та її модернізація з метою підвищення стійкості до зовнішніх і внутрішніх шоків, включаючи технологічне оновлення та вдосконалення логістичних ланцюгів
6	Підтримка населення та соціальний захист	впровадження заходів соціального захисту для підтримки громадян, особливо уразливих категорій, щоб зменшити соціальну напругу та забезпечити громадський порядок під час криз

Таблиця 2

Вплив антикризової системи державного управління на безпековий розвиток сільськогосподарського виробництва

№	Вплив	Характеристика
1	Забезпечення продовольчої безпеки	система допомагає в забезпеченні сталого доступу до продовольчих ресурсів, запобігаючи потенційним дефіцитам, що можуть виникати через природні катастрофи, економічні санкції, або інші зовнішні впливи
2	Стабілізація ринкових цін	регулюючи і підтримуючи ринкові механізми, антикризові заходи допомагають згладжувати коливання цін на сільськогосподарську продукцію, що є критичним для доходів аграріїв та стабільності всієї галузі
3	Підтримка інновацій та технологічного розвитку	інвестиції у новітні агротехнології та підтримка інноваційних проектів в аграрному секторі дозволяють підвищити його ефективність та знизити вразливість до зовнішніх впливів
4	Запобігання екологічним ризикам	впровадження заходів з екологічної безпеки та сталих практик у сільському господарстві сприяє зменшенню впливу аграрної діяльності на довкілля, забезпечуючи при цьому його стійкість та адаптивність до кліматичних змін
5	Забезпечення соціальної стабільності	антикризові програми, які підтримують зайнятість та доходи в аграрному секторі, важливі для запобігання міграції сільського населення та збереження соціального миру в регіонах
6	Міжнародне співробітництво та експортні можливості	заходи, які спрямовані на зміцнення зовнішньоекономічних зв'язків і підтримку експорту аграрної продукції, зміцнюють позиції країни на міжнародних ринках та сприяють її економічній безпеці

найкращі світові практики до місцевих умов, сприяючи підвищенню міжнародної конкурентоспроможності національного сільського господарства. Збереження соціальної стабільності та підтримка зайнятості в сільських регіонах через антикризові програми допомагає мінімізувати міграцію до міст та підвищувати якість життя в сільських громадах. Створення довгострокових перспектив для селян є фундаментальним для соціальної злагоди та економічного розвитку країни в цілому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Базилевич В.М. Економічна безпека в АПК та її загрози: сутність та форми прояву. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки. 2014. Вип. 8(2). С. 73–76.

2. Буркальцева Д.Д. Державні механізми управління макроекономічною безпекою України. Актуальні проблеми економіки. 2010. № 11(113). С. 29–37.

3. Геєць В.М. Моделювання економічної безпеки: держави, регіону, підприємства : монографія / авт. кол. М.О. Кизим, Т.С. Клебанова, О.І. Черняк та інш. Х. : ВД «Інжек», 2006. 240 с.

4. Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку: інформ.-аналіт. зб. Вип. 6 / ред.: П.Т. Саблука та ін. Ін-т аграр. економіки. К., 2003. 763 с.

5. Буга Н.Ю. Стан та проблеми аграрного сектора економіки України в сучасних умовах. Вісник аграрної науки Причорномор'я. 2014. Вип. 1. С. 64–70.

6. Багорка М.О., Білоткач І.А. Особливості оцінки маркетингового потенціалу аграрних підприємств. Вісник Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету. 2015. № 4. С. 132–136

7. Андрійчук В.Г. Економіка аграрних підприємств. підручник. 2-ге вид., доп. і переробл. К. : КНЕУ, 2002. 624 с.

8. Баженова О.В. Застосування системного підходу до аналізу економічної безпеки держави. Вісник Київського національного університету. Серія «Економіка». 2003. Вип. 66–67. С. 122–124.

9. Барановський І.М. Зарубіжний досвід кредитування сільськогосподарських товаровиробників. Науковий вісник національного аграрного університету. 2008. № 119. С. 236–240.

10. Алейнікова О.В. Зарубіжний досвід державного регулювання розвитку АПК. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 6. С. 131–136.

ЗАКОНОДАВСТВО ЄС ПРО МЕДИЧНИЙ ТУРИЗМ ТА ТРАНСКОРДОННЕ МЕДИЧНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ

EU LEGISLATION ON MEDICAL TOURISM AND CROSS-BORDER MEDICAL CARE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.41

Тишко Д.Ф.
к. мед. наук, доцент,
доцент кафедри ортопедичної стоматології
Національний медичний університет імені О.О. Богомольця
ORCID ID: 0000-0003-4271-0812

У сучасному світі, де кордони стають все більш прозорими, а доступ до інформації – необмеженим, люди все частіше обирають отримувати медичні послуги за межами своєї країни. Це явище, відоме як медичний туризм, стає все більш популярним і вимагає відповідного правового регулювання.
Мета статті полягає в аналізі законодавства ЄС про медичний туризм та транскордонне медичне обслуговування задля формування можливостей медичного туризму.
Рішення Суду ЄС з 1998 року стали каталізатором для прийняття Директиви 2011/24/ЄС. Вони підштовхнули інституції ЄС до розробки більш детальних правил для надання медичних послуг, розглядаючи їх як звичайні послуги на єдиному ринку. Встановлено, що Директива 2011/24/ЄС, ухвалена Європейським Парламентом і Радою, являє собою ключову подію в сфері транскордонного медичного обслуговування в Європейському Союзі.
В процесі дослідження було встановлено, що центральне місце в структурі займає Європейська картка медичного страхування (EHIC), яка надає громадянам доступ до необхідної медичної допомоги, якщо вони тимчасово проживають в іншій країні.
Хоча Директива покликана була покращити доступ пацієнтів до медичних послуг, на практиці виявилося, що вона не повністю вирішує цю проблему, і пацієнти все ще стикаються з багатьма перешкодами
Директива 2011/24/ЄС є важливою ініціативою, яка спрямована на сприяння розвитку медичного туризму і розширення доступу до транскордонних послуг охорони здоров'я в межах Європейського Союзу. Незважаючи на те, що вона забезпечує законодавчу базу для захисту прав пацієнтів і забезпечення високоякісної медичної допомоги, її впровадження створює як можливості, так і виклики для галузі медичного туризму.
В процесі аналізу законодавства ЄС було встановлено, що завдяки Директиві 2011/24/ЄС медичні заклади та пацієнти отримують потужний інструмент для покращення якості медичних послуг, розширення прав пацієнтів та забезпечення рівного доступу до медичної допомоги.
Ключові слова: *медичний туризм, транскордонне медичне обслуговування, охорона здоров'я, Європейський союз, Директива, законодавче забезпечення.*

In today's world, where borders are becoming more and more transparent and access to information is unlimited, people are increasingly choosing to receive medical services outside their own country. This phenomenon, known as medical tourism, is becoming increasingly popular and requires appropriate legal regulation.
The purpose of the article is to analyze the EU legislation on medical tourism and cross-border medical care for the formation of opportunities for medical tourism.
Decisions of the European Court of Justice since 1998 became a catalyst for the adoption of Directive 2011/24/EU. They pushed the EU institutions to develop more detailed rules for the provision of health services, treating them as normal services in the single market. It has been established that Directive 2011/24/EU, adopted by the European Parliament and the Council, represents a key event in the field of cross-border medical care in the European Union.
During the research, it was established that the central place in the structure is occupied by the European Health Insurance Card (EHIC), which gives citizens access to the necessary medical care if they temporarily reside in another country.
Although the Directive was intended to improve patients' access to health services, in practice it has proven that it does not fully solve this problem and patients still face many obstacles
Directive 2011/24/EU is an important initiative aimed at promoting the development of medical tourism and expanding access to cross-border healthcare services within the European Union. Although it provides a legal framework to protect patients' rights and ensure high-quality healthcare, its implementation creates both opportunities and challenges for the medical tourism industry.
In the process of analyzing EU legislation, it was established that thanks to Directive 2011/24/EU, medical facilities and patients receive a powerful tool for improving the quality of medical services, expanding patient rights and ensuring equal access to medical care.
Key words: *medical tourism, cross-border medical care, health care, European Union, Directive, legislative provision.*

Постановка проблеми. Система охорони здоров'я в Європейському Союзі регулюється різними законодавчими рамками, кожна з яких служить різним цілям і стосується різних аспектів мобільності пацієнтів. Одним із найбільш значущих для пацієнтів є Положення про координацію схем соціального забезпечення [19]. Цим нормативним документом передбачається полегшення реалізації встановлених законом прав на медичні пільги та відшкодування для пацієнтів, які звертаються за допомогою за межами своєї держави.

З 1998 року Європейський Союз бере участь у безперервному діалозі, спрямованому на створення міцної правової бази для полегшення транскордонного медичного обслуговування для своїх громадян. У той час як існуючі правові інструменти, що регулюють вільне пересування спеціалістів і пацієнтів, були переглянуті та модернізовані, Європейський суд справедливості (ECJ) відіграв важливу роль у розширенні прав на транскордонне лікування. Однак ця судова актив-

ність також сприяла правовій невизначеності, особливо щодо ширших наслідків цих рішень та їх взаємодії з існуючою правовою базою.

Директива 2011/24/ЄС [10], ухвалена Європейським Парламентом і Радою 9 березня 2011 р., являє собою ключову подію в сфері транскордонного медичного обслуговування в Європейському Союзі (ЄС). Ця Директива спрямована на захист прав громадян ЄС на доступ до медичних послуг у державах-членах ЄС, сприяючи таким чином свободі вибору та забезпечуючи доступ до високоякісного медичного обслуговування.

Директива охоплює широкий спектр медичних послуг, як державних, так і приватних, які пропонують постачальники медичних послуг у різних країнах ЄС. Директива спрямована на сприяння мобільності пацієнтів для лікування, яке є недоступним у країні проживання.

Прийняття Директиви вплинуло на індустрію медичного туризму та напрямки розвитку цієї галузі в країнах ЄС. Одним з найвпливовіших факторів зміни стало спрощення процедур транскордонного надання медичних послуг, де дія правових норм відкриває можливості для пацієнтів шукати спеціалізоване лікування та послуги в інших країнах ЄС. Це створило передумови для посилення конкуренції серед постачальників медичних послуг, сприяючи покращенню якості, ефективності та догляду, орієнтованого на пацієнта.

Директива розглядає широкий спектр медичних послуг, у тому числі тих, що надаються медичними працівниками, а також призначення, відпуск і постачання ліків і медичних засобів. Основним принципом транскордонного медичного обслуговування є надання громадянам ЄС доступу до медичних послуг у державах-членах, особливо таких, що можуть не надаватись в країні проживання. Цей принцип також орієнтується на підвищення рівня медичного туризму між сусідніми країнами. Ініціатива спрямована на сприяння мобільності пацієнтів, розширення доступу до інноваційних варіантів лікування та створення згуртованої мережі охорони здоров'я в усьому ЄС.

Директива ґрунтується на кількох правових та етичних принципах, які підкреслюють важливість охорони здоров'я як основного права. Стаття 25(1) Загальної декларації прав людини [23] (UDHR) визнає право на здоров'я, медичне обслуговування та безпеку під час хвороби. Крім того, стаття 35 Хартії основоположних прав Європейського Союзу [3] визначає доступ до медичної допомоги як фундаментальне право громадян ЄС. Договір про функціонування Європейського Союзу (TFEU) [7] надає юрисдикцію ЄС приймати закони з питань громадської охорони здоров'я, як зазначено в статтях 4, 6 і 168. Ці положення надають ЄС повноваження приймати заходи щодо медичної інформації, а також відстежувати загрози та ризики для громадського здоров'я в країнах ЄС.

