ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 37

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 № 11 від 27.11.2023 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
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
Власова Н.С.
ОСНОВНІ ПІДХОДИ ТА ТИПОЛОГІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК УМОВИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНИХ РИНКІВ ПРАЦІ В УКРАЇНІ……7
Malko N.O.
FOREIGN EXPERIENCE IN IMPLEMENTING PUBLIC POLICY ON PREVENTING JUVENILE DELINQUENCY……11

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
Власенко С.І.
РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ПУБЛІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ……17
Михайленко М.М.
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ КРІЗЬ ПРИЗМУ СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТІВ ЗМІНИ МАЙБУТНЬОГО ДЕРЖАВИ……23
Мойсіяха А.В.
РОЛЬ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У ЗМІЦНЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ……30
Никифоров А.Є., Погуда Н.В.
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ КОНКУРЕНЦІЇ НА ЦИФРОВИХ РИНКАХ……36
Ткачова Н.М., Дмитрашко Л.І.
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ……41
Тюріна Д.М.
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ЯК КЛЮЧОВИЙ ПРИНЦИП ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ……45
Шамрай Н.В.
ПРОБЛЕМИ КОМУНІКАЦІЇ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ З ГРОМАДЯНАМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ……49
Шевченко О.О., Кульчицька Е.А.
МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ……56

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА
Лазор О.Д., Лазор О.Я., Іськів І.З.
ОПТИМІЗАЦІЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ПОСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ……60

СЕКЦІЯ 4
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
Бєляєва О.П., Сердюк Ю.А., Холод О.Б.
ФІЗИЧНЕ ВИХОВАННЯ МОЛОДІ ЯК ОБ'ЄКТ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ……67
Горбата Л.П.
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ……71

СЕКЦІЯ 5
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ
Котляров В.О.
ЕВОЛЮЦІЯ МІЖНАРОДНО-ПОЛІТИЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН З ТОЧКИ ЗОРУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ……76
Мартинюк О.В.
ТРАНСФОРМАЦІЯ ВИКЛИКІВ І ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ НОВОГО СВІТОВОГО ПОРЯДКУ……81

СЕКЦІЯ 6
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
Лозинська Т.М.
УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ПРОФЕСІЙНИМИ ГРОМАДСЬКИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ АГРАРНИХ ТОВАРОВИРОБНИКІВ……85
Горник В.Г., Євмєшкіна О.Л., Сімак С.В.
ПЕРЕДУМОВИ ЕФЕКТИВНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ……90
Бондарець Є.М.
ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ……95
Баштанник О.В.
ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ЯК СКЛАДОВА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТА КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ……100
Шестаковська Т.Л.
ЦИФРОВІЗАЦІЯ РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР: НОВІ МОЖЛИВОСТІ ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ……106
Корчак Н.М.
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ……111

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Лисенко С.О., Кузик П.М.
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РУЙНУВАННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ 116
Rudenko O.M., Rudenko O.O.
ADAPTIVE NATURE OF SOCIAL PROCESSES AND PRINCIPLES OF ADAPTIVE PUBLIC ADMINISTRATION IN NATIONAL SAFETY 121
Лопушинський І.П., Мусіловський І.М.
ВПРОВАДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗМІН У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ ЩОДО УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ 126
Статівка Н.В., Бабаєва І.О.
ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ 131
Михайловська О.В.
УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ: ВІД ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДО СПІВПРАЦІ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ 137
Помаза-Пономаренко А.Л.
АНТИКОРУПЦІЙНІ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ ЗАХОДИ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ТА ІНШИХ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ 144
Семенець-Орлова І.А., Щур Н.О., Сервецький І.В.
ПРИЙНЯТТЯ ЕФЕКТИВНИХ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ РЕФОРМИ БЕЗПЕКОВОЇ СФЕРИ 151
Покатаєв П.С., Коновалов В.Ю.
ПІДТРИМКА ДЕРЖАВИ В ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ МЕДІАТОРІВ В УМОВАХ МАГІСТРАТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ 156
Маслов К.С.
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА 162
Щербак В.М.
ТРАНСРЕГІОНАЛЬНА СПІВПРАЦЯ ЯК ПРЕДМЕТ ВІДАННЯ ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ: НОРМАТИВНА ПЕРСПЕКТИВА ЄС ТА СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ 168
Дмитрова О.С., Терещук О.Д., Карпова К.В.
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ 173
Герасименко Р.В.
ДЕТЕРМІНАНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ 178
Боклаг В.А., Мерзляк А.В., Скрябіна Д.С.
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПОСТКОНФЛІКТНИМИ ТЕРИТОРІЯМИ ТА НАПРЯМИ ЇХ ВІДНОВЛЕННЯ 185
Стовбан М.П.
ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГОСПІТАЛЬНИХ ОКРУГІВ 190
Ніколаєв К.Д.
СИСТЕМА ЕКОЛОГІЧНОГО АУДИТУ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ 197
Баштанник В.В., Кравцов О.В.
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СУЧАСНИХ МОДЕЛЕЙ УЧАСТІ ГРОМАДИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ КРАЇН ЄС ТА УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ТРЕНДІВ АДМІНІСТРУВАННЯ 202
Набока К.О.
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У ТУРИСТИЧНІЙ СФЕРІ 212
Венгер І.В.
МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У СВІТІ: УСПІШНІ ПРАКТИКИ ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ СИСТЕМИ 216
Коваленко І.І.
СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ОСВІТИ 222
Тишко Д.Ф.
АНАЛІЗ ЗВІТУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ДИРЕКТИВИ 2011/24/ЄС ЗА 2022 РІК 228
Ющук Р.В.
РОЛЬ ПАРТИСИПАТОРНОЇ ДЕМОКРАТІЇ У РОЗВИТКУ ПАРТИСИПАЦІЇ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД 235
Лашук О.С.
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ФАРМАЦЕВТИЧНІЙ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ 242
Царик В.М.
ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ТА ПІДГОТОВКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ЄС 246
Юнгер В.І.
ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я 252
Качмар Б.М., Тимошенко О.О.
ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ВЕДЕННЯ ВІЙНИ: РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ 259

CONTENTS

SECTION 1
THE THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION
Vlasova N.S.
MAIN APPROACHES AND TYPES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS CONDITIONS FOR THE DEVELOPMENT OF REGIONAL LABOR MARKETS IN UKRAINE……7
Malko N.O.
FOREIGN EXPERIENCE IN IMPLEMENTING PUBLIC POLICY ON PREVENTING JUVENILE DELINQUENCY……11

SECTION 2
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION
Vlasenko S.I.
THE ROLE OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE IN THE PUBLIC POLICY OF NATIONAL MEMORY……17
Mykhailenko M.M.
ENSURING THE SANITARY AND EPIDEMIC WELL-BEING OF THE POPULATION OF UKRAINE THROUGH THE PRISM OF STRATEGIC DOCUMENTS FOR CHANGING THE FUTURE OF THE STATE……23
Moisiiakha A.V.
THE ROLE OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN STRENGTHENING THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES……30
Nykyforov A.Ye., Pohuda N.V.
STATE POLICY OF PROMOTING COMPETITION IN DIGITAL MARKETS……36
Tkachova N.M., Dmytrashko L.I.
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF STATE FINANCIAL CONTROL……41
Tiurina D.M.
ENSURING GENDER EQUALITY AS A KEY PRINCIPLE OF AN INDIVIDUAL'S LEGAL STATUS……45
Shamrai N.V.
PROBLEMS OF COMMUNICATION OF THE CENTERS PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES WITH CITIZENS IN UKRAINE DURING THE CONDITIONS OF WAR……49
Shevchenko O.O., Kulchytska E.A.
MODERNIZATION OF THE MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT……56

SECTION 3
PUBLIC SERVICE
Lazor O.D., Lazor O.Ya., Iskiv I.Z.
OPTIMIZING THE CLASSIFICATION OF CIVIL SERVICE POSITIONS IN UKRAINE……60
SECTION 4
LOCAL GOVERNMENT
Bieliaieva O.P., Serdiuk Yu.A., Kholod O.B.
PHYSICAL EDUCATION OF YOUTH AS AN OBJECT OF MUNICIPAL ADMINISTRATION……67
Horbata L.P.
LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF RESTORATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE……71

SECTION 5
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY AND PUBLIC ORDER
Kotliarov V.O.
EVOLUTION OF INTERNATIONAL POLITICAL INTERACTION IN THE SPHERE OF INFORMATION RELATIONS FROM THE POINT OF VIEW OF ENSURING INFORMATION SECURITY……76
Martyniuk O.V.
TRANSFORMATION OF CHALLENGES AND THREATS TO NATIONAL SECURITY IN THE SPHERE OF STATE BORDER SECURITY IN THE CONDITIONS OF THE FORMATION OF A NEW WORLD ORDER……81
SECTION 6
CURRENT PROBLEMS IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION
Lozynska T.M.
IMPROVEMENT OF THE INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL MECHANISM OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND PROFESSIONAL NON-GOVERNMENTAL ASSOCIATIONS OF AGRICULTURAL PRODUCERS……85
Hornyk V.H., Simak S.V., Yevmieshkina O.L.
PREREQUISITES OF EFFECTIVE PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF URBAN PLANNING……90
Bondarets Ye.M.
PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS STATE POLICY UNDER THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW……95
Bashtannyk O.V.
THE ECONOMIC SECURITY AS A COMPONENT OF INSTITUTIONAL CAPACITY AND COMPETITIVENESS OF THE STATE……100
Shestakovska T.L.
DIGITALIZATION OF THE GAMBLING MARKET: NEW OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR STATE REGULATION……106
Korchak N.M.
INTERNATIONAL EXPERIENCE OF GAMBLING REGULATION AND ITS APPLICATION IN UKRAINE……111

Lysenko S.O., Kuzyk P.M.
THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS OF THE DESTRUCTION OF THE RUSSIAN FEDERATION 116
Rudenko O.M., Rudenko O.O.
ADAPTIVE NATURE OF SOCIAL PROCESSES AND PRINCIPLES OF ADAPTIVE PUBLIC ADMINISTRATION IN NATIONAL SAFETY 121
Lopushynskyi I.P., Musilovskyi I.M.
IMPLEMENTATION OF ORGANIZATIONAL CHANGES IN THE PUBLIC SECTOR REGARDING HUMAN RESOURCES MANAGEMENT 126
Stativka N.V., Babaieva I.O.
MAIN COMPONENTS OF STATE REGULATION OF RURAL SOCIAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT 131
Mykhailovska O.V.
LAND RESOURCES MANAGEMENT: FROM ENVIRONMENTAL SECURITY TO COOPERATION WITH THE PUBLIC FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT 137
Pomaza-Ponomarenko A.L.
ANTI-CORRUPTION STATE ADMINISTRATIVE MEASURES IN THE SPHERE OF USE OF LAND AND OTHER NATURAL RESOURCES IN UKRAINE 144
Semenets-Orlova I.A., Shchur N.O., Servetskyi I.V.
ADOPTION OF EFFECTIVE ADMINISTRATIVE DECISIONS AS A COMPONENT OF STATE REGULATION OF THE SPHERE OF CIVIL DEFENSE IN THE CONDITIONS OF SECURITY SPHERE REFORM 151
Pokataiev P.S., Konovalov V.Yu.
STATE SUPPORT IN THE PROCESS OF TRAINING MEDIATORS IN THE CONDITIONS OF THE MASTER'S DEGREE IN PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION 156
Maslov K.S.
FOREIGN EXPERIENCE OF DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP 162
Shcherbak V.M.
TRANSREGIONAL COOPERATION AS A SUBJECT OF PUBLIC MANAGEMENT: THE NORMATIVE PERSPECTIVE OF THE EU AND MODERN UKRAINE 168
Dmytrova O.S., Tereshchuk O.D., Karpova K.V.
THEORETICAL ASPECTS OF THE FORMATION OF THE STATE ECONOMIC SECURITY SYSTEM 173
Herasymenko R.V.
DETERMINANTS OF STATE REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RURAL AREAS 178
Boklah V.A., Merzliak A.V., Skriabina D.S.
PUBLIC ADMINISTRATION OF POST-CONFLICT TERRITORIES AND DIRECTIONS OF THEIR RECONSTRUCTION 185
Stovban M.P.
LEGISLATIVE CHALLENGES IN THE FORMATION AND FUNCTIONING OF HOSPITAL DISTRICTS 190
Nikolaiev K.D.
THE SYSTEM OF ENVIRONMENTAL AUDIT AS AN ELEMENT OF ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY AT THE STATE LEVEL 197
Bashtannyk V.V., Kravtsov O.V.
COMPARATIVE ANALYSIS OF COMMUNITY MODERN PARTICIPATION MODELS IN MUNICIPAL GOVERNANCE IN EU COUNTRIES AND UKRAINE IN THE CONTEXT OF MODERN ADMINISTRATION TRENDS 202
Naboka K.O.
STATE POLICY ON STRATEGIC PLANNING IN THE TOURISM SPHERE 212
Venger I.V.
MODELS OF PUBLIC MANAGEMENT OF HEALTHCARE INSTITUTIONS IN THE WORLD: SUCCESSFUL PRACTICES FOR REFORMING THE UKRAINIAN SYSTEM 216
Kovalenko I.I.
SOCIAL RESPONSIBILITY OF THE STATE IN THE SPHERE DEVELOPMENT OF EDUCATION 222
Tyshko D.F.
ANALYSIS OF THE EUROPEAN COMMISSION'S REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF DIRECTIVE 2011/24/EU FOR 2022 228
Yushchuk R.V.
THE ROLE OF PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE DEVELOPMENT OF PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT: FOREIGN EXPERIENCE 235
Lashuk O.S.
WAYS OF IMPROVING STATE REGULATION IN THE PHARMACEUTICAL INDUSTRY IN UKRAINE 242
Tsaryk V.M.
PROFESSIONALIZATION OF PUBLIC SERVICE IN THE SYSTEM OF PUBLIC SERVANTS PROFESSIONAL EDUCATION AND TRAINING: EU EXPERIENCE 246
Yunher V.I.
TRANSFORMATION OF THE STAFF TRAINING SYSTEM FOR THE POST-WAR RECONSTRUCTION OF THE HEALTH CARE SYSTEM 252
Kachmar B.M., Tymoshenko O.O.
BASIC PRINCIPLES OF REGULATION OF INTERNATIONAL SECURITY AND WARFARE: A RETROSPECTIVE OF FORMATION 259

СЕКЦІЯ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ТА ТИПОЛОГІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК УМОВИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНИХ РИНКІВ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

MAIN APPROACHES AND TYPES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AS CONDITIONS FOR THE DEVELOPMENT OF REGIONAL LABOR MARKETS IN UKRAINE

УДК 336.225.2(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.1

Власова Н.С.
аспірантка кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університет митної справи та фінансів

У статті теоретично узагальнено основні підходи і типологізації публічно-приватного партнерства як умови розвитку регіональних ринків праці в Україні. Висвітлено специфічні передумови, які є необхідними для ефективної реалізації проєктів публічно-приватного партнерства, котрі здатні пожвавити ринок праці в регіонах України. На основі аналізу та узагальнення наукових джерел інформації виявлено детермінанти, які визначатимуть подальшу типологізацію публічно-приватного партнерства як умови розвитку регіональних ринків праці в сучасних умовах; виокремлено та схарактеризовано три основні форми публічно-приватного партнерства. За допомогою узагальнення і систематизації наукових джерел визначено шляхи для оптимізація інституційного середовища публічно-приватного партнерства. Особлива увага приділена питанням недостатньої популярності договорів публічно-приватного партнерства та складнощам укладення та реалізації договорів публічно-приватного партнерства. Але за матеріалами сучасних ресурсів та нормативних документів зазначено, що слід очікувати пожвавлення і активізації проєктів та договорів публічно-приватного партнерства на тлі повоєнного відновлення України, релокації бізнесів та інфраструктурних змін, що відбулися в нашій країні на тлі повномасштабної війни. За результатами аналізу передумов типологізації проєктів публічно-приватного партнерства в регіонах України, обґрунтовано, що їх активізація може стати дієвим інструментом розвитку локальних ринків праці, а також освіти в громаді та покращення рівня життя населення. На основі узагальнення та систематизації наукових джерел визначено три основні форми публічно-приватного партнерства: економічне, правове та організаційне, надано поняття їхньої сутності. В результаті аналізу вдалося виявити особливості реалізації подібних проєктів в окремих галузях економічної діяльності у формі принципів їх реалізації, джерел фінансування, вартості проєктів, очікуваного ефекту для учасників тощо.
Ключові слова: *публічно-приватне партнерство, ринок праці, інституційне середовище, договори публічно-приватного партнерства.*

The article theoretically summarizes the main approaches and typologization of public-private partnership as conditions for the development of regional labor markets in Ukraine. The specific prerequisites necessary for the effective implementation of public-private partnership projects that can revive the labor market in the regions of Ukraine are highlighted. Based on the analysis and generalization of scientific sources of information, determinants are identified that will determine the further typologization of public-private partnership as conditions for the development of regional labor markets in modern circumstances; three main forms of public-private partnership are identified and characterized. By generalizing and systematizing scientific sources, ways to optimize the institutional environment of public-private partnership are defined. According to the results of the analysis of the prerequisites for the typologization of public-private partnership projects in the regions of Ukraine, it is proved that their activation can become an effective tool for the development of local labor markets, as well as education in society and improving the standard of living of the population. Special attention is paid to the issues of insufficient popularity of public-private partnership agreements and the difficulties of concluding and implementing public-private partnership agreements. But according to the materials of modern resources and regulatory documents, it is indicated that we should expect revival and activation of public-private partnership projects and contracts against the background of the post-war recovery of Ukraine, the relocation of businesses and infrastructural changes that took place in our country against the background of a full-scale war. Based on the generalization and systematization of scientific sources, three main forms of public-private partnership are defined: economic, legal and organizational, and the concept of their essence is provided. As a result of the analysis, it was possible to identify the specifics of the implementation of such projects in certain sectors of economic activity in the form of the principles of their implementation, sources of financing, the cost of projects, the expected effect for participants, etc.
Key words: *public-private partnership, labor market, institutional environment, public-private partnership agreements.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проєкти публічно-приватного партнерства створюють цілий комплекс переваг для всіх його учасників, однак фактичні дані про кількість та обсяги таких проектів свідчать про недостатню їх поширеність в Україні. Особливо

тривожними виглядають показники у розрізі проєктів публічно-приватного партнерства, котрі перебувають в стані реалізації: більшість угод проходять тривалий процес узгодження, зміни вартості проєкту, що призводить до перегляду умов укладених раніше договорів.