Однак впровадження Директиви 2011/24/ЄС створило виклики та проблеми як для політиків, так і для постачальників медичних послуг. Необхідність забезпечити дотримання норм ЄС, підтримувати високі стандарти медичної допомоги та захистити права пацієнтів вимагає ретельного планування, координації та контролю. Крім того, виключення певних медичних послуг зі сфери дії Директиви обмежило спектр можливостей медичного туризму, що доступні для пацієнтів.

Метою дослідження є аналіз законодавства ЄС про медичний туризм та транскордонне медичне обслуговування задля формування можливостей медичного туризму.

Викладення основного матеріалу. Передумовою прийняття Директиви про транскордонну охорону здоров'я доцільно вважати низку рішень Суду Європейського Союзу, починаючи з 1998 року [26]. Ці рішення спонукали інституції ЄС розвивати регуляторну політику сфери послуг охорони здоров'я, що в результаті призвело до прийняття Директиви 2011/24/ЄС. На початковому етапі головною метою законотворців було визначення на унормування надання медичних послуг як звичайних послуг в межах ЄС.

Процес від судових рішень у 1998 році до ухвалення Директиви та впровадження її норм в національне законодавство країн ЄС тривав п'ятнадцять років. Цей період ознаменувався значними трансформаціями всередині Європейського Союзу.

Ініціативи з розвитку галузі медичного туризму не були пріоритетними у зв□язку з серйозною економічною рецесією, що спонукало багато держав запровадити жорсткі заходи економії, включаючи скорочення в секторі охорони здоров'я [16]. Неодноразові рішення Суду ЄС, яке дозволяє пацієнтам шукати лікування в інших країнах ЄС, якщо місцеві заклади невідповідні, створювало проблеми для країн ЄС щодо управління витратами на охорону здоров'я та забезпечення стійкості системи. Такі рішення призводили до збільшення витрат на охорону здоров'я через те, що пацієнти шукають лікування за кордоном, навантажуючи і без того обмежені ресурси та ускладнюючи управління бюджетом [16]. Таким чином національне законодавство повинно обґрунтовувати будь-які заходи щодо обмеження мобільності пацієнтів на

основі об'єктивних критеріїв, гарантуючи, що вони відповідають законодавству ЄС і поважають права пацієнтів.

Заходи жорсткої економії призводять до зменшення варіативності сектору медичного обслуговування, обмеження послуг і лікування, доступних у країні. Такі скорочення можуть вплинути на рішення пацієнтів звернутися за медичною допомогою за кордон, якщо специфічні методи лікування недоступні. Крім того, фінансова стійкість систем охорони здоров'я різних держав-членів підлягала детальній перевірці через Рекомендації для окремих країн [1].

Імплементація Директиви відбулася на тлі економічних проблем і скепсису щодо потенційного впливу нормативних актів європейського рівня на бюджети охорони здоров'я. Звіти, що висвітлюють мінімалістичні підходи до транспонування та ініціювання численних процедур порушення Європейською комісією, підтверджують складні умови розвитку галузі медичного туризму. Звіт Європейської комісії за 2015 рік [5], а також дослідження «Євробарометр» [22] за той же рік показали, що Директива не мала суттєвого впливу на збільшення мобільності медичних туристів у межах ЄС. Існуючі культурні, мовні та фінансові бар'єри заважали реалізації більшої мобільності пацієнтів.

Враховуючи ці виклики, можна поставити під сумнів, наскільки ця Директива справді принесла користь європейським пацієнтам. Деякі вчені стверджують, що внутрішня цінність директиви може полягати в її непрямому впливі на національні системи охорони здоров'я [2]. Основною темою досліджень європеїзації є дослідження того, як інституційна модель Європейського суду була прийнята чи наслідована в усьому світі. Хоча більшість досліджень наголошує на впливі на держави-члени, деякі дослідження також розглядають регіональні та місцеві впливи на інституційний розвиток країн ЄС [15]. Просування прав пацієнтів описується як спільна цінність європейської системи охорони здоров'я. Таким чином, зміни у національному законодавстві, політиці та інституціях, спрямовані на захист прав пацієнтів, можна розглядати як «європеїзуючий» ефект.

Початкові рішення Європейського суду в 1998 році ознаменували поворотний момент, викликавши кілька спроб відновити узгодженість і правову ясність щодо прав громадян звертатися за медичною допомогою за межами своєї країни. У липні 2008 року Європейська Комісія зробила рішучий крок, запропонувавши нову Директиву щодо застосування прав пацієнтів у сфері транскордонної медичної допомоги.

Центральне місце в цій структурі займає Європейська картка медичного страхування (EHIC) [13], яка надає громадянам доступ до необхідної медичної допомоги, якщо вони тимчасово проживають в іншій країні. Права, передбачені EHIC, визначаються характером необхідних пільг і очікуваною тривалістю перебування та покриваються за рахунок країни походження пацієнта. На додаток до EHIC, пацієнти мають можливість отримати попередній дозвіл від компетентної установи у своїй державі для проходження лікування за кордоном. Для отримання таких послуг передбачено окремий документ – S2-E112-HSC-Application-Form [17]. У цьому дозволі не може бути відмовлено, якщо лікування є частиною встановленого законом пакету пільг і не може бути надано в межах необхідного з медичної точки зору терміну в країні проживання пацієнта.

Згідно з цим механізмом координації, пацієнти мають право на медичне обслуговування в тій країні, де вони отримують лікування, за тим же принципом страхування як і в своїй країні. Це означає, що застосовуються умови, пакет пільг і тарифи відшкодування приймаючої держави, потенційно пропонуючи медичним туристам та пацієнтам більш вигідні права, ніж ті, які доступні в їхній країні. Така структура гарантує, що пацієнтам не потрібно платити з власної кишені за своє лікування (за винятком будь-яких відповідних зборів з користувачів), оскільки фінансова компенсація між державами ЄС організована для покриття витрат.

Положення про координацію схем соціального забезпечення, доповнене такими механізмами, як EHIC та процедури попереднього дозволу, забезпечує комплексну систему, яка спрямована на полегшення та оптимізацію транскордонного медичного обслуговування в ЄС. Забезпечуючи пацієнтам доступ до необхідної медичної допомоги, зберігаючи при цьому їхні права та фінансові інтереси, ця система відіграє вирішальну роль у сприянні мобільності та вибору пацієнтів всередині ЄС.

Ініціативи щодо інтеграції процедури відшкодування, заснованої на Договорі про Функціонування ЄС [8], в існуючі рамки європейських правил координації соціального забезпечення виявилися складними. Незважаючи на модернізацію цих правил відповідно до Регламенту 883/04 [19] для кращого узгодження з принципами внутрішнього ринку, спроба гармонізувати нову процедуру відшкодування не дала очікуваного ефекту. Незважаючи на те, що певні аспекти дійсно були змінені, щоб пристосуватись до пра-

вил внутрішнього ринку, наприклад, умови надання попереднього дозволу на лікування за кордоном і право на додаткову оплату, якщо рівень відшкодування нижчий, ніж той, який надається в країні проживання пацієнта, переглянуті рамки, які набули чинності не повністю включали процедури, що були рекомендовані Судом ЄС [14].

Постанови Суду ЄС [14] створили необхідні умови для впровадження ефективного механізму координації в галузі медичного туризму та соціального забезпечення. Такі рішення призвели до створення подвійної системи відшкодування транскордонної допомоги. Згідно з цією системою, пацієнти могли отримати відшкодування відповідно до правил і тарифів країни, де було отримано лікування, або країни їхнього походження. Ця подвійна система створила складну структуру для обслуговування медичних туристів та пацієнтів, які отримують транскордонну медичну допомогу, оскільки їм доводилося орієнтуватися між двома потенційно різними наборами правил і ставками відшкодування. Нездатність повністю інтегрувати процедуру відшкодування в існуючу систему підкреслила проблеми узгодження рішень на рівні ЄС з національними правилами координації соціального забезпечення.

Директива про послуги на внутрішньому ринку [18], запропонована в 2004 році, мала на меті включити медичні послуги до переліку послуг, які надаються в ЄС та стандартизувати правила транскордонного медичного обслуговування в ЄС. Однак Європейський парламент виключив медичні послуги зі сфери своєї діяльності, тим самим залишивши цю сферу без спеціальних регламентних норм, які потрібні для розвитку галузі медичного туризму.

Норми Договору про Функціонування ЄС [8], які регулюють вільний рух послуг, сформульовані через принципи як безкоштовного надання (ст. 49-50), сформували середовище та правову базу щодо охорони здоров'я для країн ЄС. З роками ці принципи поступово застосовувалися до національних систем охорони здоров'я, поширюючи свій вплив за межі прямих питань мобільності пацієнтів і постачальників. Цю еволюцію значною мірою сприяли юриспруденція Європейського Суду Справедливості (CJEU) [9] і проактивні дії, вжиті Європейською Комісією. Рішення Суду ЄС забезпечили юридичну ясність і напрямок, тоді як ініціативи Комісії були спрямовані на полегшення та гармонізацію застосування цих принципів у державах ЄС.

Хоча багато хто сприйняв ці події як кроки до більш інтегрованого та відкритого європейського ринку охорони здоров'я, вони також викликали підозри та занепокоєння серед політиків та різних зацікавлених сторін. Одним із головних побоювань є потенційний дерегуляційний вплив цих принципів на національні системи охорони здоров'я. Критики стурбовані тим, що наголос на вільному пересуванні та виборі установи для лікування чи оздоровлення може підірвати зусилля щодо підтримки високих стандартів медичної допомоги, справедливого доступу та фінансової стабільності медичних послуг в окремих країнах. Впровадження цих принципів викликало питання про їх сумісність із специфікою та нюансами охорони здоров'я. Надання послуг охорони здоров'я не можна ототожнювати зі звичайними послугами, оскільки медичний сектор охоплює різноманітні соціальні, культурні та етичні виміри, які, непросто вписуються в суто ринкові рамки.

У цьому контексті триваюча дискусія навколо застосування норм Договору ЄС до охорони здоров'я залишається складною та різновекторною. Хоча ініціативи до ширшої інтеграції та гармонізації беззаперечний, досягнення балансу між цими головними принципами та унікальними характеристиками та потребами систем охорони здоров'я в Європі продовжує залишатися проблемою.

Договір про Функціонування ЄС [8] визнає надання медичної допомоги як діяльність у сфері надання послуг, надаючи постачальникам медичних послуг в одній державі фундаментальну свободу створювати або пропонувати послуги в іншій державі. Важливою метою правил вільного пересування з метою отримання медичного обслуговування в Договорі від початку було усунути дискримінаційну практику, гарантуючи, що постачальники послуг, у тому числі медичні, отримуватимуть таке ж ставлення, як і громадяни приймаючої держави.

Сфера того, що є перешкодою для вільного пересування, з часом розширилася. Хоча статті 49-50 Договору ЄС [8] спочатку наголошували на недискримінації або національному режимі тимчасового транскордонного надання послуг, судова практика розширила це тлумачення для сфери медичного обслуговування та лікування. Рішення Європейського Суду були однозначні в тому, що приймаючі держави не повинні накладати на постачальників медичних послуг з іншої держави будь-які правила, які не застосовуються до їхніх національних колег. Такий підхід в тлумаченні транскордонності медичного туризму передбачає, що поріг для застосування правил вільного пересування, передбачених як Договором

про Функціонування ЄС [8], так і Директивою 2011/24/ЄС [10], до медичних послуг є відносно низьким. Хоча спочатку правила були призначені для боротьби з дискримінацією іноземних постачальників послуг, тепер вони охоплюють заходи, які однаково застосовуються як до вітчизняних, так і до іноземних постачальників. Як наслідок, майже будь-який регуляторний чи інституційний аспект надання медичної допомоги потенційно може бути оскаржений як перешкода вільному пересуванню.