Серед основних причин недостатньої популярності договорів публічно-приватного партнерства у вітчизняних інвесторів, крім їх високої вартості, варто вважати також складну процедуру укладання відповідних угод та недостатність інституційного забезпечення даного процесу. Процедура створення такого проєкту починається із визначення доцільності його реалізації, котрий здійснюється на підставі Концептуальної записки уповноважених органів управління об'єктом, котрий може стати центром відносин публічно-приватного партнерства. Така записка подається до органу управління уповноваженої установи, а у окремих випадках розпорядження державним майном – до Кабінету Міністрів України. Положення концептуальної записки детально аналізуються та встановлюється доцільність здійснення майбутньої концесії чи іншої форми партнерства.

Конкурс на реалізацію проєкту проводиться на загальних підставах, однак ініціатор має певні переваги та гарантії. Зокрема, саме з ініціатором партнерства може бути укладено угоду концесії, але на умовах переможця конкурсу. Якщо такі умови ініціатора партнерства не влаштовують, то він може претендувати на компенсацію витрат з підготовки техніко-економічного обґрунтування та конкурсних документів від переможця даного конкурсу [5].

Складнощі укладення та реалізації договорів публічно-приватного партнерства, особливо на регіональному рівні, зумовлюються також недостатнім розвитком інституційного середовища. Так, конкурсна Комісія, наприклад, не може бути утворена без участі представників профільних міністерств і відомств. Тобто виключно на рівні територіальних громад. Хоча, всі органи виконавчої влади мають свої представництва в регіонах у формі спеціалізованих департаментів чи управлінь. На наш погляд, така ситуація також суперечить фундаментальним основам децентралізації влади в Україні та дерегуляції ведення бізнесу. Відповідно, інституційне середовище публічно-приватного партнерства в регіонах може бути удосконалене шляхом скорочення кількості учасників процесу та оптимізації взаємозв'язків між ними (рис. 1).

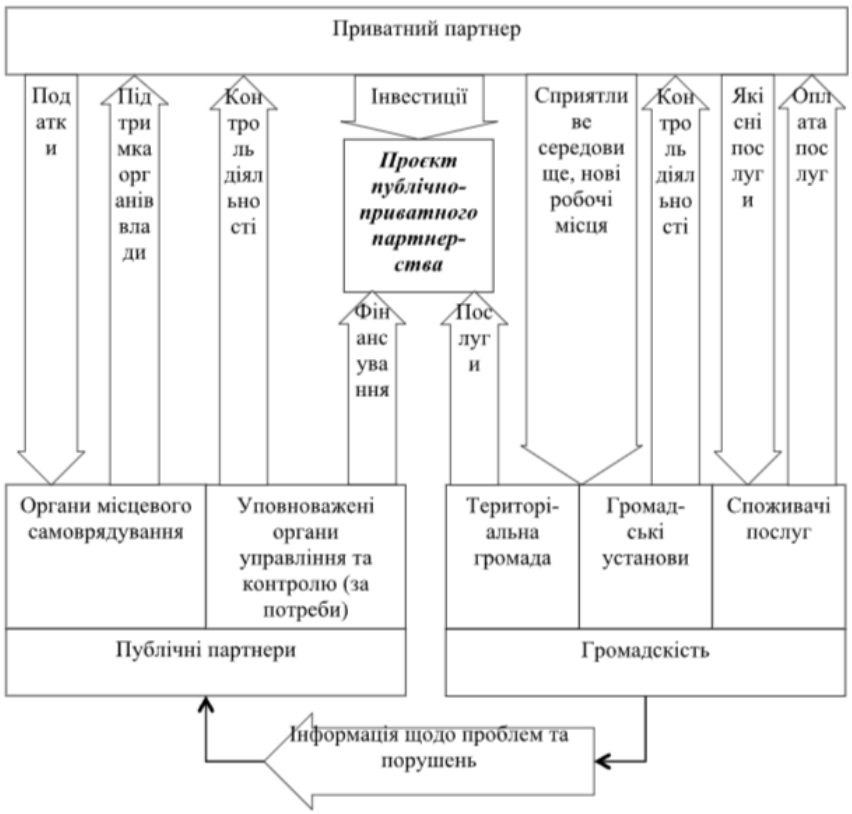


Рис. 1. Оптимізація інституційного середовища публічно-приватного партнерства

В найближчій перспективі варто очікувати активізації проєктів та договорів публічно-приватного партнерства на тлі повоєнного відновлення України, релокації бізнесів та інфраструктурних змін, що відбулися в нашій країні на тлі повномасштабної війни. Так, ще в червні 2022 року міністерством економіки оголошено про запуск пілотних проєктів такого партнерства у Львівській, Одеській та Харківській областях [6].

Станом на вересень 2022 року, за аналітичними даними сервісу з пошуку роботи Work.ua, ринок праці в регіонах України активно відновлювався: «найбільше вакансій наразі у Київській (+27%), Львівській (+17%), Дніпропетровській (+15%), Одеській (+26%) та Івано-Франківській (+24%) областях. Також активно зростають пропозиції роботи у Сумській (+28%), Житомирській (+28%) та Полтавській області (+25%). (показники наведено в порівнянні із червнем 2022 року). У Львівській та Івано-Франківській областях кількість вакансій сягнула 94% від показників до повномасштабного вторгнення – серпня 2021 року. У центрі та на півдні України ринок праці відновився на третину» [8].

Для ефективної реалізації проєктів публічно-приватного партнерства, котрі здатні пожвавити ринок праці в регіонах України, необхідним є створення ряду специфічних передумов:

– готовність органів місцевого самоврядування до змін та розвитку, плідної ефективної та швидкої роботи, політичної волі та спроможності до діалогу із суспільством;

– наявність обґрунтованої стратегії розвитку окремої територіальної громади, котра ґрунтується на її особливостях, сильних та слабких сторонах;

– реалістичність оцінок власного економічного, інвестиційного, майнового, кадрового та споживчого потенціалів регіону;

– ідентифікація тих проектів публічно-приватного партнерства, що не потребують значних вкладень та можуть стати пілотними для регіону;

– створення власної інституційної системи супроводу проектів публічно-приватного партнерства, котра здатна буде забезпечити ефективну консультаційну та інформаційну роботу на перших етапах розвитку проєктів.

Отже, на тлі руйнувань інфраструктурних об'єктів в Україні та кон'юнктурних змін на ринку, основними напрямками популяризації публічно-приватного партнерства в регіонах України мають стати (і з обов'язковим урахуванням територіальних особливостей):

– виробництво, постачання та розподіл енергії в усіх її формах;

– ремонт та експлуатація транспортних шляхів;

– роботи із забезпечення населення питною та технічною водою;

– охорона здоров'я та реабілітація населення, в тому числі тих категорій громадян, що постраждали внаслідок військових дій та військовослужбовців;

– поводження із побутовими та промисловими відходами;

– забезпечення населення безперебійний зв'язком та інтернетом;

– створення специфічних освітніх середовищ та послуг.

Для цілей реалізації окреслених завдань, що постають перед органами місцевого самоврядування, необхідна чітка детермінація складових механізму реалізації публічно-приватного партнерства в регіонах. Така детермінація передбачає ідентифікацію об'єктно-суб'єктних відносин, інструментів, форм та методів реалізації подібного партнерства.

Саме такі детермінанти визначатимуть подальшу типологізацію публічно-приватного партнерства як умови розвитку регіональних ринків праці в сучасних умовах. Інструменти публічно приватного партнерства слід класифікувати на економічні, стимулюючі та кадрові. Методи варто розділити на організаційні, інформаційні та правові. А от форми публічно-приватного партнерства напряму залежить від типів укладених угод: це можуть бути контракти, договори оренди, концесії, угоди створення спільних підприємств, технологічних центрів, створення особливих економічних зон тощо.

На сьогодні в економічній теорії та теорії публічного управління виокремлюють три основних форми публічно-приватного партнерства: економічне, правове та організаційне. Сутність економічного партнерства полягає у спільній реалізації комерційної діяльності приватним та публічним партнером. Сутність правового партнерства полягає в залученні приватних партнерів до розробки нормативно-правового та інструктивного регулювання підприємницької діяльності в регіоні. Організаційне партнерство передбачає взаємно у представників партнерів в управлінні та діяльності одне одного. Так, представники публічного партнера можуть бути залучені в діяльність партнера приватного не лише у формі контролю, а й на етапах реалізації окремих складових проекту.

Отже, за результатами аналізу передумов типологізації проєктів публічно-приватного партнерства в регіонах України, обґрунтовано, що їх активізація може стати дієвим інструментом розвитку локальних ринків праці, а також

освіти в громаді та покращення рівня життя населення. Ефективна реалізація таких проєктів передбачає синергійну взаємодію усіх складових публічно-приватного партнерства, що ідентифіковані в дослідженні. Основними сферами реалізації партнерства є забезпечення електрикою, теплом та природним газом, водою, поводження з відходами, будівництво об'єктів транспортної інфраструктури, охорона здоров'я, туризм тощо. В результаті аналізу вдалося виявити особливості реалізації подібних проєктів в окремих галузях економічної діяльності у формі принципів їх реалізації, джерел фінансування, вартості проєктів, очікуваного ефекту для учасників тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гумницька М. В. Вплив публічно-приватного партнерства на реалізацію міжнародних проектів : дис. на здобуття ступеня магістра, спеціальність «Економіка» / Нац. технічний ун-т України «Київський політехнічний ін-т ім. Ігоря Сікорського». Київ, 2018. 132 с.

2. Зайдель М. І. Публічно-приватне партнерство: європейський досвід та українські реалії. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Питання політології.* 2012. № 20. URL: http://surl.li/ntghx

3. Запатріна І. В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проектів і надання публічних послуг. *Економіка і прогнозування.* 2010. № 4. URL: http://surl.li/ntgiq

4. Державно-приватне партнерство. *Міністерство освіти і науки України* : веб-сайт. URL: http://surl.li/nljum (дата звернення: 17.10.2023).

5. Дорожня карта державно-приватного партнерства. *Міністерство економіки України*: веб-сайт. URL: http://surl.li/nljsv (дата звернення: 12.09.2023).

6. Львівщина – пілотна область у реалізації механізму державно-приватного партнерства. *Стрийська РДА* : веб-сайт. URL: http://surl.li/nljub (дата звернення: 18.09.2023).

7. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики: аналітична записка. Аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України* : веб-сайт. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1239/ (дата звернення: 09.09.2023).

8. Ринок праці на заході України майже відновився. *Економічна правда:* веб-сайт. URL : https://www.epravda.com.ua/news/2022/09/9/691357/ (дата звернення: 17.10.2023).

9. Сімак С. В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства в системі державного управління : дис. док. наук з держ. упр-ня: 25.00.025 / Академія муніципального управління. Київ, 2016. 447 с.

10. Статистичні дані. *Державна служба статистики України*: веб-сайт. URL: https://www.ukrstat.gov.ua/ (дата звернення: 23.09.2023).

FOREIGN EXPERIENCE IN IMPLEMENTING PUBLIC POLICY ON PREVENTING JUVENILE DELINQUENCY

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ ДИТЯЧОЇ ЗЛОЧИННОСТІ

UDC 343.97:351.74/.76-027.63(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.2

Malko N.O.
PhD student at the Department of Law
National Security and European Integration Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration» of V.N. Karazin Kharkiv National University

In the global context, the issue of preventing juvenile delinquency is becoming increasingly relevant. The article is devoted to the study of current international trends in the prevention of juvenile delinquency and the prospects for applying international experience to the domestic public administration practice of preventing juvenile delinquency. By analysing effective strategies and innovative approaches, the article aims to identify prospects for adapting these methods to Ukrainian realities. The study can serve as a basis for the development and implementation of effective national policy measures to prevent child delinquency. The purpose of the article is to identify the key components of successful initiatives and their potential for adaptation to the Ukrainian context. The article examines the existing practices and strategies implemented by countries with a high level of effectiveness in preventing child crime. Key aspects such as social and educational programmes, interaction between law enforcement agencies and the community, and the use of innovative technologies are considered. Examples of successful initiatives and their potential for adaptation in the context of national realities are analysed. The experience of preventing juvenile delinquency in the UK, France, Sweden, the USA and Japan is considered. The impact of juvenile justice, prevention programmes and local juvenile centres are examined on the example of these countries. Attention is focused on the factors of effectiveness of prevention activities. Considering the issues of prevention and avoidance of administrative offences committed by minors, the author emphasises that it is important to recognise the desirability of using programme-targeted regulation. Ukraine also has a positive experience of implementing various programmes, including those aimed at preventing juvenile delinquency. Thus, it is impossible to reject international experience, however, with regard to the prevention and deterrence of juvenile delinquency in Ukraine, the emphasis should be placed mainly on addressing specific problematic aspects of prevention in the country, taking measures that take into account the specifics of Ukrainian society. Therefore, the results of this study can serve as a basis for developing effective strategies and measures of national policy in Ukraine to prevent juvenile delinquency and ensure the safety of the younger generation. The author identifies promising areas that can be adapted and used to improve public policy on the prevention of juvenile delinquency in Ukraine.
Key words: *delinquent behaviour, juvenile delinquency, juvenile offences, prevention, juvenile justice.*

У світовому контексті питання попередження дитячої злочинності стає дедалі актуальнішим. Статтю присвячено дослідженню сучасних міжнародних тенденцій попередження дитячої злочинності та перспектив застосування міжнародного досвіду у вітчизняну публічно управлінську практику попередження дитячої злочинності. Аналізуючи ефективні стратегії та інноваційні підходи, стаття спрямована на виявлення перспектив для адаптації цих методик в українських реаліях. Дослідження може слугувати основою для розроблення та впровадження ефективних заходів національної політики щодо попередження дитячої злочинності. Мета статті полягає в ідентифікації ключових компонентів успішних ініціатив та їхнього потенціалу для адаптації в українських реаліях. Стаття вивчає вже існуючі практики та стратегії, впроваджені країнами з високим рівнем ефективності у попередженні дитячої злочинності. Розглядаються ключові аспекти, такі як соціально-освітні програми, взаємодія між правоохоронними органами та громадою, а також використання інноваційних технологій. Аналізуються приклади успішних ініціатив та їхній потенціал для адаптації в контексті вітчизняних реалій. Розглянуто досвід запобігання правопорушень неповнолітніми у Великобританії, Франції, Швеції, США та Японії. На прикладі цих країн розглянуто вплив ювенальної юстиції, програм превентивної діяльності, локальних центрів у справах неповнолітніх. Акцентовано увагу на чинниках ефективності профілактичної діяльності. Розглядаючи питання запобігання та уникнення адміністративних правопорушень, вчинених неповнолітніми, автором наголошено, що важливо визнати бажаність використання програмно-цільового регулювання. Україна також має позитивний досвід реалізації різних програм, включаючи ті, що спрямовані на запобігання правопорушень, вчинених неповнолітніми. Таким чином, неможливо відкинути міжнародний досвід, втім, стосовно запобігання та стримування правопорушень неповнолітніми в Україні, акцент доречно зробити, переважно, на вирішенні конкретних проблемних аспектів профілактики в країні, вживаючи заходів, які враховують специфіку українського суспільства. Отже, результати цього дослідження можуть слугувати основою для розробки ефективних стратегій та заходів національної політики в Україні щодо попередження дитячої злочинності та забезпечення безпеки молодого покоління. Автором визначено перспективні напрями, які можуть бути адаптовані та використані для удосконалення публічної політики щодо попередження дитячої злочинності в Україні.
Ключові слова: *делінквентна поведінка, дитяча злочинність, правопорушення неповнолітніх, превенція, ювенальна юстиція.*

Problem statement. The implementation of public policy aimed at preventing juvenile delinquency is informed by international experience. The significance of this research lies in the acute necessity, prevalent today, for the development and subsequent implementation of

effectively operationalized preventive measures. These measures are intended to preserve and cultivate valuable insights, taking into account the peculiarities of contemporary state and societal development. The practices of addressing juvenile delinquency in foreign countries cannot be disregarded.

Before an effective legislative model can be developed in such combat, consideration should be given not only to Ukrainian practice based on legal principles but also to the practices of foreign states where the preventive work has shown positive dynamics. For instance, in several countries (Denmark, Sweden, the United Kingdom), over the last decade, the prevention and deterrence of juvenile offenses have become an integral part of state policy. This foreign experience can only be characterized positively because it demonstrates the fact that preventing and deterring juvenile misconduct is one of the essential directions in fulfilling state functions.

Analysis of recent research and publications. Various aspects of preventing juvenile delinquency have been addressed by V. Vodnik, V. Holina, V. Yemelianova, A. Yosypiv, O. Maksymenko, K. Muranenko, O. Pakhomova, P. Petryk, N. Slyvotska A. Uzhytchak and others.

The **purpose** of the article is to summarise global trends and best foreign practices in the prevention of juvenile delinquency with a view to adapting and implementing them in domestic practice.

Results of the study. International norms and practices of dispensing justice concerning juveniles, along with minimizing criminal repressive methods, require "reducing the necessity of legal intervention and achieving effective fair and humane treatment of the minor in conflict with the law" [9]. The criminal policy of many foreign states is based on the premise that juvenile offenders require a special approach and specific influences, which are carried out within the framework of juvenile justice. The latter one is a complex and multi-faceted phenomenon encompassing several components. These include the activities of specialized courts handling cases of juvenile misconduct and crimes committed by minors, as well as the presence of special legislative acts regulating the specifics of criminal liability for juveniles and the application of penalties and other measures of criminal-law character.

Analyzing the degree of state legal regulation of prevention issues in these countries and in Ukraine, it can be argued that the prevention of offenses committed by minors is one of the main directions of state policy in many foreign countries. The basis for such a conclusion is a combination of legislative acts regulating prevention issues, their quantity, and a content.

It should be noted that the preventive work carried out by a large number of prevention entities both in Ukraine and in foreign countries is based on universally recognized norms of international law, including: the Universal Declaration on the Survival, Protection, and Development of Children, the Declaration of the Rights of the Child, the European Convention on the Exercise of Children's Rights (ETS No. 160), the United Nations Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing Rules), the Guiding Principles on Action for Children in the Criminal Justice System and the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency.

With regard to the current legislation of Ukraine in the field of preventing and deterring administrative offenses committed by adolescents, it unfortunately exhibits certain gaps and contradictions in the aspect of legal regulation of the analyzed issues. Therefore, it is believed that it requires the development because there is a pressing need to introduce necessary changes and amendments, and even adopt a relevant regulatory legal act that regulates the issues of combating administrative offenses committed by individuals under the age of 18.

The purpose of such "intervention" in the lives of adolescents is primarily to prevent them from committing further offenses and crimes through various restraining actions (rehabilitation, the correct psychological approach, etc.).

For example, in the United Kingdom, there are courts for cases involving juveniles, which have certain peculiarities. Cases involving juvenile offenders are typically heard separately from other cases, usually in the morning. Moreover, each such case is considered individually and separately from cases of co-offenders (if any) of the crime, and the legal representatives of the juvenile must be present at the court hearing (this norm is also adopted in Ukraine). In the United Kingdom, such courts also have probation services, whose duties include crucial functions such as studying the personality of the young offender, supervision, and further guidance for the minor [13]. However, such a juvenile justice system has only been implemented in the administrative territories of the United Kingdom and Northern Ireland; attempts to create a similar system (specifically, a special court for juvenile cases) in Scotland have not been successful.

In addition to juvenile courts, the United Kingdom is also characterized by the abundance of legislative acts aimed at protecting and safeguarding the rights of children, including:

– The "Children and Young Persons Act";

– General instructions regarding the placement of children;

– Rules for placing children in foster care;

– National Standards in the United Kingdom for the organization of foster care.

First and foremost, attention should be given to the 1998 law "Crime and Disorder Act", the adoption of which was a response to the extraordinary increase in the level of juvenile delinquency in England and Wales from 1989 to 1992. According to this law, a magistrate may issue an "antisocial behavior order" against a juvenile, which entails imposing certain obligations on the minor [7]. The restrictions or duties stipulated by the order are considered as punitive measures. Additionally, the mentioned law grants the court the authority to issue a "parenting order", allowing it to impose additional responsibilities on parents whose children exhibit antisocial behavior, to monitor the behavior of the minor and prevent them from committing offenses or crimes. Also noteworthy is the measure of detaining truant schoolchildren, which allows any police officer to detain a schoolchild who is absent from school without valid reasons during school hours and transport them back to school or home. In England, the issuance of warnings to juvenile delinquents is also widely practiced. This measure allows minors to avoid criminal responsibility, as the principle of preventive influence is one of the priorities in England. Consequently, the English authorities pay close attention to the implementation of early prevention programs for juvenile delinquency, targeting both minors and their parents (various courses, educational programs, etc.), fully funded by the state.

The state juvenile justice system, which actively operates, is noteworthy, albeit not without controversy. It cannot be denied that England takes a leading position in resolving issues related to the protection of the lives, rights, and freedoms of children, as the state addressed these problems more than 20 years earlier than Ukraine.

Although the practice of law enforcement in matters related to the removal of children from families is far from perfect, it is important to emphasize how much attention the state pays to the issue. Judicial authorities have often attempted to protect the interests of children rather than specifying the norms for child removal. However, in this case, the focus should be on the quality of implementing norms within the framework of juvenile justice. Not always the seemingly positive intention of removing a child from a family brings benefits to both the child and their family.

The juvenile justice system is also highly developed in Sweden, where a vast body of legislative acts on children, including those related to delinquency prevention, is in force. Moreover, Sweden can be regarded as a leader in state regulation of socially correct upbringing of minors since in 1979, Sweden became the world's first country to ban physical punishment of children and declared such punishment a crime [6].

Decades later, in 1989, Sweden became one of the first countries to sign the UN Convention on the Rights of the Child, and a bit later, in 1993, Sweden established a special ombudsman institution. The purpose of this institution was the protection of children's rights. Furthermore, Sweden should be considered as an example not only because of its legal framework but also due to the presence of numerous organizations: BRIS ("Children's Rights in Society"), Friends, Save the Children Sweden, to which adolescents (including children) can turn for assistance when needed, actively engaging in the socialization of adolescents with deviant behavior to prevent them from committing offenses and crimes.

Another interesting practice in the field of child protection is found in France, which developed its system for protecting the rights and legitimate interests of children starting in 1945. This system has both organizational and legal aspects. Based on the content of certain legislative acts, the primary task of ensuring the protection of a child's rights lies primarily with their parents. For instance, the Civil Code of France stipulates that "…parental rights belong to the father and mother to protect the child's interests regarding their safety, health, and moral upbringing. They have the right and responsibility to protect the child, monitor their behavior, and be involved in their upbringing…" [4]. Furthermore, these exceptional rights cannot be transferred to third parties, and even parents cannot waive them.

It is important to remember that minors, due to their undeveloped mental capacity and awareness, cannot simply refuse, for example, an offer to try alcoholic beverages when such an offer comes directly from their parents. Therefore, France's positive practice indicates that the state is concerned about such situations, as evidenced by the implementation of organizational or legal measures only in such cases. The goal of France's legislation in this area is to preventatively protect children within the framework of "organizational protection" and safeguard their rights and life interests within the framework of "legal protection".

In the first case, when families themselves recognize the problems they face and consent to assistance from prevention agencies. The second case concerns incidents where there is evidence of a dangerous situation for the child, including the commission of a criminal offense against the child.

In France, the primary document regulating the specifics of juvenile criminal responsibility and the application of penalties and other measures of a criminal law nature is Ordinance No. 45-174 of February 2, 1945, regarding offenses committed

by minors. This ordinance establishes that the upbringing (resocialization) of a minor who has committed an offense is more important than criminal sanctions and recognizes the right of juvenile offenders to education. The purpose of this law is to integrate young people into society, with their upbringing being supervised by correctional administrative services, which is a particular area of activity for the Ministry of Justice. It aims to prioritize the upbringing of minors over punishment. The court generally applies judicial protection, assistance, supervision, and education measures to minors, rather than penalties (Article 122-8) [10].

The Criminal Code of France stipulates that minors found guilty of committing criminal acts are subject to social assistance measures, supervision measures, and compulsory educational measures under conditions established by special law [1]. In France, a diverse range of forms and methods of educational influence on young offenders is employed, believing that this approach helps them discover themselves and find their place in life.

Juvenile justice in France encompasses all stages of justice, from investigation to the execution of educational measures or monitoring of juvenile offenders. The juvenile prosecutor is informed by the police of the arrest of a minor who has committed an offense. The prosecutor meets with the minor and communicates with the juvenile judge to decide on the further fate of the adolescent: whether to remove them from the family, place them under educational supervision, or temporarily detain them. All interrogations are recorded on video camera, and the presence of a lawyer is mandatory. At this informational stage, the judge invites the minor to their office, talks to them, and examines their life circumstances. For this purpose, the court has a special educational service (Service de la protection judiciaire de la jeunesse). Thus, within the Ministry of Justice, there are two structures: juvenile courts and the special educational service (SES), which implements the judge's decisions.

Educators visit homes, meet adolescents and their parents, and the adolescent attends a day center. Mandatory social support is provided only when the adolescent comes into contact with the justice system for the first time. If the adolescent resists educational measures, more severe sanctions, including imprisonment, may be applied. It is crucial to determine the effectiveness of educational measures before the judge makes a final decision. When ordering preliminary detention, the judge can, where it is possible, maintain family ties, including cohabitation. The judge can apply the following influence measures: supervision over the minor, placement in a facility for minors, or imprisonment.

If the educational measures entail returning to parents, reprimands, compensation for damages, guardianship, educational guardianship, court-ordered protection, placement in an institution, etc., the Juvenile Judge should take all necessary actions to avoid punishment. Educational services at the court monitor the implementation of educational measures in an open environment (when the adolescent remains with their family but is placed under guardianship). They also provide supervision in cases of imprisonment and offer consultations to minors and their families.

It should be noted that many foreign countries use various forms and methods, including program regulation, in preventive activities. An example of such work can be the “Legal Education Program” developed by law enforcement officers in the state of Florida for use in both public and private schools.

The main objectives of the Program are as follows:

– Familiarize student-minors with criminal law norms and norms of responsibility for delinquent behavior;

– Instill in children intolerance for committing crimes and offenses;

– Familiarize minors with the values that have developed in society [5].

As part of the conducted work, minors are shown video segments with examples of the application of influence measures to offenders, and law-abiding behavior is promoted. In the United States, for example, there is a juvenile crime prevention program in which adolescents visit correctional facilities. Similar measures are taken to psychologically influence adolescents who have not yet embarked on a criminal path but have already exhibited deviant behavior (i.e., tendencies to commit offenses and crimes).

Among juvenile offenders, there are often gifted adolescents. In the United States, federal internment facilities are organized for talented criminals. These facilities house counterfeiters who created difficult-to-detect counterfeit dollar bills using computers and color printers, hackers who managed to breach complex security systems of American and international banks, and skilled producers of plastic cards for ATMs, among others. In federal internment facilities for talented criminals, the best professors in America conduct lectures. For example, Bill Gates, the chairman of Microsoft, delivers lectures to adolescents who committed “computer” crimes [3].

After completing three years of education at the internment facility, graduates are offered employment at the Pentagon under a contract.

Thus, delinquent gifted minors are redirected towards serving the interests of the state rather than undermining its principles.

Throughout the USA, the UK, Canada, and many European countries, the prevention of delinquency often involves the formation of contracts that regulate the exchange of positive incentives between two or more parties and establish clear norms of interaction during the pre-delinquent behavior stage. These contracts can be between a parent and a child, a teacher and a child. However, the effectiveness of such contracts is greatest when they are integrated into a multi-component prevention program [8]. This method of preventing delinquency gives no results if parents have lost control over the child or if the teacher lacks authority over the adolescent.

The most effective programs are those integrated into the school curriculum, encompassing not only pre-delinquents but also children with ordinary adaptive behavior. For example, American school programs include the study of the principles of the justice system. In the state of Arizona, classes are conducted in the form of a mock trial. Methodological recommendations have been developed, outlining the roles of a police officer working in the school, a counselor, and the students themselves. Among the students, roles are distributed, such as police officers, lawyers, prosecutors, witnesses, jurors, judges, journalists, and court secretaries. The accused is usually played by a police officer whom the students have never seen before. The school police officer oversees the role-play. The preparation for this activity takes from 3 to 5 weeks, but the investment in time is justified. Students who study the basics of the justice system using this method have a much deeper understanding of the material than those who learn this subject from a textbook [11].

In Los Angeles, there is a program where adolescents with pre-delinquent behavior visit correctional facilities. Adolescents visit a police station, pre-detention cells, a prison for juvenile offenders, and a morgue. The impressions received from such “tours” have a restraining effect and create a desire not to end up there. Parents of adolescents give a written consent for their child to participate in such a program [12].

In Japan, local centers for juvenile affairs have been created and successfully operating since 1980 in small towns and villages, numbering around six hundred in total. Each center provides assistance to adolescents who find themselves in difficult life situations, warning against wrong impulsive decisions. The activities of the staff at these centers are aimed at identifying children and adolescents who are avoiding schooling [2].

To achieve this, staff members take turns patrolling in civilian clothing and observe adolescents in the streets, in gaming arcades, cinemas, supermarkets, and so on. They must learn. By talking to such adolescents to determine the reason for their absence from school, the staff member decides what action to take: to return them to classes, to bring them to their parents, or to detain them for further investigation.

One of the functions of the center's staff is to provide necessary assistance to parents in the form of recommendations on raising adolescents. Voluntary police assistants are involved in such city patrols. The combined efforts of the police, schools, and the community give positive results.

Western scholars Andrews, Bonta, and Hodgson [8] conducted an analysis of existing programs for preventing delinquent behavior among adolescents. Three factors that may prove crucial for achieving successful results are the location of preventive interventions, targets, and change models. The first factor (locations) is related to successful educational activities that involve systematic work rather than conducting another campaign. It is within schools where socio-pedagogical technologies oriented towards individual delinquency prevention are introduced, making preventive work with adolescents highly effective. The second factor of effectiveness is the selection of the correct goal for preventive intervention, which requires the involvement of professionals in psychology, pedagogy, and medicine. Identifying the endogenous causes of delinquency is usually beyond the capacity of law enforcement officials, so prevention primarily takes into account external socio-economic factors, the connection of which with the commission of a specific type of crime may be very weak.

An issue of paramount importance is the change model, which is the third factor of prevention success. The change model should underlie such work and be based on the theory of criminal behavior. It should focus on characteristics that are likely to mediate criminal behavior, such as personality traits.

Conclusions. Summarizing the analysis of foreign experience in preventing delinquent behavior, several promising directions that can be adapted and used in domestic work with delinquent adolescents can be identified. The first direction is the implementation of new socio-pedagogical and socio-psychological technologies that have proven their capability and effectiveness over many decades. The second direction involves identifying gifted delinquents, developing their abilities, and redirecting their personal meanings. The third direction is early socio-pedagogical prevention of delinquent behavior

in children from disadvantaged families. The fourth direction is educating special subjects in the prevention system, both within law enforcement agencies and outside of them but with the involvement of the police. Therefore, when considering the issue of preventing and averting administrative offenses committed by minors, it is essential to acknowledge the desirability of using program-target regulation, as it is nearly impossible to codify the entire spectrum of relationships between adolescents and society that can lead to deviant behavior as legal norms. This approach is vital for both entities involved in preventive activities and minors who serve as the objects of preventive influence, as it provides essential guidance for their activities and functioning, which is particularly important for the implementation of "non-legal" forms of prevention.

Ukraine also has positive experience in implementing various programs, including programs for preventing offenses committed by underage individuals. Thus, it is undeniable that international experience should be taken into account. Still, concerning the prevention and deterrence of minor offenses in Ukraine, the focus should be mainly on addressing the specific problematic aspects of prevention in our country, taking actions that consider the specificity of Ukrainian society.

REFERENCES:

1. Кримінальний кодекс Французької Республіки. Київ : ОВК. 2019. 348 с.

2. Попова Ю. С. Досвід Японії у профілактиці правопорушень серед неповнолітніх. *Сучасний науково-педагогічний дискурс окреслення і вирішення соціальних питань*: XXIII Всеукраїнська науково-практична конференція: тез. доп., м. Миколаїв, 20 листопада 2020 р. ЧНУ ім. Петра Могили. Миколаїв. 2020. С. 50–53.

3. Савіна Н.Н. Іноземний досвід запобігання деліквентної поведінки підлітків. *Освіта і наука*. 2008. № 3 (51). С. 75–83.

4. Захватаєв В. Н. Цивільний кодекс Франції (Кодекс Наполеона); Передмова; пров. з франц., Додатки В. Н. Захватаєв. Київ : Алерта, 2016. 1156 с.