Однак важливо зазначити, що нормативно-правові акти не переслідують ціль створення повністю дерегульованого внутрішнього ринку охорони здоров'я. Країни ЄС можуть підтримувати бар'єри для вільного пересування, якщо це виправдано суспільними інтересами. Щоб визначити це обґрунтування, застосовують тест на необхідність і тест на пропорційність. Ці тести гарантують, що будь-які перешкоди для вільного пересування є не тільки необхідними, але й пропорційними суспільним інтересам, які вони мають на меті захистити, встановлюючи баланс між принципами вільного пересування та унікальними характеристиками та потребами систем охорони здоров'я в ЄС.

Європейська комісія відіграє ключову роль у дотриманні принципів Директиви 2011/24/ЄС [10] та просуванні вільного пересування в межах ЄС. Як гарант Директиви та ініціатор законодавства, Комісія активно працює над тим, щоб територіальні, кількісні та якісні вимоги в сфері охорони здоров'я не надто обмежували вільне пересування.

Європейська комісія визнала медичні послуги «сектором, що розвивається» [6], де слід реалізувати переваги внутрішнього ринку. Це визнання підкреслює прагнення Комісії сприяти створенню середовища, в якому охорона здоров'я може посилюватись через взаємодію між країнами, при цьому дотримуючись принципів ЄС.

Зокрема, Генеральний директорат внутрішнього ринку та послуг – DG MARKT [11] відіграє провідну роль у цій сфері. Головним завданням якого є сприяння більшій інтеграції європейського ринку на користь громадян і підприємств ЄС. Фактично DG MARKT слідкує за дотриманням країнами-членами правил ЄС щодо вільного пересування. Здійснюючи нагляд за відповідністю, DG MARKT гарантує, що національні правила та практика відповідають ширшим цілям ЄС щодо сприяння вільному пересуванню та збільшення переваг внутрішнього ринку в секторі охорони здоров'я.

DG MARKT має у своєму розпорядженні різні інструменти для просування єдиного ринку послуг і усунення перешкод для вільного пересування в межах ЄС. Одним із ключових механізмів є можливість ініціювати процедури порушення проти держав-членів, які зберігають перешкоди для вільного переміщення послуг та організації. За допомогою цих процедур Комісія може змусити держави-члени усунути такі бар'єри, забезпечуючи дотримання законодавства ЄС.

Крім процедур порушення, Комісія також може вживати проактивних ініціатив для дотримання правил вільного пересування в окремих секторах. Цей підхід було запропоновано в дослідженнях, що вивчають нормативні обмеження в таких сферах, як аптеки [24]. Результати дослідження стверджують, що зменшення бар'єрів для свободи заснування могло б не лише підвищити продуктивність у ЄС, але й призвести до значного соціального добробуту. У відповідності з цим DG MARKT у відповідь на незадовільне функціонування внутрішнього ринку медичних послуг ініціювало низку рішень щодо вирішення проблеми. Одним з технічних рішень стало створення мережі SOLVIT – служби, яка допомагає вирішувати проблеми, з якими стикаються громадяни щодо прав ЄС [20]. Також Директорат ініціював потенційне створення правової бази на рівні ЄС для вирішення проблем у секторі медичних послуг.

DG MARKT відіграє активну роль у просуванні єдиного ринку послуг, використовуючи як примусові заходи, такі як процедури порушення, так і стратегічні ініціативи для забезпечення відповідності та покращення функціонування внутрішнього ринку в різних секторах, включаючи охорону здоров'я. У відповідь на рекомендації Генерального директорату, Комісія ЄС оголосила про плани щодо спеціальної директиви охорони здоров'я в березні 2006 року, визнаючи необхідність спеціального підходу до вирішення мобільність пацієнтів і викликів системи охорони здоров'я. Ця зміна стратегії підкреслила унікальну складність регулювання галузі медичного туризму та поточні зусилля щодо створення узгодженої правової бази для транскордонного медичного обслуговування в ЄС.

Директива 2011/24/ЄС є важливою віхою в європейській політиці охорони здоров'я, спрямованою на забезпечення доступу громадян ЄС до якісної медичної допомоги в країнах ЄС і полегшення мобільності пацієнтів в межах ЄС. Незважаючи на те, що Директива діє в рамках правової бази, яка спрямована на гармонізацію соціальних і медичних переваг у всьому ЄС, вона також враховує національну компетенцію окремих країн у визначенні та організації надання медичних послуг.

Економічна криза 2008-2012 років створила додаткові негативні умови для впровадження Директиви, зокрема в тій частині, що стосувалась досягнення запланованих показників галузі медичного туризму. Економічна нестабільність змінила пріоритети та змусила уряди перерозподілити ресурси, що призвело до певного ігнорування галузі медичного туризму, незважаючи на статус служби загального інтересу. Економічна ситуація, яка склалась наприкінці 2010-х років, перешкодила ефективному впровадженню Директиви 2011/24/ЄС, обмежуючи її здатність виконувати обов'язкові норми щодо справедливого доступу до якісної медичної допомоги для всіх громадян ЄС.

Дискусійними є норми Директиви, що дозволяють країнам ЄС обмежувати транскордонний доступ до медичної допомоги за певних обставин. Умовою обмеження доступу визначено «суспільний інтерес». Наприклад, обмеження можуть бути накладені під час криз у сфері охорони здоров'я, таких як спалахи інфекційних захворювань (параграф 11 і 12). Крім того, уряд держави може відмовитись від положень Директиви, якщо вартість лікування є непомірно високою, що ставить під загрозу фінансову стабільність національної системи охорони здоров'я. На практиці ці положення можна тлумачити як надання значної свободи дій у визначенні доступу до медичної допомоги та витрат, що потенційно може призвести до розбіжностей у політиках і практиках серед країн ЄС.

Директива 2011/24/ЄС підкреслює прагнення Європейського Союзу покращити доступ до транскордонного медичного обслуговування, таким чином сприяючи мобільності та свободі вибору для своїх громадян. Нормативне регулювання співпраці в галузі медичного туризму між державами-членами демонструє зростання якості медицини, особливо через механізм відшкодування витрат на охорону здоров'я, понесених в іншій державі ЄС. Окрім цього, Директива заохочує не перешкоджати правам пацієнтів звертатися за медичною допомогою за кордоном.

Однією з додаткових переваг цієї директиви є її потенціал для полегшення «списків очікування», які можуть бути довгими в окремих державах. Незважаючи на тенденцію позитивного розвитку галузі медичного туризму в межах ЄС протягом останніх років, показники зростання не демонструють суттєвий приріст [21].

Показники мобільності медичного туризму демонструють відносно стабільні темпи росту. Головними факторами такого росту є географічна чи культурна близькість. Значна кількість медичних туристів вважають за краще отримувати медичні послуги в своїй країні, але пошук лікування закордоном стає пріоритетним у випадку спеціалізованої медичної допомоги, недоступної на національному рівні [21].

Європейський Союз (ЄС) підтримує фундаментальний принцип свободи пересування для своїх громадян. Згідно з цим принципом, пацієнт із хронічним захворюванням повинен мати можливість подорожувати через кордони ЄС і отримати рецепт у будь-якій громадській аптеці в межах Союзу. Цей підхід узгоджується з девізом ЄС «Єдність у різноманітності», наголошуючи на безперебійному наданні транскордонних медичних послуг по всій Європі [12].

Концепція транскордонного медичного обслуговування набирає популярності в ЄС і має потенціал для подальшого розвитку [10]. Оскільки системи охорони здоров'я продовжують інтегруватися та гармонізуватись між державами-членами, можливість пацієнтів отримувати послідовний доступ і якісне обслуговування незалежно від їхнього розташування в межах ЄС стає все більш важливим. Ця еволюція відображає ширші цілі ЄС щодо сприяння єдності, співпраці та доступності послуг охорони здоров'я в різних країнах-членах.

Європейська Директива щодо прав пацієнтів у сфері транскордонної медичної допомоги спрямована на спрощення процесу для пацієнтів, які звертаються за медичною допомогою в інших країнах ЄС [10]. Продовження імплементації норм щодо вдосконалення та сприяння розвитку галузі медичного туризму важливою також є Директива 2012/52/ЄС [4]. Директивою 2012/52/ЄС визначені конкретні заходи для полегшення різних аспектів транскордонного медичного обслуговування, таких як перевірка автентичності рецептів, ідентифікація пацієнтів і ліків, дозволи на заміну та інструкції з використання. Ця директива встановила стандартизований перелік елементів, які повинні бути включені в рецепт, щоб забезпечити його прийняття в різних країнах ЄС.

Пандемія COVID-19 спричинила величезний тиск на системи охорони здоров'я держав-членів ЄС, що призвело до гострої нестачі ліжок, потужностей у відділеннях інтенсивної терапії та медичного персоналу для подолання різкого зростання попиту на медичну допомогу, пов'язану з COVID-19. Під час початкової хвилі пандемії навесні 2020 року майже 300 європейських пацієнтів з COVID-19 були переведені до медичних закладів інших держав-членів. Більшість цих переказів відбувалася з таких регіонів, як французький регіон Гранд Ест, Північна Італія та Нідерланди, до сусідніх країн, таких як Австрія, Німеччина,

Люксембург і Швейцарія [25]. Ці перекази були необхідні як крайній засіб для надання допомоги країнам і регіонам, які балансують на межі колапсу системи охорони здоров'я через обмеження можливостей.

Аналіз впливу Директиви в контексті пандемії COVID-19 є важливою сферою для дослідження. Хоча точні статистичні дані наразі недоступні, очевидно, що пандемія стала каталізатором прояву солідарності між державами-членами ЄС, особливо в прикордонних регіонах. Зокрема, такі країни, як Німеччина, надали важливу допомогу сусіднім країнам, таким як Франція, Італія та Іспанія, продемонструвавши відчутну підтримку в наданні медичної допомоги під час кризи.

Передача тяжкохворих пацієнтів із COVID-19 вимагала значної матеріально-технічної координації та швидкої мобілізації ресурсів, матеріалів і висококваліфікованого медичного персоналу. Взаємодія між урядами на високому рівні, включаючи взаємодію на міністерському рівні, разом із залученням різних секторів, таких як транспорт і військові, відіграли ключову роль у швидкому встановленні цих домовленостей.

У таких регіонах, як Grand Est у Франції та Брабант у Нідерландах, переведення пацієнтів зменшило значне навантаження на систему охорони здоров'я [25]. Наприклад, у Grand Est приблизно одне з кожних чотирьох ліжок у відділенні інтенсивної терапії може бути звільнено в результаті цих переміщень.

Не існує універсального рішення для переведення пацієнтів, оскільки вони залежать від місцевого контексту та наявних ресурсів. Перевезення можуть здійснюватися залізничним, автомобільним або повітряним транспортом за умови забезпечення безпеки пацієнтів. Однак необхідність переведення пацієнтів може підкреслити вразливі місця в системі охорони здоров'я, яка готова до пандемії. Альтернативний і потенційно більш ефективний підхід може включати розміщення кваліфікованого медичного персоналу в лікарнях і підтримку приміщень або резервних потужностей, які можна швидко розширити під час криз. Хоча в ідеалі трансфери повинні залишатися крайнім засобом, країнам рекомендується мати плани на випадок надзвичайної ситуації на випадок надзвичайної кризової ситуації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Характеристика імплементації прав пацієнтів на транскордонну допомогу в ЄС є різнозначною. Незважаючи на те, що Директива запровадила законодавство про права пацієнтів і наголосила на прозорості та доступі до місцевих постачальників без контрактів, фактичний вплив на доступ до національних медичних послуг містить значну кількість недоліків. Хоча такі ініціативи, як довідкові центри та електронна охорона здоров'я, спрямовані на підвищення якості медичної допомоги, бракує доказів, які б демонстрували відчутну користь для пацієнтів. Передбачається, що безперервний моніторинг протягом тривалого періоду може дати більше розуміння.