5. Щербинський К.С. Зарубіжний досвід протидії злочинності неповнолітніх. *Сучасна європейська поліцеїстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України* : зб. тез доп. учасників міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11 квіт. 2019 р.). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2019. С. 260-262.

6. Children in Sweden. URL: https://sweden.se/society/children-and-young-people-in-sweden/ (Last accessed: 05.10.2023)

7. Crime and Disorder Act 1998. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/37/contents (Last accessed: 05.10.2023)

8. Farrington D.P., Loeber R., Van Kammen W.B. Long-term criminal outcomes of hyperactivity-impulsivity-attention-deficit and conduct problems in childhood. *Straight and devious pathways from childhood to adulthood* / Eds. Robins L.N., M. Rutter. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 62–81.

9. Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing Rules). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/beijing _rules.shtml (Last accessed: 05.10.2023)

10. Ordonnance N 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. URL: http://www.legifrance.gouv.fr (Last accessed: 05.10.2023)

11. Skinner B.F. A matter of consequences. N.Y. 1983. 441 p.

12. Tremblay R. E., Craig W. M. Developmental crime prevention. *Building a safer society: Strategic approaches to crime prevention* / Eds. Tonry M., Farrington D.P. Chicago : The University of Chicago Press, 1995. P. 151–236.

13. Young Witness Initiative. URL: https://www.cps.gov.uk/youth-crime (Last accessed: 05.10.2023)

СЕКЦІЯ 2
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

РОЛЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В ПУБЛІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ

THE ROLE OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE IN THE PUBLIC POLICY OF NATIONAL MEMORY

УДК 328 (477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.3

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

Публічна політика національної пам'яті в Україні відіграє важливу роль у консолідації українського народу та викликає великий суспільний інтерес. У її формуванні та реалізації активну участь беруть такі суб'єкти політичного процесу, як органи державної влади та органи місцевого самоврядування різних рівнів, а також інститути громадянського суспільства. Значне місце посідають вищі органи державної влади, серед яких вищий орган законодавчої влади – Верховна Рада України, до повноважень якої входить формування політики національної пам'яті в державі. Метою даної статті є дослідження діяльності Верховної Ради України щодо формування публічної політики національної пам'яті. В статті розкрито повноваження парламенту в даній сфері та подано основні нормативно-правові акти, що регламентують його діяльність. Проаналізовано законодавчу процедуру, розкрито діяльність комітетів Верховної Ради України, що здійснюють підготовчу законотворчу роботу щодо питань національної пам'яті. Приділено увагу спеціальним комісіям, які діяли у Верховній Раді й відали дискусійними питаннями з історії України. Проаналізовано та визначено роль громадськості та охарактеризовано форми участі громадян у законотворчій діяльності парламенту. Вивчено закони України та інші нормативно-правові акти, що стосуються політики національної пам'яті, акцентовано увагу на окремих із них, котрі відіграють важливу роль у державотворчих та націєтворчих процесах. Проаналізовано діяльність Верховної Ради України під час повномасштабної російської війни, окреслено особливі умови її роботи в умовах воєнного стану. Охарактеризовано закони України, що стосуються питань національної пам'яті, які були прийняті після 24 лютого 2022 року та визначено їх роль у подальшій реалізації політики в даній сфері. Визначено серед важливих умов для успішної реалізації публічної політики національної пам'яті, в тому числі для досягнення ефективної законотворчої діяльності Верховної Ради України, налагодження відкритого діалогу між владою та суспільством.

Ключові слова: *публічна політика, державне управління, вищі органи влади, законодавча влада, Верховна Рада України, національна пам'ять.*

The public policy of national memory in Ukraine plays an important role in the consolidation of the Ukrainian people and arouses great public interest. Such subjects of the political process as bodies of state power and local self-government at various levels, as well as institutions of civil society, take an active part in its formation and implementation. A significant place is occupied by higher bodies of state power, among which the highest body of legislative power is the Verkhovna Rada of Ukraine, whose powers include the formation of the policy of national memory in the state. The purpose of the article is to study the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine regarding the formation of the state policy of national memory. The article discloses the powers of the parliament in this area and provides the main legal acts regulating its activities. The legislative procedure was analyzed, the activities of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, which carry out preparatory law-making work on issues of national memory, were disclosed. Attention was paid to the special commissions that operated in the Verkhovna Rada and dealt with debatable issues from the history of Ukraine. The role of the public is analyzed and determined, and the forms of citizen participation in the law-making activity of the parliament are characterized. The laws of Ukraine and other normative legal acts related to the policy of national memory are studied, attention is focused on some of them, which play an important role in the state-building and nation-building processes. The activity of the Verkhovna Rada of Ukraine during the full-scale Russian war is analyzed, the special conditions of its work under martial law are outlined. The laws of Ukraine related to issues of national memory, which were adopted after February 24, 2022, are characterized and their role in the further implementation of policy in this area is determined. Among the important conditions for the successful implementation of the public policy of national memory, including the achievement of effective law-making activity of the Verkhovna Rada of Ukraine, the establishment of an open dialogue between the government and society was determined.

Key words: *public policy, public administration, higher authorities, legislative power, Verkhovna Rada of Ukraine, national memory.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. В статті 5 Основного Закону України зазначено: «…Єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [10]. Участь громадян у публічному управлінні регламентується Конституцією та законами України. Проявляючи громадську активність, ініціативність і небайдужість, громадяни

сприяють вирішенню важливих суспільних проблем та задоволенню нагальних суспільних потреб.

У системі публічного управління важлива роль відводиться саме органам державної влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики в усіх сферах. У даній статті мова піде про особливо актуальну в умовах повномасштабної російської війни сферу – політику національної пам'яті. Суспільний інтерес до даної політики в Україні особливо зріс після Революції Гідності, спричинивши ухвалення відповідних законів та прийняття необхідних управлінських рішень. Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну 24 лютого 2022 р. надало нових обертів політиці національної пам'яті, поставило перед владою нові завдання та визначило нові пріоритети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем політики пам'яті, починаючи з 2000-х років, приділяли увагу багато українських вчених у різних галузях науки, здебільшого історики, політологи, філософи. Серед них – В. Бабка [2], В. Бондар [3], О. Гриценко [5], Р. Додонов [1], Ю. Зерній [7], В. Іваненко та В. Кривошеїн [8], А. Киридон [9], Ю. Руденко [42], Ю. Шаповал [44] та ін. В певні періоди в Україні виокреслювалися осередки студіювання, що охоплювали широкі питання у сфері національної пам'яті (розробка теоретико-методологічних засад політики – Український інститут національної пам'яті [14]; дослідження питань історичної пам'яті та національної ідентичності – Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України [12; 13]; студіювання світового досвіду політики пам'яті – Інститут всесвітньої історії НАН України [41]; вивчення політики національної пам'яті в контексті національної безпеки України – Національний інститут стратегічних досліджень [16] тощо). В державному управлінні дослідження даних питань активізувалось порівняно недавно (А. Гаврилюк [4], О. Гук [6], Д. Сачко [43] та ін.), а тому залишається потреба ґрунтовного вивчення окремих аспектів формування та реалізації публічної політики національної пам'яті в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз наукового доробку українських вчених, що стосується питань національної пам'яті / історичної пам'яті / політики пам'яті тощо, дає підстави до подальших досліджень управлінських аспектів політики національної пам'яті, вивчення її суб'єктів та об'єктів, інституційно-правового забезпечення, механізмів та інструментів формування і реалізації даної політики в публічному управлінні тощо.

Метою статті є дослідження діяльності Верховної Ради України як суб'єкта публічної політики національної пам'яті. Реалізація даної мети передбачає розкриття повноважень Верховної Ради у даній сфері, вивчення законодавчої процедури, аналіз законотворчої діяльності щодо питань національної пам'яті. Основну джерельну базу дослідження становлять Конституція України, закони України, постанови та інші акти Верховної Ради України. Важливим інформаційним джерелом для виконання дослідницьких завдань є офіційний сайт парламенту.

Виклад основного матеріалу. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в державі, є вищим органом державної влади, що забезпечує формування публічної політики національної пам'яті в Україні. Статус та повноваження Верховної Ради визначено в Конституції України (статті 75-101) [10], а порядок її роботи – Законами України «Про Регламент Верховної Ради України» [35], «Про статус народного депутата України» [37], «Про комітети Верховної Ради України» [31], «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [38] та ін.

Відповідно до визначеної законодавчої процедури, що передбачає послідовні взаємозв'язані дії у парламенті, питання, що стосуються політики національної пам'яті на рівні підготовки законопроєктів та їх попереднього розгляду, здебільшого входять до компетенції Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики, що відає культурно-просвітницькою та інформаційною діяльністю, охороною історико-культурної спадщини, музейною та архівною справами, культурно-мистецькою сферою тощо [33]. Також до формування даної політики можуть долучатись інші комітети в якості головних з попереднього розгляду. Наприклад, Комітет з питань молоді і спорту, що відає питаннями національно-патріотичного виховання [33], виступав головним комітетом у підготовці законопроєкту про утвердження української національної та громадянської ідентичності (Закон прийнято 13 грудня 2022 р. [32]) та продовжує відати даними питаннями в парламенті (3 листопада 2023 р. підкомітет національно-патріотичного виховання Комітету з питань молоді і спорту прозвітував про результати роботи з імплементації Закону [15]); Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування виступав як головний у підготовці проєкту Закону України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» (набрав чинності 27 липня 2023 р. [25]) тощо.

Для підготовки та попереднього розгляду питань, які не входять у відання жодного з комітетів, для підготовки та доопрацювання проєктів законів чи інших актів, у Верховній Раді України зі складу депутатів створюються тимчасові спеціальні комісії. Наприклад, комісія, до компетенції якої входили дуже на той час дискусійні питання національної пам'яті, була створена у вересні 1996 р. – «Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України по сприянню у вивченні питань, пов'язаних з перевіркою діяльності ОУН-УПА» у складі 15 чоловік на чолі з народним депутатом А. Юхимчуком [36]. До комісії увійшли депутати, які пропорційно представляли різні політичні сили й мали різне бачення на історію ОУН і УПА, а тому їм так і не вдалося порозумітися й робота комісії фактично була паралізована й не дала результату. Врешті-решт Президент України Л. Кучма, відповідаючи на суспільний запит, у вересні 1997 р. створив Урядову комісію з вивчення діяльності ОУН-УПА [40].

В той же час, необхідно згадати й про Комісію у справах колишніх партизанів Великої Вітчизняної війни 1941–1945 років. Її було створено ще в червні 1948 р. при Президії Верховної Ради УРСР для підтвердження участі в радянській партизанській боротьбі та увічнення пам'яті загиблих партизанів часів Другої світової війни. Після відновлення незалежності нашої держави вона продовжувала діяти при Верховній Раді України [29]. Очолювали Комісію колишні учасники радянського партизанського руху опору в Другій світовій війні П. Мусієнко (до 1997 р.), В. Коньков (1997–2012 рр.) та В. Римар (2012–2017 рр.). Свою діяльність Комісія припинила у травні 2017 р. у зв'язку з процесами декомунізації [30].

Важливою складовою законотворчої діяльності парламенту є участь у ній представників громадськості. Забезпечуючи діалог суспільства та державних органів, влада таким чином гарантує дотримання демократичних засад суспільного розвитку. Для вироблення державної політики у сфері національної пам'яті з урахуванням громадської думки, застосовуються різноманітні форми як безпосередньої, так і опосередкованої участі громадян у законотворчих процесах. А в умовах діджиталізації ці процеси прискорюються й оптимізуються (наприклад, через електронний кабінет громадянина на сайті парламенту), що забезпечує дотримання відкритості та прозорості. Громадяни можуть подати власні законодавчі пропозиції, звернувшись із письмовим або усним зверненням; висловити власну позицію, подавши або підписавши електронну петицію; долучитись до обговорення проєктних документів під час громадських слухань; здійснити контроль діяльності законодавця або стану підготовки проєктів документів шляхом запиту на публічну інформацію тощо. Зокрема, відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України, представники громадськості можуть висловити свою думку щодо доцільності прийняття проєкту закону чи іншого акта до попереднього його розгляду в головному комітеті, а також можуть бути присутні на засіданні головного комітету під час попереднього розгляду проєкту документа [35].

Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти, таким чином визначаючи засади та основні напрями публічної політики національної пам'яті. Також до її повноважень, що стосуються даної сфери, належить затвердження загальнодержавних програм, наприклад щодо національно-культурного розвитку або національно-патріотичного виховання; затвердження Державного бюджету України та здійснення контролю за його виконанням; призначення та звільнення членів Кабінету Міністрів України, які займають відповідні посади в державній управлінській системі у сфері національної пам'яті тощо. Верховна Рада здійснює перейменування населених пунктів і районів, що є особливо актуальним у ході подолання колоніального минулого України як складової політики національно пам'яті. До її повноважень також входить ухвалення постанов про відзначення пам'ятних дат та ювілеїв, важливих історичних подій та історичних постатей. Верховна Рада уповноважена звертатися із заявами до українського народу та до світової спільноти, проводити громадські слухання стосовно суспільно важливих проблем з історії українського народу чи народів, які проживають в Україні, з історії міжнародних відносин тощо.

Першим актом Верховної Ради України, що мав безпосередній вплив на формування політики національної пам'яті, є доленосний для українського народу документ – Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР XII скликання (Верховна Рада України I скликання у тому ж складі). Закладені в Декларації положення про невід'ємне право української нації на самовизначення, про забезпечення національно-культурного відродження українського народу, його історичної свідомості й традицій, про функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя, про гарантування всім національностям, які проживають на території України, права на вільний національно-культурний розвиток тощо – все це лягло в основу формування концептуаль-

них засад державної політики національної пам'яті в Україні [22]. Безсумнівно, прийняття Декларації стало можливим лише в результаті багаторічної боротьби українського народу за право на самовизначення, за демократичні права і свободи.

Одним із першочергових важливих кроків у формуванні політики національної пам'яті після відновлення державної незалежності було затвердження Верховною Радою України в січні–лютому 1992 р. державних символів – Державний Гімн України [20], Державний Прапор України [21], Державний Герб України [19]. А 28 червня 1996 р. державні символи України були закріплені в статті 20 Конституції України [10]. В основу державної символіки сучасної України покладено глибокі національні традиції Української держави, що мають тисячолітню історію – від Русі-України (Київської держави) IX–XIII століть до Української Народної Республіки та Української Держави 1917–1921 років. Ці символи також використовувалися українським народом під час боротьби за відновлення суверенної й незалежної України.

Особливе місце в публічній політиці національної пам'яті посідає відновлення правди про Голодомор в Україні 1932–1933 років, визнання його геноцидом українського народу, вшанування пам'яті жертв Голодомору, засудження злочинної діяльності радянської влади, що призвела до національної трагедії. 28 листопада 2006 р. Верховна Рада України прийняла Закон, який визнавав Голодомор 1932–1933 років в Україні геноцидом українського народу [17]. В подальшому Верховна Рада неодноразово зверталась до міжнародних акторів щодо визнання Голодомору геноцидом українського народу [26; 27; 28].

Не викликає сумнівів величезне значення у формуванні політики національної пам'яті України прийняття Верховною Радою 9 квітня 2015 р. декомунізаційних законів: «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті» [34], «Про увічнення перемоги над нацизмом в Другій світовій війні 1939–1945 років» [39], «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» [23], «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режимів та заборону пропаганди їхньої символіки» [24]. На нашу думку, ці закони необхідно було ухвалювати в перші роки після відновлення незалежності України. Це сприяло б реалізації важливих напрямів у політиці національної пам'яті й забезпечило б сталий розвиток українського громадянського суспільства та єдність українського народу. В той же час, слід враховувати важливість у формуванні державної політики наявності суспільного запиту. Прийняття декомунізаційних законів було відгуком на події Революції Гідності та російську агресію проти України у 2014 р., що спричинили масовий громадянський рух за переосмислення радянського минулого України та позбавлення публічного простору символіки комуністичного тоталітарного режиму.

Сьогодні Верховна Рада України продовжує свою законотворчу діяльність у сфері національної пам'яті. Повномасштабна війна прискорила та активізувала окремі процеси в даній політиці й викликала потребу в перегляді та переоцінці вже усталених у суспільстві концептів. Зокрема, у відповідь на суспільний запит, було прийнято важливі для подальшої реалізації політики національної пам'яті Закони України «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» [25] та «Про дерадянізацію законодавства України» [18]. Суспільно важливим для України та її національної безпеки, особливо під час зовнішньої агресії та загрози втрати державного суверенітету, став Закон України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» [32].

Узагальнюючи особливості управління внутрішніми процесами Верховної Ради України під час повномасштабної війни, окремі вчені акцентують увагу на певних нововведеннях. Зокрема, в діяльність парламенту на підзаконному рівні було внесено деякі організаційні зміни, що дозволило забезпечити його керованість і постійну роботу в умовах воєнного стану. При цьому вдалося зберегти незмінними склад керівництва, структуру комітетів, роботу апарату, регламентну процедуру ухвалення актів. Як зазначають В. Крейденко та В. Костицький, Верховна Рада пішла на свідоме скорочення процедури розгляду законів, приймаючи відповідні рішення без формальної зміни регламентних процедур [11].

Висновки. Одним із важливих викликів сьогодення для України, яка веде війну за державну незалежність та за право існування української нації, є національна єдність. Політика національної пам'яті виконує консолідуючу функцію в суспільстві, сприяє утвердженню української національної та громадянської ідентичності. Необхідною умовою для успішної реалізації даної політики, в тому числі й для досягнення ефективної законотворчої діяльності Верховної Ради України, є налагодження відкритого діалогу та вибудовування довірливих

відносин між владою і суспільством. Це можливо за умови врахування суспільної думки та задоволення суспільних інтересів у сфері національної пам'яті, залучення громадськості до участі в стратегічному плануванні та розробці нормативно-правових актів, до управлінської діяльності тощо. Саме Верховна Рада України як вищий законодавчий і представницький орган у державі, маючи відповідні повноваження та механізми для їх реалізації, може впливати на особливо важливе в умовах війни питання – національну єдність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Dodonov R. The Institutionalization of the Politics of Memory. Схід. *Інформаційно-аналітичний журнал*. 2018. № 1 (153). С. 98–102.
2. Бабка В. Політика пам'яті: спроба теоретичного синтезу, моделі впровадження та роль у перехідному суспільстві. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України.* 2014. Вип. 6 (74). С. 201–215.
3. Бондар В. Державна політика історичної пам'яті в Україні 1990-2000-х рр.: основні тенденції. *Історіографічні дослідження в Україні.* 2013. Вип. 23. С. 377–400.
4. Гаврилюк А.М. Державна політика національної пам'яті в Україні: синергетичний інструментарій застосування у туризмі. *Публічне управління і адміністрування в Україні.* 2018. Вип. 4. С. 36–41.
5. 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.
6. Гук О. Політика національної пам'яті у відкритому суспільстві (український контекст). *Ефективність державного управління.* 2016. Вип. 1/2 (46/47). Частина 1. С. 23–30.
7. Зерній Ю.О. Державна політика пам'яті в Україні: становлення та сучасний стан. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 3 (8). С. 41–51.
8. Іванекно В., Кривошеїн В. Державна політика пам'яті в сучасній Україні в умовах інформаційної війни (2014–2021 рр.). *Науково-теоретичний альманах «Грані».* 2022. Том 25. № 2. С. 16–21.
9. Киридон А. Політика пам'яті України (1991–2015 рр.). *Україна-Європа-Світ* : Міжнародний збірник наукових праць. 2015. Вип. 15. С. 244–250.
10. Конституція України. 28 червня 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
11. Крейденко В.В., Костицький В.В. Верховна Рада України як суб'єкт державно-управлінських відносин в умовах воєнного стану. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2023. № 9. URL: https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/2114/2140
12. Культура історичної пам'яті: європейський та український досвід / [Ю. Шаповал, Л. Нагорна, О. Бойко та ін.]; за загальною редакцією Ю. Шаповала. Київ : ІПІЕНД, 2013. 600 с.
13. Нагорна Л.П. Історична пам'ять: теорії, дискурси, рефлексії. Київ : ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2012. 328 с.
14. Національна та історична пам'ять: словник ключових термінів / кер. авт. кол. А.М. Киридон. Київ : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2013. 436 с.
15. Підкомітет з питань національно-патріотичного виховання на виїзному засіданні обговорив проблемні питання імплементації Закону України «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності». 3 листопада 2023 р. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/243061.html?fbclid=IwAR16U7CKsGOgTQ_w0itdUKa4GbVxwAEHkN28wJQlodC5P4WNnCa5-Zm-nPg
16. Політика історичної пам'яті в контексті національної безпеки України: аналіт. доповідь / [Яблонський В.М., Лозовий В.С., Валевський О.Л., Здіорук С.І., Зубченко С.О. та ін.] / за заг. ред. В.М. Яблонського. Київ : НІСД, 2019. 144 с.
17. Про Голодомор 1932-1933 років в Україні: Закон України від 28 листопада 2006 р. № 376-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-16#Text
18. Про дерадянізацію законодавства України: Закон України від 21 квітня 2022 р. № 2215-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text
19. Про Державний герб України : Постанова Верховної Ради України від 19 лютого 1992 р. № 2137-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2137-12#Text
20. Про Державний гімн України : Указ Президії Верховної Ради України від 15 січня 1992 р. № 2042-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-12#Text
21. Про Державний прапор України : Постанова Верховної Ради України від 28 січня 1992 р. № 2067-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2067-12#Text
22. Про державний суверенітет України : Декларація Верховної Ради Української РСР від 16 липня 1990 р. № 55-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text
23. Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 316-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-19#Text
24. Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режимів 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
25. 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
26. Про Звернення Верховної Ради України до Бундестагу Федеративної Республіки Німеччина щодо визнання Голодомору 1932–1933 років геноцидом Українського народу : Постанова Верховної Ради України від 16 грудня 2021 р. № 1969-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1969-20#Text
27. Про Звернення Верховної Ради України до держав-партнерів України щодо визнання Голодомору 1932–1933 років в Україні злочином геноциду Українського народу : Постанова Верховної Ради України від 7 грудня 2016 р. № 1777-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-19#Text

28. Про Звернення Верховної Ради України до міжнародних організацій та парламентів держав світу щодо визнання Голодомору 1932–1933 років в Україні геноцидом Українського народу : Постанова Верховної Ради України від 16 листопада 2022 р. № 2740-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2740-20#Text

29. Про Комісію у справах колишніх партизанів Великої Вітчизняної війни 1941–1945 рр. : Постанова Верховної Ради України від 4 лютого 1998 р. № 71/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71/98-%D0%B2%D1%80#Text

30. Про Комісію у справах колишніх партизанів Великої Вітчизняної війни 1941м1945 рр. при Верховній Раді України : Постанова Верховної Ради України від 23 травня 2017 р. № 2064-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2064-19#Text

31. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80#Text

32. Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності : Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2834-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#Text

33. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-IX#Text

34. Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті : Закон України від 9 квітня 2015 р. № 314-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-19#Text

35. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

36. Про склад тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по сприянню у вивченні питань, пов'язаних з перевіркою діяльності ОУН-УПА : Постанова Верховної Ради України від 13 вересня 1996 р. № 372/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/96-%D0%B2%D1%80#Text

37. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text

38. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 400-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text

39. Про увічнення перемоги над нацизмом в 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

40. Про Урядову комісію з вивчення діяльності ОУН-УПА : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 1997 р. № 1004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1004-97-%D0%BF#Text

41. Проблема історичної пам'яті у всесвітньо-історичному дискурсі (1945–2015 рр.) : монографія / кер. авт. кол. Кудряченко А.І., наук. ред. Солошенко В.В. Київ : ДУ «Інститут всесвітньої історії Національної академії наук України», 2021. 312 с.

42. Руденко Ю.Ю. Концептуалізація історичної пам'яті як ресурсу політичного впливу в постмодерну епоху. *Політикус*. 2020. Вип. 6. С. 7–12.

43. Сачко Д. Історична пам'ять як предмет державного регулювання у сучасному суспільно-політичному вимірі України. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування.* 2022. № 3. С. 116–123.

44. Шаповал Ю. Антикризовий ресурс політики пам'яті в Україні. *Політичні дослідження.* 2021. № 2. С. 111–134.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ КРІЗЬ ПРИЗМУ СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТІВ ЗМІНИ МАЙБУТНЬОГО ДЕРЖАВИ

ENSURING THE SANITARY AND EPIDEMIC WELL-BEING OF THE POPULATION OF UKRAINE THROUGH THE PRISM OF STRATEGIC DOCUMENTS FOR CHANGING THE FUTURE OF THE STATE

УДК 351.77:614.3/.4:616.9
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.4

Михайленко М.М.
аспірантка кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування
Національний університет охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю здійснити аналіз державного забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення, оскільки чимало інфекційних захворювань мали суттєві наслідки протягом усієї еволюції людського суспільства. Так, такі захворювання в результаті темпів розповсюдження та рівня небезпеки свого часу визнавалися епідеміями і пандеміями, що не могло не вплинути на епідемічне благополуччя в кожній державі, що, в свою чергу, значно погіршило рівень санітарно-епідемічного благополуччя суспільства в цілому. Попри реалізацію радикальних заходів урядів кожної країни, які мали на меті запобігти та протидіяти інфекційним захворюванням, жодна з них не зуміла забезпечити цілковиту безпеку свого населення від епідемії тих чи інших інфекційних захворювань. Тому, на нашу думку, досить помилково визнавати гарантування на високому рівні санітарно-епідемічного благополуччя населення, оскільки «крім різноманітних інфекційних захворювань» на ньому відбиваються також й інші чинники, зокрема, стан екології в державі. Відтак, на даний час кожна держава повинна зосередити свою увагу на мінімізацію негативних наслідків інфекційних захворювань, а також на забезпеченні найбільш досяжного рівня санітарно-епідемічного благополуччя задля нормальної суспільної життєдіяльності та подальшого сприятливого розвитку. Остання пандемія коронавірусного захворювання, яка тривала протягом 2020–2023 років, дала змогу засвідчити неспроможність чималої кількості країн, зокрема й України, ефективно протидіяти даному захворюванню. Проте, слід вважати недостатнім загальнодержавне визначення санітарно-епідемічного благополуччя населення в якості однієї складової стабільного суспільного розвитку, оскільки безперервне забезпечення його підвищення потребує чіткого нормативно-правового механізму реалізації санітарно-епідемічного благополуччя. Особливо це важливо для нашої держави, яка на сьогоднішній день перебуває у стані війни. Попри це, уряд країни докладає чимало зусиль не тільки для протистояння епідеміям та пандеміям, але й для досягнення європейського рівня санітарно-епідемічного благополуччя свого населення. Відповідно, все вище наведене свідчить про потребу у розгляді забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення України крізь призму стратегічних документів зміни майбутнього держави.

Ключові слова: *державне управління, санітарно-епідемічне благополуччя, система громадського здоров'я, інфекційні захворювання, пандемія, епідемія, стратегічні документи держави.*

The relevance of the research is due to the need to carry out an analysis the state provision of sanitary and epidemic well-being of the population, since many infectious diseases have had significant consequences throughout the evolution of human society. Thus, as a result of the rate of spread and the level of danger, such infectious diseases were once recognized as epidemics and pandemics, which could not but affect the epidemic well-being in each state, which, in turn, significantly worsened the level of sanitary-epidemic well-being of the society as a whole. Despite the implementation of radical measures by the governments of each country, which were aimed at preventing and countering infectious diseases, none of them managed to ensure the complete safety of their population from the epidemic of certain infectious diseases. Therefore, in our opinion, it is quite erroneous to recognize the guarantee of a high level of sanitary-epidemic well-being of the population, since, in addition to various infectious diseases, it is also affected by other factors, in particular, the state of ecology in the state. Therefore, at present, each state should focus its attention on minimizing the negative consequences of infectious diseases, as well as on ensuring the highest attainable level of sanitary and epidemic well-being for the sake of normal social life and further favorable development. The latest coronavirus disease pandemic, which lasted during 2020–2023, made it possible to testify to the inability of a considerable number of countries, including Ukraine, to effectively combat this disease. However, the nationwide determination of the sanitary-epidemic well-being of the population as one component of stable social development should be considered insufficient, since continuous provision of its improvement requires a clear regulatory and legal mechanism for the implementation of sanitary-epidemic well-being. This is especially important for our country, which is currently in a state of war. Despite this, the government of the country is making a lot of efforts not only to fight the epidemics and pandemics, but also to achieve the European level of sanitary and epidemic well-being of its population. Accordingly, all of the above indicates the need to consider ensuring the sanitary and epidemic well-being of the population of Ukraine through the prism of strategic documents for changing the future of the state.

Key words: *state administration, sanitary and epidemic well-being, system of public health, infectious disease, pandemic, epidemic, strategic documents of states.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Нормативно-правові стратегічні документи вважаються важливим інструментарієм механізму публічного управління санітарно-епідемічним благополуччям населення, оскільки спрямовані на забезпечення створення належних умов для нормальної життєдіяльності суспільства. Існуючі нормативно-правові

стратегічні документи, які регулюють розвиток сфери санітарно-епідемічного благополуччя населення в нашій державі, є не досконалими, що потребує безперервного пошуку найефективніших засобів законодавчого регулювання роботи публічних органів влади та впровадження дієвих методів регулювання. Попри недосконаліть нормативно-правового забезпечення, що переважно виражається у недостатності регулювального впливу, на даний час доволі гостро постала проблема, пов'язана із колізією стратегічних документів.

Проте війна Росії проти України, умови, в яких опинилися мільйони громадян України внаслідок бойових дій, створюють численні загрози щодо санітарного та епідемічного благополуччя населення, тому дослідження особливостей державного забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя крізь призму стратегічних документів зміни майбутнього держави набуває особливої актуальності на сьогоднішній день.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які більш ґрунтовно досліджували питання санітарно-епідемічного благополуччя населення України в публічному управлінні варто виокремити таких як: Х. А. Оганян, З. В. Гбур, які присвятили свою увагу дослідженню санітарно-епідемічного благополуччя як чинника національної безпеки [7], В. Р. Будзин, якою проведено аналіз формування та реалізації державної політики соціально-економічного розвитку для забезпечення суспільного благополуччя та здоров'я громадян [2], О. О. Воронятніков, який вивчав зміст поняття «благополуччя населення» [3], Д. Г. Гавриченко, основою досліджень якого стала трансформація пріоритетів розвитку системи охорони здоров'я України в умовах воєнного стану [4], М. В. Макаренко, який досліджував правові засади діяльності органів публічної влади щодо запобігання виникненню та поширенню епідемій [6], О. Д. Крушельницький, І. В. Огороднійчук, якими визначено необхідність існування дієвої системи заходів біологічного захисту як складової національної безпеки взагалі та забезпечення епідемічного благополуччя зокрема [5], Д. О. Харечко, який досліджував глобалізаційний вплив пандемії COVID-19, яка поставила перед соціально-економічною політикою низку питань та показала важливість розробки життєздатних планів боротьби з епідеміями з урахуванням отриманого досвіду [21], та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на вагому кількість наукових праць з даної тематики, на даний час немає системних досліджень, які б висвітлювали та розкривали питання належного державного забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, його місця в системі публічного управління із врахуванням сучасних епідемічних викликів, що обумовлює актуальність і науково-практичну значимість проведеного дослідження.

Мета та завдання статті. Метою даної статті є здійснення аналізу державного забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення як об'єкта державної політики крізь призму державних стратегічних документів на сучасному етапі та визначення його місця у системі публічного управління. Крім того, головним завданням є пошук напрямів трансформації, їх структуризація, формування стратегічних основ удосконалення законодавчих документів щодо підвищення ефективності системи державного управління у сфері санітарно-епідемічного благополуччя населення, враховуючи нові виклики і загрози санітарно-епідемічному благополуччю населення та системі громадського здоров'я в цілому.

Виклад основного матеріалу. В першу чергу задля розуміння тематики дослідження доцільно окреслити сутність дефініції «санітарно-епідемічне благополуччя населення». Так, Законом України «Про систему громадського здоров'я», який регулює суспільні відносини у сфері громадського здоров'я та санітарно-епідемічного благополуччя населення, це поняття визначено як «стан здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини, за якого показники захворюваності перебувають на усталеному рівні для даної території, умови проживання сприятливі для населення, а параметри факторів середовища життєдіяльності знаходяться в межах, визначених санітарним законодавством» [14]. На сьогодні актуальним є аналіз та моніторинг широкого спектра загроз і викликів, які потенційно можуть сприяти виникненню надзвичайних ситуацій санітарно-епідеміологічного характеру, використання нових моделей оцінки епідеміологічних ризиків. Системність підходу в напрямку забезпечення епідемічної безпеки має бути регульована з боку держави.

Так, Д. О. Харечко, аналізуючи глобалізаційний вплив пандемії COVID-19 на соціально-економічну політику держав, доходить висновку, що «пандемія COVID-19 стала приводом для осмислення цілей та завдань сучасних систем охорони здоров'я, …показала важливість розробки життєздатних планів боротьби з епідеміями з урахуванням отриманого досвіду, розвиток системи охорони здоров'я з урахуванням потенціалу розширення в умовах можливого різкого зростання інфекційної захворювано-

сті, …поставила перед соціально-економічною політикою низку питань, які доведеться вирішувати задля створення ефективної системи охорони здоров'я» [21, с. 128, 129, 130].

На думку О. О. Воронятнікова, «здоров'я однієї людини та населення в цілому є найвищою соціальною цінністю. Зазначений показник впливає на результати економічного, соціального й культурного розвитку країни, демографічну ситуацію та стан національної безпеки будь якої держави. Він є яскравим показником ступеня розвитку та благополуччя суспільства. Саме здоров'я суспільства є одним із засобів зберігання та накопичення духовних та матеріальних цінностей нації» [3, с. 44].