Ініціатива ЄС щодо моніторингу часу очікування по всій Європі є унікальним підходом в розвитку медичного туризму в світі загалом, але її можна розширити, щоб охопити зміни в охопленні пільг, тарифах і доступності послуг. Цей комплексний підхід запропонував би більш цілісне розуміння того, як пацієнти та медичні туристи отримують доступ до медичної допомоги та відчувають її в рамках своїх внутрішніх систем охорони здоров'я.

Директива 2011/24/ЄС є важливою ініціативою, спрямованою на сприяння розвитку медичного туризму і розширення доступу до транскордонних послуг охорони здоров'я в межах Європейського Союзу. Незважаючи на те, що вона забезпечує законодавчу базу для захисту прав пацієнтів і забезпечення високоякісної медичної допомоги, її впровадження створює як можливості, так і виклики для галузі медичного туризму. Орієнтуючись у складності нормативних актів ЄС, сприяючи співпраці між державами-членами та визначаючи пріоритети лікування, орієнтованого на пацієнта, політики та постачальники медичних послуг можуть використовувати весь потенціал Директиви для досягнення цілей універсального доступу до медичної допомоги, покращення якості та розширення прав і можливостей пацієнтів у всьому світі. Незважаючи на те, що Директива 2011/24/ЄС є критично важливим кроком до досягнення рівності в охороні здоров'я та мобільності пацієнтів у межах ЄС, її повний потенціал ще не реалізований. Економічні проблеми та відсутність надійного впровадження обмежили її вплив. Принципи, які декларуються Директивою, в перспективі дозволяють країнам ЄС посилювати транскордонне співробітництво в медичному туризмі та віддати пріоритет формування стійкості системи охорони здоров'я. Ці вектори розвитку мають дозволити підготуватися до майбутніх криз у сфері охорони здоров'я та забезпечити справедливий доступ до якісної медичної допомоги для всіх громадян ЄС.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Azzopardi Muscat N, Clemens T, Stoner D, Helmut Brand. EU country specific recommendations

for health systems in the european semester process: trends,discourse and predictors. Health Policy 2015. Т. 119, № 3. С. 375–383. URL: https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.01.007.

2. Baeten R. Cross-border patient mobility in the European Union: in search of benefits from the new legal framework. Journal of Health Services Research & Policy. 2014;19(4):195-197. doi:10.1177/1355819614544202

3. Charter Of Fundamental Rights Of The European Union 2000/C 364/01. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

4. Commission Implementing Directive 2012/52/EU of 20 December 2012 laying down measures to facilitate the recognition of medical prescriptions issued in another Member State Text with EEA relevance. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012L0052.

5. Commission Report on the operation of Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare. Brussels, 4.9.2015 COM(2015) 421 final. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2015/0421/COM_COM(2015)0421_EN.pdf.

6. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a single market for citizens - Interim Report to the 2007 Spring European Council. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52007DC0060.

7. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2008/C 115/01, European Union, 13 December 2007, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT.

8. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. 26/10/2012 P. 0001 – 0390. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT.

9. Court of Justice of the European Union | European Union. *European Union*. URL: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_en.

10. Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32011L0024.

11. Directorate-General Internal Market and Services (MARKT). EU monitor. URL: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vg9ib57zgayj.

12. EU motto | European Union. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/symbols/eu-motto_en.

13. European Health Insurance Card. *Language selection | European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=559.

14. European Parliament resolution of 23 May 2007 on the impact and consequences of the exclusion of health services from the Directive on services in the internal market (2006/2275(INI)). URL: https://www.activecitizenship.net/multimedia/files/documents/European_Parliament_resolution_of_23_May_2007__ENG.pdf.

15. Exadaktylos T, Radaelli CM. Europeanisation. In: Lynggaard K, Manners I, Lof-gren K, editors. Research Methods in European Studies. Palgrave Macmillan; 2015. p. 206-18. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137316967_13.

16. Frischhut, Markus, and Nick Fahy. "Patient Mobility in Times of Austerity: A Legal and Policy Analysis of the *Petru* Case." *European Journal of Health Law*, vol. 23, no. 1, 2016, pp. 36-60. *JSTOR*, https://www.jstor.org/stable/48712240.

17. Planned medical treatment. Employment, Social Affairs & Inclusion. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=569.

18. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market [SEC(2004) 21]. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004PC0002.

19. Regulation EC 883/2004 of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, OJ L 314 of 7 June 2004. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj

20. SOLVIT. *European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/solvit/index_en.htm.

21. The Cross-Border Health Services Market in EU. *International Journal of Multidisciplinary Research and Analysis*. 2022. Т. 5. № 10. URL: https://doi.org/10.47191/ijmra/v5-i10-11.

22. TNS Opinion & Social Special Eurobarometer 425: Patients' rights in cross-border healthcare in the European Union, 2015 May 2015, 425. URL: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/209

23. Universal Declaration of Human Rights (UDHR). URL: https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights.

24. Volkerink B, de Bas P, van Gorp N, Philipsen NJ. Study of Regulatory Restrictions in the Field of Pharmacies. Rotterdam: Ecorys, 2007. 84 p. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/services/pharmacy_en.htm.

25. Winkelmann J, Scarpetti G, Hernadez-Quevedo C, van Ginneken E. How do the worst-hit regions manage COVID-19 patients when they have no spare capacity left? 2020. URL: https://eurohealthobservatory.who.int/monitors/hsrm/ analyses/hsrm/how-do-the-worst-hit-regions-manage-covid-19-patients-when-they-have-no-spare-capacity-left.

26. Wismar M, Palm W, Figueras J, Ernst K, Van Ginneken E. Cross-border Health Care in the European Union: Mapping and Analysing Practices and Policies. Cross-border Health Care in the European Union: Mapping and Analysing Prac-tices and Policies; 2011. URL: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/327961/9789289002219-eng.pdf.

ВТРАТИ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В РЕЗУЛЬТАТІ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

LOSSES OF HEALTHCARE SYSTEM HUMAN CAPACITY AS A RESULT OF THE RUSSIAN-UKRAINIAN WAR

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.42

Юнгер В.І.
к. мед. наук,
заступник головного лікаря
з поліклінічної роботи,
Клінічна лікарня «Феофанія»
ORCID ID: 0000-0003-0403-1624

Визначено важливість підготовки кадрів, що полягає в отриманні необхідного результату діяльності.
З'ясовано, що при вивченні кадрового потенціалу системи охорони здоров'я, необхідно вивчати наступні показники: запланованого масового вивільнення працівників у сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги та освіти; кількості вакансій, зареєстрованих в Державній службі зайнятості в сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги та освіти; кількості осіб, які мали статус безробітного в сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги та освіти; кількості вакансій та кількості безробітних станом на 1 січня 2023 р. в сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги та освіти; професій, за якими кількість вакансій є найбільшою у січні– жовтні 2019 р. в категорії професіонали; кількості осіб, які мали статус безробітного, за статтю в сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги та освіти.
Визначено, що кадровий потенціал як об'єкт стратегії повоєнного відновлення системи охорони здоров'я, характеризується такими положеннями: оплата праці медичних працівників складає левову частку серед усіх витрат закладів охорони здоров'я; від кадрового потенціалу системи охорони здоров'я в цілому та окремих закладів охорони здоров'я залежить якість медичних послуг; медичний персонал є основою формування позитивного іміджу системи охорони здоров'я в суспільстві; якість медичних кадрів формується на основі підготовки та перепідготовки кадрів у закладах вищої освіти; розвиток кадрового потенціалу системи охорони здоров'я залежить від системи менеджменту в закладі охорони здоров'я та системи оплати праці медичних працівників.
Ідентифіковано наступні аспекти подолання наслідків та відновлення і розвитку кадрового потенціалу під час війни та у повоєнний період: передача системи охорони здоров'я до оперативного управління кадровим потенціалом; необхідність формування багаторівневої системи кадрового резерву медичних працівників; невідповідність підходів до освіти та підготовки медичних працівників запитам воєнного часу та повоєнного відновлення системи охорони здоров'я; специфічний підхід до психологічного та фізіологічного розвитку медичних працівників; трансформація матеріального забезпечення медичних працівників; забезпечення безпеки медичних працівників та членів їх сімей на території бойових дій та деокупованих територіях.
Ключові слова: *кадровий потенціал, система охорони здоров'я, повоєнний період; управління кадровим потенціалом; підготовка медичних працівників.*

The importance of personnel training, which consists in obtaining the required result of the activity, has been determined.
It has been found that when studying the human resource potential of the healthcare system, it is necessary to study the following indicators: planned mass layoffs of employees in the field of healthcare and the provision of social assistance and education; the number of vacancies registered with the State Employment Service in the field of healthcare and the provision of social assistance and education; the number of persons who had the status of unemployed in the field of healthcare and the provision of social assistance and education; the number of vacancies and the number of unemployed as of January 1, 2023 in the field of healthcare and the provision of social assistance and education; professions for which the number of vacancies is the largest in January– October 2019 in the category of professionals; the number of persons who had the status of unemployed, by gender in the field of healthcare and the provision of social assistance and education.
It was determined that the human resource potential as an object of the strategy for the post–war restoration of the healthcare system is characterized by the following provisions: the remuneration of medical workers constitutes the lion's share of all expenses of healthcare institutions; the quality of medical services depends on the human resource potential of the healthcare system as a whole and individual healthcare institutions; medical personnel are the basis for the formation of a positive image of the healthcare system in society; the quality of medical personnel is formed on the basis of training and retraining of personnel in higher education institutions; the development of the human resource potential of the healthcare system depends on the management system in the healthcare institution and the system of remuneration of medical workers.
The following aspects of overcoming the consequences and restoring and developing human resource potential during the war and in the post– war period have been identified: the transfer of the healthcare system to operational management of human resource potential; the need to form a multi– level system of human resource reserve for healthcare workers; the inconsistency of approaches to the education and training of medical workers with the demands of wartime and post– war restoration of the healthcare system; specific approach to the psychological and physiological development of medical workers; transformation of the material support of medical workers; ensuring the safety of medical workers and their family members in the area of military operations and de– occupied territories.
Key words: *human resource potential, health care system, post– war period; human resource management; training of medical workers.*

Постановка проблеми. Безумовно, від кадрів залежить основний результат будь–якої діяльності. Проте, якщо йдеться про персонал системи охорони здоров'я, то таким результатом є як індивідуальне здоров'я окремого громадянами, так і громадське здо-

ров'я населення України. Питання кадрового потенціалу системи охорони здоров'я було на порядку денному і в довоєний період. Однак істотно загострилося в умовах повномасштабного вторгнення країни– агресора. Причому проблема полягає не тільки в підготовці працівників для сфери охорони здоров'я, але й в їх відповідності запитам воєнному стану. У публікаціях вчених 2021 р. (до початку повномасштабної війни) зазначається, що «Система охорони здоров'я в Україні дедалі гостріше відчуває брак кваліфікованих медичних кадрів. Аналіз тенденції скорочення чисельності медичних працівників з наступною екстраполяцією даних свідчить, що до 2030 р. укомплектованість медичних закладів України лікарями становитиме 75 %, а середнім та молодшим медичним персоналом – 73,6 % від потреби. Уже сьогодні спостерігається дефіцит вакансій в галузі охорони здоров'я в обсязі майже 13 тис. посад» [3].

Після 24 лютого 2022 р. потреба в медичних кадрах в цілому та, особливо, в зоні бойових дій, стала ще більшою. Разом з тим, проблема забезпечення персоналом системи охорони здоров'я актуальна не тільки для України, де триває війна, а й для багатьох інших мирних країн світу, що, в значній мірі, можна обґрунтувати пандеміями останніх десятиліть. «Сьогодні жодна держава світу не може забезпечити високий рівень життя та благополуччя власних громадян без розбудови високоефективної системи охорони здоров'я, яка покликана гарантувати кожному мешканцю невідкладну своєчасну й високоякісну медичну допомогу. Проте, як показує практика, протягом останніх років для багатьох розвинених країн усталеною стає тенденція до скорочення кількості медичних працівників. Звісно, це зумовлює погіршення організації медичного обслуговування громадян, знижує рівень доступності медичної допомоги, ускладнює обставини та умови її отримання, збільшує тривалість очікування пацієнта на прийом у лікаря, тощо» [11]. Це актуалізує необхідність дослідження проблем кадрового забезпечення системи охорони здоров'я, а саме: стратегічних положень повоєнного відновлення її кадрового потенціалу.