Зокрема, В. Р. Будзин, обґрунтовуючи формування державної політики соціально-економічного розвитку та її реалізації на сучасному етапі викликів суспільному благополуччю громадян, слушно зазначає, що «здоров'я громадян та суспільне благополуччя є ключовим фактором економічного та соціального розвитку та мають найважливіше значення для кожної держави» [2, с. 31].

До найбільш важливих державних стратегічних документів, які мають суттєве значення для громадян, суспільства і держави, та покликані забезпечити належний рівень санітарно-епідемічного благополуччя населення в Україні, можна віднести:

1. Стратегію національної безпеки України «Безпека людини-безпека країни», затверджену Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, яка визначає за необхідне «забезпечити право людини на охорону здоров'я, зокрема популяризацію здорового способу життя, попередження захворювань, раннє діагностування, якісне комплексне лікування, …належне медикаментозне забезпечення, впровадити стандарти доступних і якісних медичних послуг, сформувати ефективну систему біобезпеки і біологічного захисту», що сприятиме розвитку людського капіталу як запоруки майбутнього країни (пункт 57) [12]. Крім того, у стратегічному документі зазначаються такі поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України, як погіршення середовища життєдіяльності, якості повітря, питної води, продуктів харчування, що впливає на життя та здоров'я людей (пункт 28); системні проблеми у сфері охорони здоров'я, біобезпеки та соціального захисту внаслідок поширення коронавірусної хвороби (COVID-19), недостатню готовність до дій у надзвичайних ситуаціях (пункт 29) [12].

Слід погодитись із думкою Х. А Оганян та З. В. Гбур, які досліджуючи деякі аспекти забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення, наголошують на тому, що «санітарно-епідемічне благополуччя населення являється чинником забезпечення національної безпеки України, а його значимість є важливою складовою ефективного державного управління в галузі охорони здоров'я» [7, с. 111].

2. Стратегію біобезпеки та біологічного захисту, затверджену Указом Президента України від 17 грудня 2021 року № 668/2021, яка була розроблена з метою реалізації зазначеної вище Стратегії національної безпеки України [12], та визначає цілі, завдання та основні напрями державної соціально-економічної політики для забезпечення біобезпеки та біологічного захисту держави як складової національної безпеки України [13], з урахуванням положень Указу Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [19]. В цьому стратегічному документі зазначено, що «проблемою, що гальмує реалізацію державної політики у сфері біобезпеки, є відсутність єдиного органу, який охоплював би нагляд за здійсненням заходів, прогнозував, ідентифікував та оперативно реагував на біологічні загрози, координував плани протидій біологічним загрозам і надавав пропозиції щодо їх коригування згідно з поточною ситуацією в державі. Перелік сучасних загроз і викликів у галузі громадського здоров'я та біобезпеки, зокрема, містить інфекційні хвороби, які можуть у разі їх значного поширення на території країни та тяжкого перебігу викликати негативні наслідки у сфері охорони здоров'я, громадського здоров'я, соціально-економічному та політичному секторах держави» [13].

Варто погодитися із думкою О. Д. Крушельницького та І. В. Огороднійчук, які стверджують, що «для дотримання прав людини на біологічну безпеку під час війни необхідна наявність системи заходів біологічного захисту як складової національної безпеки взагалі та забезпечення епідемічного благополуччя зокрема» [5, с. 56].

3. Стратегію забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом «єдине здоров'я» на період до 2025 року та плану заходів щодо її реалізації, схвалені та затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 року № 1416-р. Метою Стратегії є «поетапне створення єдиної системи біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом «єдине здоров'я», виконання зобов'язань щодо охорони життя і здоров'я людей та тварин, запобігання поширенню на територію держави небезпечних інфекційних хвороб, вчасне реа-

гування на спалахи інфекційних хвороб» [17]. Доцільно підкреслити, що у вказаному документі зазначається, що «інфекційні захворювання є загрозою сучасному суспільству, прямо та опосередковано впливаючи на якість життя. В сучасних умовах здійснюється активізація епідемічного процесу та поширення нових, повернення старих нозологічних форм небезпечних інфекційних хвороб» [17].

На погляд М. В. Макаренко, зазначена стратегія передбачає здійснення заходів щодо забезпечення «епідемічного благополуччя населення, захист здоров'я людини та навколишнього природного середовища …від впливу небезпечних біологічних агентів» [6].

4. Стратегію людського розвитку, затверджену Указом Президента України від 2 червня 2021 року № 225/2021, спрямовану на покращення медико-демографічного стану в нашій державі, тривалості життя як одного із основних показників людського розвитку. Так, за оперативною ціллю 1.3. (Стратегічна ціль 1. «Покращення медико-демографічної ситуації в Україні») передбачено «розбудову ефективної державної системи громадського здоров'я з метою забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення, біологічної безпеки та біологічного захисту, запобігання інфекційним та неінфекційним захворюванням» [10]. Зазначене потребує «створення збалансованої системи охорони здоров'я; …мережі закладів епідемічного контролю і біологічної безпеки з метою оперативного виявлення загроз для населення; створення єдиної системи біологічної безпеки, біологічного захисту та забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя, виконання зобов'язань щодо охорони здоров'я людей, …запобігання поширенню на території України особливо небезпечних, небезпечних інфекційних та паразитарних хвороб людини, підвищення готовності до протидії спалахам цих хвороб; подолання епідемії ВІЛ/СНІДу, туберкульозу та інших інфекційних захворювань; забезпечення максимального охоплення населення імунопрофілактикою шляхом неухильного виконання програм імунопрофілактики з дотриманням Національного календаря профілактичних щеплень та проведення відповідних інформаційних кампаній; … проведення інформаційних кампаній з питань важливості вакцинопрофілактики інфекційних захворювань» [10].

5. Національну стратегію у сфері прав людини, затверджену Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021, яка має стратегічний напрям «§ 14. Забезпечення права людини на охорону здоров'я» [9], спрямований на вирішення проблем, що стосуються неефективної системи забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, захисту від біологічних загроз; відсутності цілісної системи громадського здоров'я [9]. Досягнення стратегічної цілі зазначеного напряму передбачає виконання таких завдань, як «забезпечення гарантованого обсягу медичних послуг населенню; створення ефективної централізованої системи громадського здоров'я, системи біологічної безпеки та забезпечення впровадження біотехнологічних технологій; впровадження посилення системи готовності та реагування на надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я; …впровадження ефективного контролю та зменшення захворюваності від інфекційних хвороб, зокрема шляхом імунізації населення, підвищення обізнаності та запровадження сучасних практик інфекційного контролю у закладах охорони здоров'я, впровадження систем контролю за внутрішньо лікарняними інфекціями» [9].

6. Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року, затверджену Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021, яка передбачає «інтенсифікацію процесів адаптації українських технічних регламентів до законодавства ЄС та завершення наближення національного законодавства про санітарні та фітосанітарні заходи до законодавства ЄС і забезпечення його впровадження» [11]. Крім того, наголошується на зниженні економічної активності в державі в умовах пандемії COVID-19, низькому рівні благополуччя населення, певної невизначеності екзогенних чинників внаслідок пандемії COVID-19 як основних викликах та загрозах у сфері макроекономічної безпеки [11].

7. Національну економічну стратегію на період до 2030 року, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179, що спрямована на «сприяння адаптації населення до змін в економічному та соціальному середовищі, розбудові справедливої системи соціального захисту та доступних соціальних послуг, формування безпечного середовища життєдіяльності» [8]. Досягнення даної мети передбачає виконання актуальних на часі завдань, зокрема «зміцнення громадського здоров'я та підвищення протиепідемічної стійкості суспільства» [8].

Що торкається питань стосовно напрямів Стратегії, то вони досліджувались Д. Г. Гавриченко, який зазначає, що «сфера охорони здоров'я відображена в кількох напрямах стратегії, зокрема, у напрямі 16. Регіональний розвиток, напрямі 18. Цифрова економіка – у напрямі 20. Якість життя. Щодо останнього напряму,

то в ньому, відповідно до визначених стратегічних цілей, виокремлено шляхи їх досягнення та відповідні завдання.

Так, за стратегічною ціллю 4 «Забезпечення високого рівня здоров'я та високих показників тривалості життя і тривалості здорового життя» передбачено наступні завдання:

1. Створення ефективної системи громадського здоров'я.

2. Розбудова мережі закладів епідемічного контролю і біологічної безпеки та розбудова системи громадського здоров'я для оцінювання стану здоров'я населення і оперативного виявлення загроз для українців.

3. Протидія туберкульозу, ВІЛ/СНІДу та вірусним гепатитам.

4. Створення єдиної системи біобезпеки та біозахисту за принципом «єдине здоров'я» (виконання зобов'язань щодо охорони здоров'я і здоров'я людей, тварин, запобігання поширенню на території країни небезпечних інфекційних захворювань, підвищення рівня готовності до спалахів інфекційних хвороб).

5. Реалізація політики у сфері надання медичних послуг, зокрема: трансформування системи фінансування охорони здоров'я; покращення якості надання медичної допомоги; розбудова якісної, безпечної та доступної електронної системи охорони здоров'я.

6. Реалізація фармацевтичної політики і забезпечення доступу до якісних, ефективних та безпечних ліків.

7. Забезпечення рівня медичної освіти, науки та розвитку кадрового потенціалу» [4, с. 52]

8. Національну стратегію із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 року № 366-р, яка передбачає «проведення наскрізного аналізу державних політик, законодавства та практик органів державної та місцевої влади щодо забезпечення фізичної доступності, створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення та сталої мобільності на державному та місцевих рівні» [16].

Доцільно зауважити, що комплексний підхід щодо розвитку безбар'єрного середовища має втілюватись в ухвалених рішеннях, політиках та програмах, розуміючи, які великі трансформації повинні відбутися задля цього. Слід зазначити, що на виконання основних засад державної політики у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу на період до 2030 року з урахуванням результатів Базової оцінки (Baseline Assessment), проведеної Глобальним Фондом в Україні, була затверджена Стратегія комплексної відповіді на бар'єри з прав людини для доступу до послуг з профілактики і лікування ВІЛ та туберкульозу до 2030 року, реалізація якої спрямована на зниження рівня стигми та дискримінаційного ставлення до людей, які живуть з ВІЛ та/або хворіють на туберкульоз, зменшення смертності від зазначених інфекційних хвороб [20].

Одним з інструментів у реалізації цієї стратегії виступив мобільний додаток OneImpact, який допомагає людям, які хворіють або перехворіли на туберкульоз, повідомити про бар'єри, що виникають на шляху лікування. Інформація, яку надають пацієнти через OneImpact – є доказовою базою для зміни системи та підходів у лікуванні туберкульозу [1].

Ще одним державним стратегічним документом, який регулює забезпечення належного рівня санітарно-епідемічного благополуччя населення в Україні є Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 «Про Цілі сталого розвитку на період до 2030 року», яким передбачено забезпечення досягнення таких цілей в сфері санітарно-епідемічного благополуччя населення як «забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці», а також «забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією» [19].

Крім цього, існують ще й профільні стратегічні документи, які покликані забезпечити належний рівень санітарно-епідемічного благополуччя населення в Україні. Серед них варто виокремити:

1. Стратегію розвитку імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб, яким можна запобігти шляхом проведення імунопрофілактики, на період до 2030 року, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 червня 2023 року № 562-р, яка має на меті «запобігання смертності та інвалідності від захворювань, яким можна запобігти за допомогою вакцин, а також зниження рівня захворюваності населення шляхом підвищення рівня доступності до високоякісних медичних імунобіологічних препаратів і послуг з вакцинації; охоплення вакцинацією всього населення для забезпечення захисту здоров'я та санітарно-епідеміологічного благополуччя; сприяння впровадженню підходів «Здоров'я в усіх політиках» і «Єдине здоров'я» як частини плану відновлення України для забезпечення захисту здоров'я населення» [18].

2. Державну стратегію у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та вірусним гепатитам на період до 2030 року, затвер-

джену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 року № 1415-р, головною метою якої є «подолання епідемій ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу, вірусних гепатитів як глобальних загроз громадському здоров'ю та благополуччю населення, покращення якості і тривалості життя, зменшення рівня захворюваності, інвалідизації та смертності шляхом створення та функціонування ефективних, інноваційних, гнучких систем надання якісних і доступних послуг профілактики, діагностики, лікування, догляду та підтримки, що базуються на правах та потребах людини і пацієнта» [15].

Висновки. На основі проведеного дослідження можна зробити висновок про необхідність нормативно-правового та інституційного удосконалення державного забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, що потребує перегляду функцій органів влади, відповідальних у даній сфері, розбудові ефективної системи громадського здоров'я, посиленню спроможності системи епіднагляду, удосконаленню системи державного управління у сфері біологічної безпеки, сприянню стратегічного планування та фінансування стійкого розвитку України. Це потребує концентрації додаткових ресурсів і має бути враховано у планах відновлення України після війни. Вважаємо, що вирішувати складні завдання відновлення епідемічного благополуччя у сфері захисту населення від інфекційних хвороб доцільно у співробітництві з країнами ЄС. Стратегічні документи держави мають бути актуалізовані з урахуванням досвіду пандемії COVID-19, викликів та загроз санітарно-епідеміологічному благополуччю населення, які виникають під час триваючої повномасштабної війни, розв'язаної Російською Федерацією проти України; в умовах міжнародних зобов'язань та інтенсифікації європейської інтеграції. Одним з пріоритетних напрямів у цій сфері має стати трансформація та оновлення чинних стратегічних документів держави, яким приділена увага в проведеному дослідженні, та які в значній мірі втратили свою актуальність з урахуванням змін обставин та за умов воєнного стану в країні. Тому виникає необхідність розробки та впровадження нових державних законодавчих документів у сфері належного забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя щодо військовослужбовців нашої держави та внутрішньо переміщених осіб, що має стати перспективним напрямом подальших досліджень з даної проблематики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адвокація на національному рівні. URL: https://tbpeopleukraine.com/advokatsiya-na-natsionalnomu-rivni.

2. Будзин В. Р. Формування та реалізація державної політики соціально-економічного розвитку для забезпечення суспільного благополуччя та здоров'я громадян. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права* .2022. Вип. 3. С. 31–35.

3. Воронятніков О. О. Зміст поняття «благополуччя населення». *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2018. № 2. Т. 2-1. С. 42–48.

4. Гавриченко Д. Г. Трансформація пріоритетів розвитку системи охорони здоров'я України в умовах воєнного стану. *Наукові перспективи*. 2022. № 5(23). С. 48–60.

5. Крушельницький О. Д., Огороднійчук І. В. Біологічні загрози та їх вплив на епідемічну ситуацію у Збройних Силах України. *Інфекційні хвороби*. 2020. № 4 (10). С. 56–60.

6. Макаренко М. В. Правові засади діяльності органів публічної влади щодо запобігання виникненню та поширенню епідемій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 1.

7. Оганян Х. А., Гбур З. В. Санітарно-епідемічне благополуччя населення населення як чинник національної безпеки України. *Інвестиції: практика і досвід*. 2021. № 7. С. 106–112.

8. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 року № 179. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text.

9. Про Національну стратегію у сфері прав людини : Указ Президента України від 24.03.2021 року № 119/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text.

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію людського розвитку» : Указ Президента України від 02.06.2021 року № 225/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text.

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року» : Указ Президента від 11.08.2021 року № 347/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#Text.

12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 року № 392/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text.

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію біобезпеки та біологічного захисту»: Указ Президента України від 17.12.2021 року № 668/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/668/2021#Text.

14. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 року № 2573-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#top.

15. Про схвалення Державної стратегії у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та вірусним гепатитам на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 року № 1415-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1415-2019-%D1%80#Text.

16. Про схвалення Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 року № 366-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/366-2021-%D1%80#Text.

17. Про схвалення Стратегії забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом «єдине здоров'я» на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 1416-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-2019-%D1%80#Text.

18. Про схвалення Стратегії розвитку імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб, яким можна запобігти шляхом проведення імунопрофілактики, на період до 2030 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2023–2025 роках : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.06.2023 року № 562-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-2023-%D1%80#Text.

19. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 року № 722/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text.

20. Стратегія комплексної відповіді на бар'єри з прав людини для доступу до послуг з профілактики і лікування ВІЛ та туберкульозу до 2030 року: URL: file:///C:/Users/38093/Downloads/11_Strategia_z_prav_liud liudyny_ta_ VIL_TB_do_2030_r%20(3).pdf

21. Харечко Д. О. Глобалізаційний вплив пандемії COVID-19 на соціально-економічну політику європейських держав у сучасний період епідеміологічних загроз. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 28. С. 127–130.