Метою дослідження є втрат кадрового потенціалу системи охорони здоров'я в результаті російсько-української війни.

Аналіз літературних джерел. Вагомий внесок у становлення сучасного наукового знання про кадровий потенціал системи охорони здоров'я України у своїх наукових працях зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені: Амосов О.Ю., Антонова Л.В., Білинська М.М., Ващенко К.О., Гогіна Л.М., Грицишен Д.О., Дон В.А., Драган І.О., Загайнова Л.І., Загороднюк С.В., Загорський В.С., Іжа М.М., Корень Н.В., Криничко Л.Р., Крушельницька Т.П., Ковбасюк Ю.В., Ландсман В.А., Науменко Р.А., Пархоменко– Куцевіл О.І., Руденко О.М., Серьогін С.М., Сурмін Ю.П. та інші.

Викладення основного матеріалу. «Підтримання системи охорони здоров'я для забезпечення відповідного рівня здоров'я своїх громадян зазвичай є пріоритетним завданням держави. Це передбачає необхідність належного розвитку цієї сфери, особливо кадрового потенціалу як основної її складової. За умов трансформації суспільства охороні здоров'я притаманні динамічні зміни чисельності зайнятих, глибокі кількісні та якісні зрушення в структурі кадрового потенціалу, значною мірою зумовлені зростаючими потребами в медичних послугах, необхідністю розширення їх асортименту та підвищення рівня обслуговування населення» [9]. Зазначена теза характеризує стан системи охорони здоров'я на початку XXI століття, проте її актуальність залишається й по сьогодні, незважаючи на декілька спроб реформування системи охорони здоров'я.

Питання кадрового потенціалу системи охорони здоров'я є життєво важливим з позиції забезпечення реалізації її стратегічних цілей. Від якості кадрового складу залежить безпечність, адаптивність та стійкість закладів охорони здоров'я в цілому та якість, ефективність та безпечність медичних послуг зокрема. Кадровий потенціал відіграє істотну роль в управлінні репутаційними ризиками закладів охорони здоров'я та гарантуванні довіри з боку держави, населення та потенційних інвесторів. Персонал є обличчям системи охорони здоров'я, що формує уявлення про забезпечення виконання державних функцій.

«Кадровий потенціал є вагомою складовою ресурсного забезпечення системи охорони здоров'я. Наявність кадрів, їх кваліфікація та розподіл, умови діяльності, оплата праці, соціальний добробут, матеріально– технічне та технологічне забезпечення трудового процесу обумовлюють належний рівень надання медичної допомоги населенню. Кадрова політика покликана забезпечити ефективну діяльність медичної галузі. Це підтверджують і міжнародні експерти, які зазначають, що для усунення ризиків на шляху досягнення національних і глобальних цілей у сфері охорони здоров'я необхідно створити контингент кваліфікованих, цілеспрямованих і авторитетних працівників охорони здоров'я. Ефективна кадрова політика має бути спрямована на

покращення результативності діяльності як окремого медичного працівника, так і системи охорони здоров'я в цілому. А стратегія вироблення кадрової політики повинна ґрунтуватися на реальних потребах медичної галузі» [7]. В умовах триваючої війни проблему забезпеченості медичними кадрами визначають такі фактори: внутрішня і зовнішня міграція, загибель медичних працівників, переорієнтація системи охорони здоров'я, психологічний клімат тощо.

Як уже було сказано вище, системи охорони здоров'я більшості країн світу зазнали значних потрясінь за останні десятиліття, що зумовило загострення існуючих симптомів, пов'язаних з дефіцитом персоналу. Україна у цьому аспекті, на жаль, не є виключенням. На більшості міжнародних спеціалізованих заходів на цьому неодноразово наголошували як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. «Сучасні глобальні проблеми, серед яких епідемії, військові конфлікти, тенденція до старіння населення, зростання рівня захворюваності тощо, зумовлюють зростаючу потребу у медичному обслуговуванні й ще більше загострюють необхідність якісного відновлення кадрового потенціалу охорони здоров'я. Розвинуті країни світу все частіше вирішують проблему нестачі медичних кадрів за рахунок міжнародної міграції медичного персоналу, стимулюючи його вищим рівнем оплати праці і достойним рівнем життя. Тоді як для країн із низьким та середнім рівнем достатку дефіцит кадрового потенціалу у сфері охорони здоров'я стає все більш очевидним» [11]. Більше того, «Європейська профспілка працівників громадського обслуговування (ЄФПГО) та її членські організації вже тривалий час попереджають про зростаючий дефіцит кадрів у сфері охорони здоров'я та соціальної допомоги та його негативні наслідки. Приватизація, жорсткі заходи економії та загальна занедбаність призвели до серйозної нестачі персоналу, а Covid– 19 лише загострив проблеми. До наступної пандемії існує нагальна потреба нарешті вжити заходів, щоб зробити сектор більш стійким. Звіт Європейського агентства з питань праці за 2021 рік про дефіцит робочої сили, опублікований у листопаді минулого року, представив тривожну картину дефіциту медичних працівників у більшості європейських країн» [10]. У свою чергу, внутрішня (в межах України) та зовнішня (міжнародна, за кордон) міграція загострила проблеми нестачі медичних працівників в Україні після початку повномасштабного вторгнення.

«Не лише пацієнти, а й лікарі переїхали в інші області або виїхали за кордон через війну, що так само вплинуло на роботу медичної системи. Насамперед це призвело до перерозподілення спеціалістів всередині, велика кількість внутрішньо переміщених медичних працівників знайшли роботу в інших містах. За даними Doc.ua, у перші три місяці війни (у порівнянні з попередніми трьома) спостерігався різкий попит на лікарів у Львові, Івано–Франківську та Дніпрі, тобто в тих областях куди найбільше мігрували люди. Захід України на початку війни був перенасичений фахівцями, а от на Сході та Півдні, по лінії фронту, спостерігався, та й досі спостерігається, брак медичних працівників» [2].

На кадровий потенціал системи охорони здоров'я значно вплинули міграція через бойові дії та стан здоров'я населення, що в умовах воєнного стану зумовило збільшення навантаження на досліджувану систему.

Вивчаючи кадровий потенціал системи охорони здоров'я, слід звернутися до статистичних даних Державної служби зайнятості, зокрема в контексті таких показників:

– запланованого масового вивільнення працівників у сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги та освіти;

– кількості вакансій, зареєстрованих в Державній службі зайнятості в сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги та освіти;

– кількості осіб, які мали статус безробітного в сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги та освіти;

– кількості вакансій та кількості безробітних станом на 1 січня 2023 р. в сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги та освіти;

– професій, за якими кількість вакансій є найбільшою у січні– жовтні 2019 р. в категорії професіонали;

– кількості осіб, які мали статус безробітного, за статтю в сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги та освіти.

Оприлюднені дані Державної служби зайнятості свідчать про скорочення показника запланованого масового вивільнення працівників в цілому по Україні в 2022 р. порівняно з 2021 р. на 54,9 %, що становить 101 299 осіб. Передусім це пояснюється масовою міграцією через військові дії та мобілізацією. Вказаний показник стосується і таких сфер, як освіта та охорона здоров'я. Питома вага сфери освіти в досліджуваному статистичному показнику демонструє, що зазначена сфера займала 10,1 % у 2021 р., що становить 22 738 осіб, та 9,2 % у 2022 р., що становить 11 315 осіб відповідно. Динаміка вказує на скорочення показника масового вивільнення працівників у сфері освіти на 49,8 %, що становить 11 423 осіб.

Подібні тенденції спостерігаються і в сфері охорони здоров'я та наданні соціальної допомоги. Питома вага зазначеного показника у 2021 р. становила 20,3 %, що в абсолютному вимірі дорівнює 45 696 осіб, а у 2022 р. – 14,6 %, що відповідає 18 027 особам. Динаміка характеризується падінням показника на 39,4 %, що становить 27 669 осіб. В мирний час такі тенденції свідчили б про позитивну тенденцію, проте в умовах воєнного стану це говорить про відтік людського капіталу.

За видами економічної діяльності, а саме: у сфері освіти у 2022 р. було зареєстровано понад 40 215 вакансій, темп приросту становив на 39,8 % менше, ніж у попередньому році; у сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги у 2022 р. налічувалося більше, ніж 27 227 вакансій, що на 35,2 % менше, ніж у 2021 р.

Станом на 01.01.2023 р. за сферами економічної діяльності, а саме: в освіті – зафіксовано понад 2 267 вакансій, що на 43,4 % менше, ніж на аналогічну дату попереднього року: у сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги спостерігається зменшення на 35,5 % порівняно з 2021 року.

У 2022 р. зафіксовано тенденцію до зменшення кількості осіб, що мали статус безробітного, які раніше працювали. Так, у сфері освіти кількість безробітних становила 25 882 осіб, що на 16 % менше, ніж у попередньому році, а у сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги кількість безробітних скоротилася на 32 % порівняно з 2021 р.

Станом на 01.01.2023 р. кількість безробітних у сфері освіти склала 5 760 осіб, що на 31,4 % менше, ніж на аналогічну дату попереднього року; у сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги кількість безробітних становить 8 215 осіб, що на 43,2 % менше, ніж у 2021 р. Зменшення кількості безробітних спричинене виїздом великої кількості населення за кордон у зв'язку з війною, що наразі триває на території України. Також зменшення кількості безробітних можливе через відтермінування подання звітності роботодавцями на період воєнного стану та окупацію територій, що призводить до втрати інформації щодо працюючих та осіб, які стали безробітними.

Станом на 01.01.2023 р. кількість вакансій у сфері освіти становила понад 2 267 одиниць, а кількість безробітних – 5 760 осіб, тобто на 1 вакансію претендувало близько 3-х осіб. В загальній структурі, вакансії у сфері освіти становлять 10,67 %, а кількість безробітних – 3,08 %.

Щодо сфери охорони здоров'я та надання соціальної допомоги, то ситуація на 01.01.2023 р. спостерігалася така: кількість вакансій становила 2 026 одиниць, кількість безробітних – понад 8 215 осіб, тобто на 1 вакансію претендувало близько 4-х осіб. В загальній структурі, вакансії у сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги становлять 9,53 %, а кількість безробітних дорівнює значенню 4,40 %.

Варто зазначити, що максимальна кількість розміщених вакансій у 2022 р. зосереджена за такими професіями: вчитель закладу загальної середньої освіти – понад 5 545 осіб, водночас безробітних за даною професією налічувалося понад 5 561 осіб, а дефіцит вакансій становив понад 16 осіб. Станом на 01.01.2023 р. кількість розміщених вакансій за вказаною професією становила 489 пропозицій, проте кількість безробітних – понад 1 128 осіб. При цьому, дефіцит вакансій склав понад 639 одиниць.

Наступною за кількістю вакансій є професія «Спеціаліст державної служби (місцевого самоврядування)». Так, у 2022 р. було розміщено понад 2 813 пропозицій, чисельність безробітних становила понад 10 386 осіб, в той час як дефіцит вакансій склав більше, ніж 7 573 одиниць. Станом на 01.01.2023 р. кількість вакансій за цією сферою становила 122 одиниць, водночас кількість безробітних – 1 667 осіб, а дефіцит вакансій – 1 545 осіб.