РОЛЬ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У ЗМІЦНЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ

THE ROLE OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN STRENGTHENING THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

УДК 351.86:659.3
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.5

Мойсіяха А.В.
д. філос. в галузі публ. упр. та адміністр.,
доцент кафедри організації туристичної діяльності
Навчально-науковий інститут управління, економіки та бізнесу

У статті розглянуті основні виклики та можливості принципів та методів стратегічних комунікацій, які використовуються для зміцнення національної безпеки України. Посилення актуальності визначення ролі державних інституцій, політичних лідерів, засобів масової інформації, громадянського суспільства та інших акторів у реалізації стратегічних комунікаційних заходів вимагає ретельного аналізу. У дослідженні проведено виокремлення ролі стратегічних комунікацій у зміцненні національної безпеки України, зосереджуючись на сучасних викликах держави. Стратегічна комунікація передбачає координацію органів державної влади, узгодженість між питаннями інформації та практичними діями, що забезпечує вирішення поточних і майбутніх викликів безпеці та реагуванні на них, використання для національного розвитку та реалізації визначених стратегій. Розглянуто вплив стратегічних комунікацій на міжнародну позицію країни, рівень довіри громадськості та співробітництво з іншими країнами. Дослідження показує, що ефективне використання комунікаційних стратегій сприяє боротьбі з дезінформацією, підвищує свідомість громадськості щодо безпекових викликів та загроз, підтримує міжнародний імідж країни та сприяє зовнішньополітичним зусиллям. Використання стратегічних комунікацій також допомагає в управлінні в кризові періоди та реагуванні в умовах надзвичайних ситуацій та воєнного стану. Зроблені висновки підкреслюють важливість розробки та впровадження ефективних стратегій комунікацій, які відповідають сучасним викликам та потребам України в питаннях національної безпеки, а саме: використанні технологічних засобів, удосконалення нормативно-правової бази, моніторинг та оцінювання ефективності стратегічних комунікацій, посилення спільної роботи з міжнародними партнерами. Дослідження дає підстави для подальших пошуків у сфері з метою розвитку більш ефективних комунікаційних стратегій.

Ключові слова: *стратегічні комунікації, національна безпека, державне управління, виклики, можливості, технології.*

The article examines the major challenges and possibilities of the principles and methods of strategic communications, which are used to strengthen the national security of Ukraine. Enhancing the significance of determining the role of state institutions, political leaders, mass media, civil society and other actors in the implementation of strategic communication measures requires meticulous examination. The study highlights the role of strategic communications in strengthening the national security of Ukraine, focusing on the current challenges for the state. Strategic communications involve coordination of public authorities, consistency between information issues and practical activities, which ensures the solution of the present-day and future security challenges and their response, the utilization for national development and implementation of the relevant strategies. The influence of strategic communications on the enhancement of the nation's global standing, the level of public trust and cooperation with other countries are considered. The research demonstrates that the proficient implementation of communication tactics aids in countering misinformation, raises public awareness of security challenges and threats, supports the country's image worldwide, and contributes to international policy initiatives. Furthermore, the use of strategic communications helps in crisis management as well as martial law response. The conclusion is made about the pivotal role of emphasizing the significance of elaborating and implementing efficient communication tactics that address the contemporary challenges and needs facing Ukraine in terms of national security, in particular the utilization of technological resources and enhancement of the regulatory and legal infrastructure, monitoring and evaluation of the effectiveness of strategic communications, strengthening of joint work with international partners. The study provides grounds for further research in order to develop more effective communication strategies.

Key words: *strategic communications, national security, public administration, challenges, opportunities, technologies.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Національна безпека є невід'ємною складовою суверенітету кожної країни. В умовах сучасного світу, охопленого геополітичними змінами, технологічними революціями та інформаційними викликами, необхідність зміцнення національної безпеки стає актуальною більш ніж будь коли. Одним із ключових інструментів, що впливають на національну безпеку, є стратегічні комунікації. Сучасні складні кризи, з якими стикається національна безпека України, а також аналіз наявних можливостей, які пропонують стратегічні комунікації для їх вирішення, стають надто важливими, особливо враховуючи широкомасштабну військову агресію росії.

Сучасні трансформації породжують розростання глобальної інформаційної мережі, де швидкість та доступність інформації мають критичне значення. Зокрема, інформаційна війна та дезінформація стали ефективними знаряддями впливу на думки та поведінку громадськості та політичні процеси. Україна стикається з безпрецедентними викликами,

що спричинені гібридними засобами ведення війни, де стратегічні комунікації забезпечують можливість протидії дезінформації та формуванні правильної риторики та позиції держави.

Важливими питаннями сучасних досліджень стає визначення ролі державних інституцій, політичних лідерів, засобів масової інформації, громадянського суспільства та інших акторів у реалізації стратегічних комунікаційних заходів. Особлива увага належить використанню сучасних інформаційних технологій, соціальних мереж та кіберпростору як ефективного інструменту впливу на громадську думку та формування національної свідомості. Запровадження ефективних стратегічних комунікаційних практик вимагає системного підходу та координації різних сфер діяльності. Органи державної влади повинні співпрацювати з громадськістю, науковими установами, бізнес-середовищем та міжнародними партнерами для створення ефективних комунікаційних стратегій, які будуть сприяти зміцненню національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз досліджень щодо ролі стратегічних комунікацій у зміцненні національної безпеки свідчить про їх значимість у контексті національної безпеки та викликах, які стоять перед Україною. Ефективне використання стратегічних комунікацій може мати значний вплив на зміцнення безпеки країни, залучення громадської підтримки та мобілізацію суспільства. Один з аспектів, якому приділяється важлива роль, це використання стратегічних комунікацій для протидії гібридній війні та дезінформації. Здатність ефективно спілкуватися та формулювати об'єктивні інформаційні повідомлення стає ключовим фактором у боротьбі з дезінформацією та захисті національних інтересів. Інший напрямок досліджень зосереджений на використанні стратегічних комунікацій для підвищення свідомості громадськості щодо безпекових викликів та загроз. Дослідження вказують на необхідність активної комунікації з громадськістю, пояснення складних питань безпеки та створення ефективних каналів спілкування з метою залучення громадської уваги та підтримки. Зазначену проблематику вивчали такі науковці як А. Ділай, Н. Карпчук, О. Пелех, В. Пилипчук, Т. Сивак, С. Соловйов, Б. Юськів та ін. В той же час, поглиблене дослідження у вказаній сфері є важливим для розробки та впровадження ефективних стратегічних комунікацій з наголосом на зміцненні національної безпеки України.

Мета дослідження. Метою статті є визначення ролі стратегічних комунікацій у зміцненні національної безпеки України з урахуванням сучасних викликів та наявних можливостей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективне інформування та дієве використання комунікаційних стратегій можуть сприяти зміцненню міжнародної позиції України, підвищенню рівня довіри з боку міжнародного співтовариства та сприяти співробітництву з країнами-партнерами, які допомагають протидіяти російській військовій агресії. Стратегічні комунікації мають важливе значення для державного управління в кризові періоди, в процесі реагування на надзвичайні ситуації та періоди воєнного стану, встановлюючи ефективний обмін інформацією між органами державної влади, забезпечуючи швидку мобілізацію та координацію зусиль, впливаючи на реакцію громадськості в критичних ситуаціях.

Стратегічна комунікація є інструментом, який комплексно використовує образи, слова та дії для впливу на сприйняття цільової аудиторії, зміни її поведінки та досягнення національних стратегічних інтересів. Стратегічна комунікація наголошує на координації між органами державної влади, а також на узгодженості між питаннями інформації та практичними діями, що може допомогти державі у вирішенні поточних і майбутніх викликів безпеці та реагуванні на них, та використовувати для національного розвитку та реалізації визначених стратегій. Ефективна стратегічна комунікація також може допомогти мінімізувати загрози національній безпеці та допомогти у плануванні та впровадженні політики держави [1] .

Поєднання безпрецедентних змін у світі та російська військова агресія в Україні прискорила еволюцію глобального ландшафту безпеки. Традиційні та нетрадиційні загрози безпеці переплітаються, що призводить до появи нових регіональних кризових локацій. Ескалація стратегічних дій і блокової політики між великими державами призвела до накопичення глобальних джерел хвилювань і точок ризику, що загрожує миру та спокою, впливаючи на глобальну безпеку. У той час як загальна модель безпеки та порядок безпеки змінюються – боротьба великих держав навколо питань, пов'язаних з управлінням безпекою, посилилася. Як наслідок, держава як суб'єкт управління зазнала перешкод у зміцненні та прояві сили стратегічної комунікації в управлінні глобальною безпекою [1].

Сучасна місія стратегічних комунікацій (зокрема, з точки зору безпеки та оборони) включає підтримку, захист і досягнення національних інтересів і цілей національної держави, які розподілені на різні часові періоди: у часи миру (для досягнення стримування та стратегічного становища в міжнародній системі); у стані кризи (для отримання довіри

в міжнародній системі); у стані війни (для досягнення внутрішньої та зовнішньої легітимності в міжнародній системі, щоб отримати свободу дій) [2]. В доктрині інформаційної безпеки України стратегічні комунікації передбачають системне та цільове застосування комунікаційних функцій держави, які мають просувати державні завдання, реалізовувати інформаційно-психологічні операції, використовувати публічну дипломатію, військові відносини, зв'язки з громадськістю, що виникають у процесі об'єднаної діяльності органів державної влади, розвідувальних та правоохоронних органів, Збройних Сил України, органів оборонно-промислового комплексу, цивільного захисту України, діяльність яких контролюється громадянським суспільством, відповідно до конституційних положень та законодавства, а також громадян та громадських об'єднань, які беруть участь на добровільній основі у забезпеченні національної безпеки України [3].

Побудова ефективної комунікаційної системи є складним проєктом. Зараз стратегічне мислення стало керівною ідеологією міжнародної комунікації, а стратегічна комунікація є необхідним засобом формування консенсусу більшості в епоху цифрових технологій. Відсутність синергії в стратегічній комунікації обмежує ефективність комунікації. Комунікаційна ефективність – це комплексна оцінка національної стратегічної комунікації з точки зору спроможності, ефективності та зворотного зв'язку. Відсутність консенсусу між суб'єктами управління, відсутність доступу до впливових каналів зв'язку, труднощі у визначенні пріоритетів питань державного управління та проблемність просування інноваційних рішень управління ускладнюють суб'єктам комунікації фундаментальні зрушення у власній спроможності управління. Наразі, держави будують систему стратегічної комунікації навколо управління глобальною безпекою, виходячи з мінливої ситуації, зосереджуючись на стратегічних цілях і розвитку національної безпеки, підвищуючи планування та ефективність стратегічної комунікації; щоб зробити ефективність країни у стратегічній комунікації очікуваною [1].

Світ перебуває у постійному пошуку нової архітектури системи безпеки, здатної подолати проблеми тероризму, екстремізму та розповсюдження зброї масового знищення. Враховуючи соціально-економічні складнощі в Україні, наслідки російської військової агресії, як ніколи гостро постає питання визначення та донесення зовнішньополітичної стратегії України. Донесення стратегічних поглядів і цілей є важливим інструментом налагодження внутрішнього діалогу з суспільством і взаємодії з іноземними державами. Засобами розширення інформаційно-комунікаційної присутності України у світовій громадській думці є використання інструментів сучасної цифрової дипломатії: використання соціальних медіа, нетворкінгу, селфі-дипломатії, інформаційних кампаній тощо [4].

Проблематика, що забезпечує створення в Україні дієвої системи стратегічних комунікацій, спирається на виокремлення основних напрямів та ефективне координування суб'єктів стратегічних комунікацій у системах різних рівнів ієрархічної побудови, цільовими орієнтирами, системою прийняття рішень та усталеності. До ключових завдань держави слід віднести забезпечення загальної спрямованості діяльності різних суб'єктів реалізації управлінських рішень в межах єдиних завдань. Загалом, процеси розвитку системи стратегічних комунікацій мають забезпечувати національні інтереси України, які є суттєвим складником національної безпеки [5].

Система стратегічних комунікацій слугує дієвим механізмом реалізації інформаційної політики, що вимагає виконання державних стратегічних завдань на основі використання існуючих комунікаційних каналів (зв'язки з громадськістю та медіа, публічна дипломатія, військові зв'язки та заходи щодо впровадження інформаційних впливів). Внаслідок зростання інформатизації суспільства, підвищення рівня інформаційних викликів та загроз доцільним стає розвиток механізмів стратегічних комунікацій та ефективного інструментарію їх використання.

Дорожня карта Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Міжнародним секретаріатом НАТО та РНБО України [6] сформувала ключові цілі, завдання та формат співпраці у сфері національної безпеки. Універсальність стратегічних комунікацій і наслідки їх доцільного використання доводять, що зазначені методологічні підходи можуть бути запроваджені у систему державного управління України.

Слід акцентувати увагу на суттєвій відмінності стратегічних комунікацій від інших подібних заходів і процесів: довгостроковості, тобто орієнтації на довгостроковий результат. Відповідно, для досягнення поставлених цілей мають бути запроваджені стратегічні інструменти та засоби, які сприятимуть поступовому та систематичному впливу на переконання відповідної цільової аудиторії [7].

Встановлені стандарти у сфері стратегічних комунікацій та напрацювання країн-членів НАТО [8; 9] виокремлюють напрями діяльності у сфері стратегічних комунікацій, а саме: інтеракціоністський блок (зв'язки зі ЗМІ та

громадськістю, публічна дипломатія та ін.); інформаційно-психологічний блок (психологічно-інформаційні операції); технічний блок (кібербезпека, дії електромагнітного характеру); військовий блок (військове співробітництво, безпека операцій, фізичний вплив та ін.) [10]. Напрями стратегічних комунікацій представлено на рис. 1.

Рис. 1. Напрями стратегічних комунікацій [10]

Українські стратегічні комунікації посилили позитивні наративи українців про ефективне використання допомоги Заходу проти росії. Військові лідери мають професійно передавати наративи своїм збройним силам, громадянському суспільству та політичним лідерам усередині країни та в усьому світі. Стратегічні комунікації, якщо їх правильно використовувати в новому бойовому просторі, забезпечує ефективну передачу повідомлень аудиторії. Крім того, стратегічні комунікації вимагають планування на стратегічному, оперативному та тактичному рівнях для досягнення бажаних результатів впливу [11].

Стратегічні комунікації стали ефективною небойовою зброєю проти ворога та його прихильників, водночас роблячи ініціативи противника менш ефективними. Інтернет і масові комунікації поступилися місцем когнітивній війні, яка є цифровою та віртуальною діяльністю, що здійснюється для маніпулювання подразниками навколишнього середовища з метою контролю психічних станів і поведінки ворогів, а також послідовників у війні [12]. Такі дії стратегічних комунікацій можуть бути синергетичними, впливаючи на свідомість прихильників за допомогою спеціального повідомлення, яке формує інформаційне середовище.

Військовий конфлікт в Україні продемонстрував, наскільки потужними є кампанії впливу, наскільки важливою є готовність протистояти їм і наскільки інструментальними можуть бути соціальні медіа для досягнення стратегічних цілей. Завдяки ефективній стратегічній комунікації українці захопили цифровий простір за допомогою виважених наративів. Це сприяло ізоляції росії, водночас посилюючи західну допомогу в Україну [13].

Ключовими проблемами організації стратегічних комунікацій у секторі національної безпеки України слід визначити: відсутність єдиної національної політики, необхідної нормативно-правової бази та єдиної системи стратегічних комунікацій для сектору безпеки; необхідність запровадження ефективних механізмів координації цивільно-військового співробітництва, інформаційно-психологічних операцій; неналежний рівень професійної підготовки осіб, залучених до виконання функцій стратегічних комунікацій; потреби розроблення законодавчих актів, аналітичного, та науково-методичного забезпечення сфери стратегічних комунікацій сектору безпеки [14].

Оскільки ЗСУ захищають свою батьківщину, вони одночасно беруть участь в операціях стратегічних комунікацій, створюючи позитивні наративи, які посилюють потребу в продовженні економічної та військової допомоги. Український уряд синхронізує національні інструменти в рамках військового, дипломатичного, інформаційного, економічного напрямів, щоб залучити західну аудиторію до забезпечення надходження допомоги та підтримки в країну. Українське громадянське суспільство також відіграло життєво важливу роль у підтримці зацікавленості аудиторії через публікації в соціальних мережах, включаючи фотографії та відео, які ставали вірусними. Такі дії громадянського суспільства посилюють стратегічні комунікації українського уряду та військових. Інші зусилля стратегічних комунікацій активізують публічні дискусії щодо відновлення України після війни [15].

Війна продемонструвала новий простір битви, де підключення до Інтернету дозволяє громадянам усього світу брати участь у війні або формуватися за допомогою бажаних наративів. Успішні українські стратегічні комунікації використовувались поряд з бойовими операціями, забезпечуючи внутрішню єдність і одночасно підтримуючи трансатлантичні зв'язки в галузі безпеки [16].

Подальше розширення ролі стратегічних комунікацій у зміцненні національної безпеки України має враховувати удосконалення довгострокових нормативно-правових актів, які визначатимуть основні пріоритети, цілі та завдання у сфері стратегічних комунікацій (конкретні заходи щодо підвищення ефективності комунікаційних процесів, управління дезінформацією та забезпечення високої якості інформаційного простору). Важливо підтримувати та розвивати діалог з країнами-партнерами та міжнародними організаціями у сфері стратегічних комунікацій. Це може включати обмін досвідом, навчальні програми, спільні проєкти та розробка спільних комунікаційних стратегій. Міжнародна підтримка може значно посилити ефективність комунікаційних зусиль України та забезпечити широке охоплення її повідомленнями.