За професією «Економіст» у 2022 р. зафіксовано близько 1 545 вакансій, кількість безробітних становила 5 129 осіб, а дефіцит вакансій водночас сягнув 3 584 одиниць. Станом на 01.01.2023 р., кількість вакансій становила 73 одиниці, кількість безробітних склала понад 1 164 осіб, а дефіцит вакансій – 1091 одиниць.

Щодо професії «Лікар загальної практики–сімейний лікар»: кількість вакансій у 2022 р. становила понад 712 одиниць, проте зареєстрована кількість безробітних – лише 87 осіб, в той час як дефіцит кадрів – 625 осіб. Станом на 01.01.2023 р. кількість розмішених пропозицій – 141, при показнику безробітних лише 10 осіб, при цьому дефіцит кадрів становив більше, ніж 131 особа.

Найменшу кількість потенційних вакансій у 2022 р. було розміщено за професією «Агроном» та «Інспектор». Так, за професією «Агроном» чисельність вакансій становила 616 пропозицій, чисельність безробітних перевищила 985 осіб, а дефіцит вакансій дорівнював показнику 369 осіб. За професією «Інспектор» у 2022 р. кількість вакансій – 665 одиниць, чисельність безробітних – 1 287 осіб, а дефіцит вакансій склав 622 одиниці. При цьому, станом на 01.01.2023 р. дефіцит вакансій становив 143 та 205 одиниць відповідно.

У 2022 р. за статусом безробітних чисельність жінок перевищує кількість чоловіків. Так, у сфері освіти питома вага безробітних жінок у загальній структурі склала 75,1 %, що становило 19 429 осіб, а чоловіків – лише 24,9 %, що дорівнювало 6 453 осіб; у сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги питома вага непрацюючих жінок склала 84,8 %, що становило 31 851 осіб, водночас питома вага чоловіків дорівнювала лише 15,2 %, тобто склала 5 696 осіб.

Станом на 01.01.2023 р. питома вага жінок, які стали безробітними у сфері освіти становила 83,9 %, що дорівнювало 4 830 осіб, а чоловіків – 16,1 %, тобто 930 осіб; у сфері охорони здоров'я та надання соціальної допомоги питома вага серед жінок склала 88,6 %, тобто 7 275 осіб, а серед чоловіків, що стали безробітними, – лише 11,4 %, або 940 осіб.

Пандемії, внутрішні та зовнішні міграційні процеси, зумовлені воєнними діями, також сукупність інших факторів негативно вплинули на сучасні тенденції кадрового потенціалу системи охорони здоров'я.

Збільшення потреби в медичних працівниках у 2021 р. та січні– лютому 2022 р. зумовлено наслідками пандемії COVID– 19, в той час як її різке зменшення, починаючи з березня 2022 р., насамперед, пов'язане зі значною міграцією населення (жінок, дітей, осіб з особливими потребами та людей літнього віку). Разом з тим, подальше поступове зростання затребуваності медичних працівників викликане поверненням населення на територію України, деокупацією раніше захоплених територій та мобілізацією. Так, у 2021 р. лише у вересні, жовтні, листопаді та грудні було понад 5 000 вакансій медичних працівників. Так само, другий та третій квартал 2023 р. характеризується потребою в майже 6 000 вакансій.

Зростання вакансій за досліджуваною категорією спостерігається в західних областях, а також областях з найбільшим рівнем ризику воєнних дій, що пов'язано з відтоком медичних кадрів. Зокрема, порівняно з довоєнним періодом, це найбільш притаманне таким областям: Закарпатська – приріст 307 %; Рівненська – 253 %; Чернівецька – 230 %. В цих областях кількість вакансій в категорії «Медицина, фармація» зросла в понад 2 рази. До 200 % спостерігались позитивні тенденції у таких областях: Волинська – 182 %; Львівська – 169 %; Івано– Франківська – 180 %; Тернопільська – 121 %; Хмельницька – 148 %; Вінницька – 133 %; Одеська – 143 %; Миколаївська – 142 %; Дніпропетровська – 142 %; Полтавська – 160 %; Сумська – 119 %; Чернігівська – 146 %; Черкаська – 134 %; Житомирська – 175 %; Кіровоградська – 116 %. Падіння ринку праці відбулося в таких регіонах: Київська область – 96 %; Херсонська – 35 %; Харківська – 88 %; Запорізька – 68 %; Донецька – 43 %; Луганська – 10.

Проаналізувавши ринок праці у лютому 2022 р. та серпні 2023 р., звертає на себе увагу те, що вакансії у медицині характерні для таких галузей економічної діяльності:

– медицина, охорона здоров'я, аптеки (припадає 66 % у лютому 2022 р. та 69 % у серпні 2023 р.);

– хімічна промисловість, фармацевтика (6 % та 5 % відповідно);

– краса, фітнес, спорт (5 % без змін); освіта, наука (4 % без змін);

– пошук персоналу, HR (5 та 3 % відповідно);

– неприбуткові, благодійні та громадські організації (1 та 2 % відповідно);

– оптова торгівля, дистрибуція, імпорт, експорт (3 та 2 % відповідно);

– роздрібна торгівля (2 % без змін);

– послуги для населення та бізнесу (1 та 2 % відповідно);

– фінанси, банки, страхування (1 % без змін);

– сільське господарство (1 % без змін).

«Серед невідкладних завдань, що стоять перед вітчизняною системою охорони здоров'я, на перший план виступає вдосконалення кадрової політики. Кадровий потенціал є вагомішою складовою ресурсного забезпечення системи охорони здоров'я. Наявність кадрів, їх кваліфікація та розподіл, умови діяльності, оплата праці, соціальний добробут, матеріально– технічне та технологічне забезпечення трудового процесу обумовлюють належний рівень надання медичної допомоги населенню. Кадрова політика покликана забезпечити ефективну діяльність медичної галузі. Це підтверджують і міжнародні експерти, які зазначають, що для усунення ризиків на шляху досягнення національних і глобальних цілей у сфері охорони здоров'я необхідно створити контингент кваліфікованих, цілеспрямованих і авторитетних працівників охорони здоров'я. Ефективна кадрова політика має бути спрямована на покращення результативності діяльності як окремого медичного працівника, так і системи охорони здоров'я в цілому. А стратегія вироблення кадрової політики повинна ґрунтуватися на реальних потребах медичної галузі» [1, с. 4].

Вирішення сукупності окремих проблем низького рівня кадрового забезпечення системи охорони здоров'я потребує формування нових підходів до механізмів повоєнного відновлення зазначеного потенціалу системи

охорони здоров'я як передумови розвитку громадського здоров'я та створення нових властивостей системи охорони здоров'я, які обґрунтовані в попередніх дослідженнях, а саме: безпечності, адаптивності та стійкості. Це вимагає окреслення властивостей кадрового потенціалу, встановлення стратегічних цілей його розвитку та плану дій з їх досягнення.

Розглядаючи кадровий потенціал як об'єкт стратегії повоєнного відновлення системи охорони здоров'я, можемо охарактеризувати його такими положеннями:

– оплата праці медичних працівників складає левову частку серед усіх витрат закладів охорони здоров'я. «Медичні кадри розглядаються як стратегічний капітал, і 70 % усіх капіталовкладень охорони здоров'я у світі спрямовується саме на кадрове забезпечення. Натомість проблеми кадрового забезпечення галузі охорони здоров'я в Україні залишаються невирішеними і поглиблюються в процесі впровадження реформ. На сьогодні вітчизняна галузь знаходиться на порозі кадрової кризи. Деякі фахівці визначають ситуацію як таку, що може стати реальною загрозою здоров'ю населення» [6]. Проте, незважаючи на значну питому вагу витрат на оплату праці персоналу в системі охорони здоров'я, цього недостатньо, щоб зберігати кадровий потенціал на високому рівні. Все це загострило питання дефіциту персоналу в медицині. «Нестача кадрів, недостатній набір та утримання персоналу, міграція кваліфікованих працівників, непривабливі умови праці та поганий доступ до можливостей безперервного професійного розвитку завдають шкоди системам охорони здоров'я. Ці проблеми ускладнюються неадекватними даними та обмеженими аналітичними можливостями, поганим керівництвом та управлінням, відсутністю стратегічного планування та недостатніми інвестиціями у розвиток робочої сили» [10];

– від кадрового потенціалу системи охорони здоров'я в цілому та окремих закладів охорони здоров'я залежить якість медичних послуг. «Критерії якості медичних послуг є доволі специфічними з огляду на властивості та характеристики власне медичних послуг. Водночас, спільним з загальним поняттям «якість» є орієнтованість на задоволення потреб споживачів з високим рівнем ефективності та результативності. Більш конкретні критерії якості медичних послуг вважаємо за можливе визначити через сукупність відповідних показників професійних якостей лікаря (освіта, кваліфікація, практичний досвід, культура та етика поведінки тощо), доступності медичних послуг (можливість виклику лікаря додому, можливість відвідати заклад охорони здоров'я у випадку потреби, можливість запису до лікаря тощо), показників обслуговування (наявність черг, комунікація із надавачем медичних послуг, рівень інформованості клієнта тощо), показників ефективності закладу охорони здоров'я (забезпеченість обладнанням та необхідними засобами, спектр надаваних послуг, зовнішній вигляд та внутрішнє оздоблення тощо). Отже, медичні послуги – це специфічний вид послуг, що передбачають врахування як побажань споживача (пацієнта), так і визначених та затверджених стандартів і протоколів. Якість медичних послуг є складним явищем, що визначається сукупністю критеріїв як загального, так і конкретного характеру. Управління якістю медичних послуг є важливим завданням як на рівні окремих закладів охорони здоров'я, так і на рівні держави в цілому» [5]. Власне питання якості медичної послуги зумовлено неможливістю забезпечити відособленість суб'єкта реалізації послуги від суб'єкта отримувача послуги. Крім того, освіта, кваліфікація, психологічні та моральні якості лікаря є основою задоволеності пацієнта отриманою медичною послугою;

– медичний персонал є основою формування позитивного іміджу системи охорони здоров'я в суспільстві. «Українці більше довіряють медичним працівникам, ніж Міністерству охорони здоров'я. Про це свідчать результати соціологічного дослідження, яке проводив центр «Соціальний моніторинг». Так, рівень довіри до лікарів становить 29,3%, повністю довіряють медикам – 13,1 % опитаних. Водночас рівень довіри до міністерства є від'ємним і становить – 33,3 %. Тобто, люди доволі чітко розрізняють лікарів та МОЗ» [4]. Відповідно є потреба в формуванні нового портрету лікаря, що можливо реалізувати лише шляхом зміни підходу до підготовки та перепідготовки лікарів, підтримки їх діяльності, оплати праці тощо;

– якість медичних кадрів формується на основі підготовки та перепідготовки кадрів у закладах вищої освіти. Сучасна система підготовки кадрів для системи охорони здоров'я представлена широкою мережею потужних закладів освіти як профільних, так і тих, що в своїй структурі мають медичні факультети. Проте, проблеми вищої освіти загалом стосуються і системи підготовки медичних працівників. Вітчизняні вчені неодноразово наголошували на їх сукупності: «повільне впровадження сучасних наукових розробок та основ доказової медицини, адаптованих до європейських вимог галузевих освітніх

стандартів для вищої медичної та фармацевтичної освіти; несвоєчасний перегляд та оновлення освітніх програм для підготовки фахівців сфери охорони здоров'я, які повинні відповідати прогресу сучасної медичної науки та новітніх технологій; неефективна, занадто централізована й застаріла система регулювання та фінансування медичної освіти; недостатньо розвинена система університетських клінік; неналежна матеріально– технічна база ЗВО; нерівність у праві доступу до якісної освіти; зайва комерціалізація послуг у сфері медичної освіти; корупція» [8]. Таким чином, подолання викликів, які постають на шляху підготовки медичних кадрів, знаходиться на перетині реалізації двох державних політик в сфері охорони здоров'я та освіти і науки;

– розвиток кадрового потенціалу системи охорони здоров'я залежить від системи менеджменту в закладі охорони здоров'я та системи оплати праці медичних працівників. Так, мотиваційна політика закладів охорони здоров'я буде визначати якість трудових ресурсів і їх розвиток, що впливатиме на якість медичних послуг та відповідність закладу охорони здоров'я новим властивостям.

Вказані особливості здебільшого характеризують функціонування системи охорони здоров'я в мирний час. Що стосується подолання наслідків та відновлення і розвитку кадрового потенціалу під час війни та у повоєнний період, то варто наголосити на наступних аспектах:

– система охорона здоров'я має перейти до оперативного управління кадровим потенціалом як на рівні окремого закладу охорони здоров'я, так і на рівні регіону та держави в цілому;

– для забезпечення стратегічного та тактичного управління персоналом системи охорони здоров'я є необхідність формування багаторівневої системи кадрового резерву медичних працівників;

– сучасні підходи до освіти та підготовки медичних працівників не враховують запитів воєнного часу та повоєнного відновлення системи охорони здоров'я;

– потрібний специфічний підхід до психологічного та фізіологічного розвитку медичних працівників, що є визначальним для їх роботи в умовах надзвичайних ситуацій та забезпечення безпечності, адаптивності та стійкості закладів охорони здоров'я;

– обов'язковою є трансформація матеріального забезпечення медичних працівників, зокрема в частині пільгового іпотечного кредитування, або ж можливості приватизації державного житла;

– забезпечення безпеки медичних працівників та членів їх сімей на території бойових дій та деокупованих територіях.

Висновки. Вказані особливості кадрового потенціалу в умовах війни та необхідність його відновлення в повоєнний період визначають ключові завдання механізмів державного управління, зокрема:

1. Формування багаторівневого кадрового резерву системи охорони здоров'я з урахуванням необхідності забезпечення її безпечності, адаптивності та стійкості.

2. Реформування системи підготовки медичних працівників з метою формування компетентностей, включаючи розвиток практичних навичок, необхідних в умовах воєнного часу та повоєнного періоду, а також специфічних компетентностей, в тому числі практичних навичок, що визначають можливість забезпечення безпечності, адаптивності та стійкості закладів охорони здоров'я в умовах надзвичайних ситуацій.

3. Створення єдиної інформаційної системи управління охороною здоров'я, що буде передбачати формування реєстру лікарів з особливими вимогами до формування профілю лікаря.

В цілому, зазначені напрями розвитку системи управління кадровим потенціалом системи охорони здоров'я є умовою забезпечення безпечності, адаптивності та стійкості системи охорони здоров'я з одного боку та реалізації медичних послуг із урахуванням якісного підходу з іншого.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авраменко Т.П. Кадрова політика у реформування сфери охорони здоров'я: аналіт. доп. К.: НІСД, 2012. 35 с.

2. Андреасян Г. Медицина під час війни: з якими викликами стикнулася медична система. URL: https://mind.ua/openmind/20255116– medicina– pid– chas– vijni–z–yakimi– viklikami–stiknulasya– medichna– sistema

3. Власенко Р. В. Щодо кадрового забезпечення галузі охорони здоров'я. Національний інститут стратегічних досліджень. С. 1–9. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021– 09/ohorona– zdorovya.pdf

4. Дячкіна О. Українці довіряють медикам більше, ніж МОЗ – опитування. URL: https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20200623– ukrayintsi– doviryayut– medykam– bilshe–nizh–moz–opytuvannya/

5. Зубчик І.М. Поняття та критерії якості медичних послуг. Тези Всеукраїнської науково– практичної online конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених, присвяченої Дню науки (м. Житомир, 11–15 травня 2021 р.). URL: https://conf.ztu.edu.ua/wp–content/uploads/2021/11/158.pdf

6. Калініченко О.О. Кадрове забезпечення системи охорони здоров'я на сучасному етапі. Вісник

ЖДТУ. 2013. № 1 (63). С. 248– 250. URL: https://library.ztu.edu.ua/e– copies/VISNUK/63_1/248.pdf

7. Криничко Л.Р. Розробка кадрового механізму державного управління системою охорони здоров'я. Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/42.pdf

8. Медична освіта в Україні: погляд у майбутнє. Парламентські слухання 22 березня 2017. URL: https:/ /www.rada.gov.ua/news/Novyny/Parlamentski_slukhannya/141961.html

9. Носуліч Т.М. Кадровий потенціал системи охорони здоров'я: проблеми та перспективи розвитку. Демографія та соціальна економіка. 2006. № 1. С. 173– 179

10. Охорона здоров'я та соціальна допомога: дефіцит кадрів у Європі є критичним. URL: https://www.fpsu.org.ua/napryamki–diyalnosti/mizhnarodna–robota/23181– okhorona– zdorov– ya– ta–sotsialna–dopomoga–defitsit–kadriv– u–evropi–e–kritichnim.html

11. Сабецька Т.І. Аналіз кадрового забезпечення галузі охорони здоров'я України. Економіка та суспільство. 2022. Випуск 40. URL: https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1466/1411

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УКРАЇНІ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

THEORETICAL FOUNDATIONS OF FIRE SAFETY' PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE: REGIONAL ASPECT

УДК 351:614.84+353.1/.9(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.43

Мігрін О.С.
аспірант кафедри державного управління у сфері цивільного захисту
Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

В статті досліджено теоретичні засади державного управління пожежною безпекою в Україні на регіональному рівні з метою вивчення основної понятійно-категоріальної термінології у цій сфері. Відповідно метою цієї роботи є дослідження та вивчення теоретичних засад державного управління пожежною безпекою в Україні на регіональному рівні. Встановлено, що пожежна безпека, державне управління, державне управління пожежною безпекою, регіональний аспект – є ключовими поняття державного управління пожежною безпекою. Пожежна безпека розглядається як сукупність заходів, спрямованих на запобігання пожежам та мінімізацію їхніх наслідків із одночасним забезпеченням безпеки людей та навколишнього середовища. Автором запропоновано визначення державного управління пожежною безпекою, як комплекс заходів, спрямованих на забезпечення пожежної безпеки в масштабах держави, що здійснюється уповноваженими органами державної влади.

Встановлено, що згідно з Кодексом цивільного захисту України, формування державної політики у сфері пожежної безпеки здійснюється Міністерством внутрішніх справ України, а реалізація – Державною службою України з надзвичайних ситуацій. Одним з найактуальніших завдань для Державної служби України з надзвичайних ситуацій в умовах правового режиму воєнного стану є забезпечення пожежної безпеки в Україні загалом і особливо - на територіях, де проводяться активні бойові дії.

Науковий доробок відображає основні принципи державного управління пожежною безпекою, такі як законність, комплексність, наукова обґрунтованість, прогнозування та міжвідомча взаємодія.

Обґрунтовано, що державне управління пожежною безпекою в Україні є складним і багатогранним процесом, який вимагає комплексного підходу та врахування регіональних особливостей, зокрема регіональних факторів. До таких факторів віднесено кліматичні умови, промисловість, густота населення, рівень розвитку інфраструктури, близькість до лінії фронту. З метою забезпечення належної пожежної безпеки в країні автором запропоновано широкий спектр заходів, які важливо запровадити на державному рівні.

Ключові слова: *державне управління, пожежна безпека, регіональний розвиток, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, механізми державного управління, цивільний захист, національна безпека.*

The article examines the theoretical foundations of fire safety' public administration in Ukraine at the regional level in order to study the basic conceptual and categorical terminology in this area. Accordingly, the purpose of this work is to research and study the theoretical foundations of fire safety' public administration in Ukraine at the regional level to formulate proposals for key measures at the state level, the implementation of which will contribute to ensuring proper fire safety in the country. The fire safety, public administration, fire safety' public administration, regional aspect are key concepts of fire safety' public administration has been established. Fire safety – a set of measures aimed at preventing fires and minimizing their consequences while ensuring the people's and the environment's safety is considered in the article. The definition of fire safety' public administration as a set of measures aimed at ensuring fire safety on a state scale, carried out by authorized state authorities is proposed by the author.

According to the Civil Protection Code of Ukraine, the formation of fire safety's state policy is carried out by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, and its implementation is carried out by the State Emergency Service of Ukraine has been established in the article. One of the most urgent tasks for the State Emergency Service of Ukraine under the martial law is to ensure fire safety in Ukraine in general and especially in territories where active hostilities are taking place.

The scientific work reflects the basic principles of fire safety' public administration, such as legality, comprehensiveness, scientific validity, forecasting, and interagency interaction.

The fire safety' public administration in Ukraine is a complex and multifaceted process that requires an integrated approach and taking into account regional characteristics, in particular regional factors is substantiated. Such factors include climatic conditions, industry, population density, level of infrastructure development, and proximity to the front line. In order to ensure proper fire safety in the country, the author proposed a wide range of measures that are important to implement at the state level.

Key words: *public administration, fire safety, regional development, State Emergency Service of Ukraine, public administration mechanisms, civil protection, national security.*

Постановка проблеми. Згідно з Конституцією України, життя та здоров'я кожної людини є найвищою цінністю. Цивільний захист як державна функція має на меті забезпечити безпеку громадян шляхом планування та реалізації заходів, спрямованих на запобігання та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій різного характеру. Для досягнення цієї мети необхідно ефективно організувати управління цивільним захистом та його складовими, в тому числі пожежною безпекою, на всіх рівнях – від державного до регіонального. Це передбачає впровадження механізмів державного управління, які дозволять швидко і ефективно реагувати на будь-які загрози та забезпечити безпеку населення.

Забезпечення пожежної безпеки є фундаментальним аспектом державного управ-

ління, спрямованим на захист життя, майна та довкілля від пожеж, а також запобігання виникненню пожеж, зменшення масштабів пожеж та їхніх наслідків, забезпечення готовності до ліквідації пожеж. Наукові дослідження в цій галузі зосереджені на розробці ефективних механізмів державного управління, оптимізації державної політики та підвищенні рівня пожежної безпеки в цілому.

Пожежна безпека – це спільна відповідальність держави, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та кожного громадянина. Для ефективного вирішення цієї проблеми необхідна тісна співпраця всіх зацікавлених сторін. Органи влади зобов'язані створювати умови для забезпечення пожежної безпеки, а громадяни – дотримуватися встановлених правил.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні і практичні засади державного управління пожежною безпекою є сферою наукових інтересів провідних науковців і фахівців сьогодення, таких як М. В. Андрієнко, А. В. Борисов, С.В. Говорун, І.П. Кринична, О. О. Черкасов та ін.

Державне управління пожежною безпекою протягом тривалого часу є предметом дослідження провідних науковців як у сфері державного управління (Андрієнко М. В.), так і пожежної безпеки (Драч К.Л.) і правовій сфері (Доманський В.А.), що підкреслює мультидисциплінарність даної тематики та її підвищену актуальність. Зокрема науковий доробок Андрієнка М.В. [1] спрямований на удосконалення теоретико-методологічних підходів до розробки механізмів здійснення державного управління сферою пожежної безпеки в Україні загалом.

Дисертації за іншими спеціальностями мають вузьке спрямування і стосуються лише: пожеж у трав'яних екосистемах (Драч К.Л. [2]), організаційно-правового аналізу за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки (Доманський В.А.[3]).

Модернізація державного управління пожежною безпекою для зміцнення національної безпеки запропонована колективом авторів [4] у своєму доробку на підставі аналізу та оцінки існуючих механізмів державного управління у цій сфері.

В навчальному посібнику «Організація управління цивільним захистом на місцевому рівні» [5] деталізовано питання організації управління цивільним захистом на місцевому рівні, тобто у окремих територіальних громадах.

Проте питання саме державного управління пожежною безпекою на регіональному рівні все ще залишається поза межами уваги провідних науковців та потребує детального дослідження.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження та вивчення теоретичних засад державного управління пожежною безпекою в Україні на регіональному рівні для формування пропозиції щодо ключових заходів на державному рівні, впровадження яких сприятиме забезпеченню належної пожежної безпеки в країні.

Виклад основного матеріалу. Безпека – це стан, коли:

– відсутні загрози для життя, здоров'я, майна та довкілля;

– панує спокій і стабільність, що дозволяє людям реалізовувати свої права та обов'язки;

– немає ризиків, які можуть призвести до небезпечних ситуацій [6].

Пожежна безпека є одним з найважливіших аспектів забезпечення життєдіяльності суспільства, оскільки пожежі завдають значних матеріальних збитків, призводять до загибелі людей та руйнування довкілля. Управління пожежною безпекою на державному рівні є складним процесом, який вимагає чіткого розуміння теоретичних засад та врахування регіональних особливостей.

Теоретичні засади державного управління пожежною безпекою включають такі ключові складові-поняття: пожежна безпека, державне управління, державне управління пожежною безпекою, регіональний аспект.

Пожежна безпека – це сукупність заходів, спрямованих на запобігання пожежам та мінімізацію їхніх наслідків із одночасним забезпеченням безпеки людей та навколишнього середовища.

Поняття державне управління визначене у законодавстві, як вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої впади [7]. Науковці державне управління трактують як: 1) вид державної діяльності, що передбачає здійснення організуючого впливу виконавчої влади на суспільні сфери, які потребують державного регулювання [8]; систематична управлінська діяльність, спрямована на організацію та координацію суспільних процесів, що відбуваються в різних сферах, з метою реалізації стратегічних завдань держави та задоволення потреб суспільства [9].

Враховуючи зазначене, можна сформувати наступне трактування державного управління пожежною безпекою, як комплекс заходів,

спрямованих на забезпечення пожежної безпеки в масштабах держави, що здійснюється уповноваженими органами державної влади.

Формування державної політики в таких сферах, як цивільний захист, пожежна безпека, запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій, а також рятувальні роботи, покладається на Міністерство внутрішніх справ України, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України [10]. Згідно з Кодексом цивільного захисту України, реалізація державної політики у сфері пожежної безпеки покладається на Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі - ДСНС). ДСНС здійснює безпосереднє керівництво Єдиною державною системою цивільного захисту. Одним з найактуальніших завдань для ДСНС в умовах правового режиму воєнного стану є забезпечення пожежної безпеки в Україні загалом і особливо - на територіях, де проводяться активні бойові дії. Ці органи є суб'єктами державного управління поруч з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України; Радою національної безпеки і оборони; державною (регіональна, місцева) комісією з питань техногенно-екологічної безпеки й надзвичайних ситуацій.

Елементами державного управління пожежною безпекою також є наступні:

1. Об'єкти: територіальні органи управління ДСНС й підпорядковані підрозділи; заклади вищої освіти та наукові установи; територіальні органи державного управління; органи місцевого самоврядування; прокуратура; підприємства, організації та установи; населення; економічна, соціальна, політична та екологічна ситуація; надзвичайні ситуації техногенного, природного, соціального та воєнного характеру.

2. Форми: прямий вплив (безпосереднє державне адміністрування); пряме фінансування; створення умов для ринкового саморегулювання; непряме економічне стимулювання (надання податкових, митних та інших пільг).

3. Функції державного управління: систематичне проведення заходів, спрямованих на запобігання пожежам, забезпечення безпеки населення, підприємств, об'єктів інфраструктури та природного середовища, а також створення умов для стабільного економічного зростання та покращення добробуту громадян.

4. Цілі державного управління: економічні, соціальні та екологічні ефекти виявляються у зменшенні ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій, а також у зменшенні їх масштабів та наслідків. Це дозволяє зберегти життя і здоров'я людей, мінімізувати матеріальні збитки та забезпечити стабільне функціонування суспільства в умовах підвищеної небезпеки

6. Етапи забезпечення пожежної безпеки: 1) попередження та профілактика пожеж: систематичний комплекс заходів, спрямованих на усунення причин, які можуть призвести до виникнення пожежі. Це включає в себе технічні заходи (наприклад, встановлення протипожежної сигналізації, використання негорючих матеріалів), організаційні заходи (розробка планів евакуації, проведення інструктажів) та профілактичні заходи (регулярний технічний огляд обладнання, прибирання території).

2) Локалізація (гасіння) пожеж: активні дії, спрямовані на обмеження поширення вогню та його ліквідацію на ранніх стадіях. Цей етап включає в себе використання первинних засобів пожежогасіння (вогнегасники, пожежні крани), а також залучення професійних пожежних підрозділів у разі необхідності.

3) Ліквідування наслідків пожеж: комплекс заходів, спрямованих на відновлення нормальних умов після ліквідації пожежі. Це включає в себе проведення аварійно-рятувальних робіт, ліквідацію загорянь, вентиляцію приміщень, демонтаж пошкоджених конструкцій та відновлення інженерних систем.

7. Напрями державного управління:

1) зміцнення матеріально-технічної бази підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій шляхом модернізації обладнання та транспортних засобів, а також забезпечення необхідними ресурсами для ефективного виконання завдань;

2) матеріальне стимулювання особового складу ДСНС з метою підвищення мотивації та залучення кваліфікованих фахівців;

3) гарантування безперебійної подачі води до місць пожеж та забезпечення виробництва необхідних пожежогасячих речовин;

4) сприяння розвитку як державної, так і професійної пожежної охорони шляхом удосконалення нормативно-правової бази та підвищення рівня підготовки персоналу;

5) систематичне проведення заходів щодо приведення протипожежного стану підприємств, установ та населених пунктів у повну відповідність до чинних вимог пожежної безпеки [11].

8. Основними принципами державного управління пожежною безпекою є:

– законність – усі заходи щодо забезпечення пожежної безпеки повинні здійснюватися відповідно до чинного законодавства;

– комплексність – забезпечення пожежної безпеки вимагає комплексного підходу, який

включає як профілактичні, так і оперативні заходи;

– наукова обґрунтованість – усі рішення в галузі пожежної безпеки повинні прийматися на основі наукових досліджень та аналізу статистичних даних;

– прогнозування – необхідно постійно прогнозувати можливі пожежні ситуації та розробляти заходи щодо їх попередження;

– міжвідомча взаємодія – ефективне управління пожежною безпекою вимагає тісної взаємодії різних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Актуалізація необхідності удосконалення управління пожежною безпекою в регіонах зумовлена зростанням ролі територій у формуванні власного розвитку. Стратегічним напрямом реформ є трансформація системи державного управління з метою наближення до європейських стандартів. Держава має забезпечити стабільність у регіонах, ефективну взаємодію та поєднання місцевих особливостей із загальнонаціональними принципами. Ефективне управління регіональним розвитком потребує належного організаційно-правового забезпечення, оскільки незалежність України успадкувала низку протиріч у державно-регіональних відносинах. Отже, важливість ефективного державного управління на регіональному рівні є очевидною та потребує подальшого дослідження. Удосконалення інституційного та нормативно-правового механізму є завданням науковців, управлінців та інших суб'єктів для успішного функціонування держави та покращення розвитку регіонів. Ці зміни вимагають розробки та впровадження інструментів, що забезпечать сталий розвиток регіонів. Регіональне управління має стати центральним елементом внутрішньої політики держави, сприяти проведенню реформ на місцях, гарантувати підвищення пожежної безпеки для населення та створити сприятливе середовище для інноваційної діяльності як на регіональному, так і на загальнонаціональному рівні.

Регіональний аспект – це врахування особливостей конкретного регіону, таких як кліматичні умови, промисловість, густота населення, рівень розвитку інфраструктури, близькість до лінії фронту тощо.

Оскільки регіональні особливості суттєво впливають на рівень пожежної безпеки, то необхідно застосовувати диференційований підхід до управління цим процесом. Розглянемо основні регіональні фактори, які необхідно враховувати:

1. Кліматичні умови: пожежна небезпека значно зростає в посушливих регіонах, а також в районах з великою кількістю лісів та торф'яних боліт.

2. Промисловість: розвиток промисловості призводить до збільшення кількості пожежонебезпечних об'єктів.

3. Густота населення: у густонаселених районах ризик виникнення пожеж вищий через більшу кількість людей та об'єктів.

4. Рівень розвитку інфраструктури: наявність сучасних систем пожежогасіння, оповіщення та зв'язку значно покращує рівень пожежної безпеки.

5. Близькість до лінії фронту: території України, які є прифронтовими піддаються обстрілам з різного виду озброєння і відповідно рівень пожежної небезпеки є вищим.

Висновки і пропозиції. Державне управління пожежною безпекою в Україні є складним і багатогранним процесом, який вимагає комплексного підходу та врахування регіональних особливостей. Теоретичні засади державного управління пожежною безпекою базуються на загальновизнаних принципах та поняттях, а регіональний аспект дозволяє врахувати специфіку кожного регіону та розробити ефективні заходи щодо забезпечення пожежної безпеки та сприяти зниженню ризику виникнення пожеж для окремих регіонів.

Враховуючи теоретичні аспекти державного управління пожежною безпекою в Україні на регіональному рівні, з метою забезпечення належної пожежної безпеки в країні важливо застосовувати широкий спектр заходів на державному рівні, зокрема:

– встановлення вимог до пожежної безпеки будівель, виробництв, розробка нормативних документів;

– бюджетне фінансування пожежної охорони, податкові пільги для підприємств, що інвестують у пожежну безпеку, штрафи за порушення;

– перевірки підприємств, експертиза причин пожеж, ліцензування діяльності в певних сферах, пожежний аудит;

– проведення профілактичних заходів, навчання правилам пожежної безпеки;

– обмін досвідом, участь у міжнародних проектах;

– розвиток професійних навичок державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування для вирішення практичних завдань регіонального розвитку, з урахуванням нових викликів інтеграції, зміцнення патріотизму та поваги до культурної спадщини через дієву систему підвищення кваліфікації із забезпеченням здобуття професійних компетентностей у сфері пожежної безпеки

– проведення освітніх заходів з метою навчання населення заходам пожежної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрієнко М. В. Механізми державного управління сферою пожежної безпеки в Україні: дис. на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Київ, 2015.

2. Драч К.Л. Динаміка пожеж у трав’яних екосистемах. Дис. на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 261 – пожежна безпека. Львівський державний університет безпеки життєдіяльності, Львів, 2020.

3. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки) : дис. … к.ю.н. : спец. 12.00.07 / Харків, 2004. С. 10.

4. Бугайцов С. & Шойко В. Удосконалення механізмів державного управління у сфері пожежної безпеки як складової національної безпеки. *Публічне урядування.* 2018. № 2 (12). С. 82-95.

5. Гудович О.Д., Мазуренко В.І., Михайлов В.М., Соколовський І.П., Юрченко В.О. Організація управління цивільним захистом на місцевому рівні./ За заг. ред. П.Б. Волянського. К.:2015. 553 с.

6. Шутий М. В. Аспекти визначення поняття «безпека» та його значення для забезпечення особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ України. Зовнішня торгівля : економіка, фінанси, право. 2014. № 3 (74).

7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента від 22.07.1998 № 810/98.

8. Гелей С.Д., Рутар С.М. Політологія: Навч. посіб. Київ: Знання. 2007. С. 309.

9. Ємельянов В. М. Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях : [навчальний посібник] / В. М. Ємельянов, О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 336 с.

10. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878.

11. Мельниченко О.А. Механізми державного управління реагування на пожежі: сутність та складові. *Вісник НУЦЗУ.* 2016. № 2 (5). С. 302-309.

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 35

Коректура • Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка • В. Гайдабрус

Формат 60х84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 9,21. Ум. друк. арк. 8,37.
Підписано до друку 30.06.2023. Замов. № 0823/499. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 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.