Іншим напрямом має стати подальший розвиток та використання сучасних технологій, таких як штучний інтелект, аналітика даних та соціальні медіа, що може значно поліпшити ефективність стратегічних комунікацій. Інноваційні інструменти можуть допомогти виявляти дезінформацію, аналізувати тренди в громадській думці та розробляти належні стратегії відповіді. Важливим підходом вбачається постійне оцінювання ефективності стратегічних комунікацій та проведення аналізу результатів. Це допоможе виявити сильні та слабкі сторони комунікаційних зусиль, внести корективи в стратегію та вдосконалити підходи до спілкування з громадськістю та медіа.

Висновки. Ефективне використання стратегічних комунікацій має потенціал впливу на багатоаспектну безпеку країни, включаючи протидію гібридній війні та дезінформації, підвищення свідомості громадськості про безпекові виклики, зміцнення міжнародного сприйняття та сприяння зовнішньополітичним зусиллям. Стратегічні комунікації мають великі можливості у боротьбі з дезінформацією та підвищенні свідомості громадськості про загрози безпеці, сприяють налагодженню ефективного обміну інформацією між владними структурами, залученню певних цільових груп та координації зусиль у кризових ситуаціях. Їхнє правильне використання вимагає розробки ефективних стратегій та інструментів, які відповідають сучасним викликам та потребам країни щодо зміцнення національної безпеки України.

Крім того, стратегічні комунікації є необхідним інструментом для підвищення довіри та залучення громадської підтримки, допомагаючи владним структурам спілкуватися на основі ефективності та прозорості. Стратегічні комунікації можуть стати потужним інструментом для боротьби з дезінформацією та окремими впливовими державами, які намагаються підривати національну безпеку України. Шляхом впровадження ефективних стратегій комунікацій, органи державної влади можуть активно висвітлювати правдиву інформацію, розкривати маніпуляції та переконати громадськість у своїй намірах та діях.

Проте, існують виклики, які треба враховувати при реалізації стратегічних комунікацій (швидкість та обсяг інформації, яку треба опрацювати та ін.). Зазначене потребує вико-

ристання нових підходів у використанні технологічних засобів, удосконалення нормативно-правової бази, моніторинг та оцінювання ефективності стратегічних комунікацій, посилення спільної роботи з міжнародними партнерами у сфері національної безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Jing L. Jing N. Research on the Construction of China's Strategic Communication System in Global Security Governance. Open Journal of Political Science. 2023. № 13. P. 271–281.

2. Guerrero-Castro C. E. Strategic Communication for Security & National Defense: Proposal for an Interdisciplinary Approach.Connections: The Quarterly Journal. 2013. №. 2(12). P. 27–52.

3. Karpchuk N., Yuskiv B., Pelekh O. The Structure of Strategic Communications during the War: the Case-Study of the Telegram Channel Insider Ukraine. Politologija. 2022. №. 3(107). P. 90–119.

4. Sheludiakova, N., Mamurov, B., Maksymova, I., Slyusarenko, K., Yegorova, I. Communicating the Foreign Policy Strategy: on Instruments and Means of Ministry of Foreign Affairs of Ukraine/ SHS Web of Conferences. EDP Sciences. 2021. № 100. P. 02005. DOI: https://doi.org/10.1051/shsconf/202110002005.

5. Ділай А. Ю. Підготовка фахівців зі стратегічних комунікацій для міністерства оборони України. *Держава та регіони. Серія: Соціальні комунікації.* 2020. № 3(43). С. 78–84.

6. Соловйов С. Стратегічні комунікації в публічному управлінні: впровадження в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 93–96.

7. Дорожня карта Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО. URL: https://mfa.gov.ua/mediafiles/sites/nato/files/Roadmap_Ukr.pdf.

8. NATO Strategic Communications Policy. URL: http://info.publicintelligence.net/NATO-STRATCOM-Policy.pdf.

9. Cornish P., Lindley-French J., Yorke C. Strategic Communications and National Strategy: A Chatham House Repor. The Royal Institute of International Affairs. London, 2011. 42 p. URL: http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/24-1436781085.pdf.

10. Сивак Т. В. Стратегічні комунікації в органах публічної влади України. *Публічне управління і адміністрування в Україні.* 2018. Вип. 6. С. 28–33.

11. Chiriac O., Matisek J. Strategic Communication And Security Force Assistance: Critical Components For Ukrainian Success? *The Defence Horizon Journal*, 2022. URL: https://www.thedefencehorizon.org/post/strategic-communication-security-force-assistance-ukraine-sfa-stratcom.

12. Hung T. C., Hung T. W. How China's Cognitive Warfare Works: A Frontline Perspective of Taiwan's Anti-Disinformation Wars. *Journal of Global Security Studies.* 2022. №. 4(7). DOI: https://doi.org/10.1093/jogss/ogac016.

13. Keenan L. How Ukraine Seized the Initiative on the Digital Front of the War with Russia. Modern War Institute, 2022. URL: https://mwi.usma.edu/how-ukraine-seized-the-initiative-on-the-digital-front-ofthe-war-with-russia/.

14. Пилипчук В. Г. Теоретико-правові засади розвитку системи стратегічних комунікацій сектору безпеки і оборони. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine.* 2019. № 3(26). С. 28–42.

15. Cohen A., Hill W. A. Ukraine's "Marshall Plan" Should Come with Transparency. Newlines Institute for Strategy and Policy, 2022. URL: https://newlinesinstitute.org/ukraine/ukraines-marshall-planshould-come-with-transparency/.

16. Chiriac O., Matisek J. Homeland Defense in the Information Space: Learning from Russian Influence Campaigns in Eastern Europe. Modern War Institute, 2022. URL: https://mwi.usma.edu/homeland-defense-in-the-information-space-learning-from-russian-influence-campaignsin-eastern-europe/.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ КОНКУРЕНЦІЇ НА ЦИФРОВИХ РИНКАХ
STATE POLICY OF PROMOTING COMPETITION IN DIGITAL MARKETS

УДК 351/346.1
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.6

Никифоров А.Є.
д. екон. наук,
професор кафедри національної економіки та публічного управління
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

Погуда Н.В.
к. екон. наук,
докторант кафедри туризму
Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця

Стаття присвячена дослідженню особливостей цифрових ринків як об'єкта державної антимонопольної політики, економіко-правовому аналізу Законів Європейського Союзу, прийнятих наприкінці 2022, про регулювання цифрових ринків – Акту про цифрові послуги (Digital Services Act – DSA) та Акту про цифрові ринки (Digital Markets Act – DMA), об'єктивної необхідності корекції державної політики регулювання конкуренції на цифрових ринках України. Запропоновано спиратися на DSA і DMA при корегуванні державної політики підтримки конкуренції та запобіганню проявам монополізму на цифрових ринках України. Визначені специфічні характеристики цифрових ринків, на корегування яких має бути спрямоване державне регулювання: висока динаміка розвитку і швидкість змін; тенденція до укрупнення бізнесу та підвищення концентрації цифрових ринків; цифровізація ринків, що призводить до розмивання їхніх продуктових і географічних меж; багатосторонність параметрів цифрових ринків; необхідність врахування «мережевих ефектів»; доступність до даних як покупців, так і продавців; безкоштовність цифрових послуг для певних груп користувачів; інноваційність і унікальність кожного цифрового ринку; ключова роль цифрових платформ в акумулюванні даних і наданні цифрових послуг. Обґрунтовано, що світова економічна криза 2008 року та прийнятий у Сполучених Штатах Закон «Про повернення робочих місць» для ліквідації причин і наслідків цієї кризи, означали перехід від епохи постіндустріального розвитку і глобалізму до епохи нового індустріального розвитку, який має спиратися на прискорений розвиток національних економік, зокрема, завдяки реалізації активної державної політики підтримки конкуренції на галузевих ринках. Доведено, що в Україні має місце високий ступінь концентрації на цифрових ринках і факти прояву монополістичної поведінки провідних фірм, що підтверджує необхідність запровадження ефективних антимонопольних заходів в Україні. Запропоновано корекцію механізмів реалізації антимонопольної політики, визначеної у Концепції державної політики розвитку та захисту економічної конкуренції в Україні, у напрямі розширення спектра мінімально необхідного втручання держави у функціонування ринків.

Ключові слова: *державне регулювання, конкуренція, антимонопольна політика, цифрові ринки.*

The article is devoted to the study of the features of digital markets as an object of the state antimonopoly policy, the economic and legal analysis of the Laws of the European Union, adopted at the end of 2022, on the regulation of digital markets – the Digital Services Act (DSA) and the Digital Markets Act (DMA), the objective need to adjust the state policy of regulating competition in the digital markets of Ukraine. It is proposed to rely on DSA and DMA when adjusting the state policy of supporting competition and preventing manifestations of monopolism in the digital markets of Ukraine. The specific characteristics of digital markets, the adjustment of which should be aimed at state regulation, are defined: high dynamics of development and speed of change; the trend towards business consolidation and increased concentration of digital markets; digitalization of markets, which leads to the blurring of their product and geographical boundaries; multilateralism, parameters of digital markets; the need to take into account "network effects"; accessibility to the data of both buyers and sellers; free digital services for certain groups of users; innovativeness and uniqueness of each digital market; the key role of digital platforms in the accumulation of data and the provision of digital services. It is substantiated that the global economic crisis of 2008 and the Law "On the Return of Jobs" adopted in the United States to eliminate the causes and consequences of this crisis meant the transition from the era of post-industrial development and globalism to the era of new industrial development, which should be based on the accelerated development of national economies, in particular, through the implementation of an active state policy of supporting competition in sectoral markets. It is proved that in Ukraine there is a high degree of concentration in digital markets and the facts of manifestation of monopolistic behavior of leading firms, which confirms the need to introduce effective antimonopoly measures in Ukraine. A correction of the mechanisms for implementing the antimonopoly policy, defined in the Concept of the State Policy for the Development and Protection of Economic Competition in Ukraine, is proposed in the direction of expanding the range of the minimum necessary intervention of the State in the functioning of markets.

Key words: *state regulation, competition, antimonopoly policy, digital markets.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Цифрові ринки стали невід'ємною складовою економічного розвитку і конкурентоспроможності країн світу. Умовою ефективного функціонування цифрових ринків є конкуренція, яка не обмежується досягненням лише економічних результатів, а виступає запорукою загальнодемократичних цінностей, громадянського суспільства і правової держави, здатної забезпечити реалізацію конституційних прав і свобод людини. Така масштабна роль конкуренції взагалі й, зокрема, на цифрових ринках пов'язана, перед усім, з визначенням критеріїв правомірності дій учасників цих ринків. Це потребує поглибленого дослідження специфічних характеристик цифрових ринків, аналізу структури, рівня концентрації, ступеня монопольної влади учасників риків, а також оцінки наслідків їх функціонування. Саме розуміння особливостей цифрових ринків є фундаментом корекції антимонопольної політики держави і застосування адекватних

інструментів регулювання. Актуальність і значущість дослідження конкуренції на цифрових ринках посилюється ще і тим, що наприкінці 2022 року у Європейському Союзі були прийняті два закони, – Акт про цифрові послуги та Акт про цифрові ринки, які докорінно змінюють вектор антимонопольної політики. Це ставить певні виклики реінжинірингу і корекції державної політики регулювання конкуренції на цифрових ринках України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державної конкурентної політики на цифрових ринках в Україні є відносно новими та малодослідженими. Аналіз досліджень і публікацій з цієї проблематики показав, що можна виокремити декілька їх напрямів. Найбільш широко висвітлені правові аспекти конкуренції в умовах цифровізація. У цьому напрямі слід згадати праці Віннік О.М. і Шаповалової О.В. [4], присвячені дослідженню прозорості відносин у сфері конкуренції, Грудницького В.М. [5], основний акцент у яких зроблений на правовому забезпеченні економічної конкуренції, Бітюк П.О.[3], у публікаціях якої висвітлюються правові аспекти ризиків функціонування цифрових ринків. Окремим напрямом досліджень є державне регулювання цифрових ринків у Європейському Союзі, якому присвячені праці Андрійчук О. і Андрійчук В. [2] та Ягольник А. і Зеленюк А. [9]. Заслуговують на увагу також публікації у напрямі публічного управління та адміністрування, який представлений працями Азьмук Л.А. і Щербатюк О.М. [1], присвяченим дослідженню феномена розмитості товарних і географічних меж цифрових ринків, проблеми державного регулювання інфраструктури цифрових ринків висвітлені у працях Котелевець Д.О. [6; 7]. Оригінальні наукові пропозиції щодо регуляторної конкуренції (конкуренції між регуляторами) в цифровій економіці наведені у працях Панченко В.Г., Резнікової Н.В., Булатової О.В. [8]. Попри згадані дослідження різних аспектів функціонування цифрових ринків в Україні, залишається невирішеною низка питань, що стосуються теоретичних та прикладних аспектів державного регулювання цифрових ринків, зокрема, корекції пріоритетів державної політики сприяння конкуренції на цифрових ринках.

Мета статті – обґрунтувати доцільність і визначити вектор корегування державної політики сприяння конкуренції на цифрових ринках в Україні.

Виклад основного матеріалу. Специфічними характеристиками цифрових ринків як об'єкта державного сприяння конкуренції та запобігання і боротьби з монополізмом є:

– висока динаміка розвитку і швидкість змін, яка є наслідком двох чинників: по-перше, високої швидкості технологічних змін, у результаті чого традиційні ринки трансформуються і з'являються нові; по-друге, постійного потоку нових продуктів і послуг, що характеризує високу інноваційну активність на цифрових ринках;

– тенденція до укрупнення бізнесу та підвищення концентрації цифрових ринків, яка проявляється у прискореному зростанні кількості споживачів, доходів та капіталу фірм, виході на нові ринки (не тільки суміжні, але і віддалені, як за товарними так і за географічними характеристиками);

– цифровізація ринків призводить до розмивання їхніх продуктових і географічних меж, у результаті чого фірми формують великі масиви даних про своїх клієнтів, що дає їм можливість збільшувати свої доходи;

– багатосторонні параметри цифрових ринків, які обумовлюють не тільки конкуренцію між продавцями, але і конкуренцію між покупцями;

– необхідність врахування «мережевих ефектів», багатогранний прояв яких проявляється у скороченні транзакційних витрат, збільшенні обсягу продажу товарів та надання послуг, впливі на процеси ціноутворення при зростанні кількості споживачів, мережеву взаємодію учасників цифрового ринку, інтеграцію бізнесу;

– доступ до даних як покупців, так і продавців товару, завдяки якому цифрові компанії можуть формувати свої бази даних, диференціювати ціни, впливати на попит споживачів через рекламу та надання індивідуальних послуг, створюючи при цьому штучні нецінові бар'єри для конкурентів і посилюючи ризики недобросовісного використання цієї інформації;

– безкоштовність цифрових послуг для певних груп споживачів, що призводить до того, що прямі вартісні показники обсягу наданих послуг не можуть бути використані у якості бази для державного регулювання, проте, завдяки наданню і розширенню цих послуг цифровий бізнес отримує дохід у суміжних видах діяльності, наприклад, від реклами, як процент від зростання обсягу продажу товарів і послуг;

– інноваційність і унікальність кожного цифрового ринку, яка проявляється у тому, що кожен цифровий ринок формується за своїми правилами, різноманітність яких є інструментами у конкурентній боротьбі;

– ключова роль цифрових платформ в акумулюванні даних і наданні цифрових послуг.

У провідних наукових виданнях і звітах міжнародних організацій неодноразово висвітлювалися суспільно-економічні проблеми функціонування великих цифрових платформ. Так,

експерти ОЕСР відмічали, що цифрові платформи отримують конкурентні переваги завдяки двом циклам зворотного зв'язку із користувачами. З одного боку, фірма, яка володіє цифровою платформою з великою базою користувачів, може збирати більше даних для поліпшення якості обслуговування і, таким чином, залучати нових користувачів, а з іншого боку, ця фірма може досліджувати дані користувачів для оптимального вибору цільової аудиторії для реклами та монетизації своїх послуг, отримуючи додаткові засоби для інвестування в якість обслуговування та, знову таки, залучати більше користувачів. Ці нескінчені цикли можуть сильно ускладнити конкуренцію будь-якої нової фірми із діючою фірмою, що має велику клієнтську базу [10]. Отже, переваги і недоліки великих цифрових платформ можуть бути наведені у стислому виді (рис. 1).

Цифрові ринки сьогодні характеризуються високою концентрацією, а в багатьох випадках й монопольним становищем провідних фірм, рівень ринкової влади яких досяг аномальних розмірів. Так, журнал "The Economist" неодноразово акцентував увагу, що світова економіка проходить вищу ступінь концентрації капіталу [11]. Поширення домінування Apple, Google, Facebook і Amazon та їх негативний вплив на конкуренцію і споживачів, спонукає уряди всіх країн активніше застосовувати заходи антимонопольної політики для регулювання ринків цифрової економіки [12].

Специфічні характеристики цифрових ринків обумовлюють особливі вимоги до застосування інструментів підтримки конкуренції та антимонопольного регулювання. З метою подолання ризиків, пов'язаних із поширенням на цифрових ринках протиправного контенту і товарів та послуг, забезпечення справедливого по відношенню до усіх суб'єктів функціонування онлайн-платформ, наприкінці 2022 року Європейська комісія прийняла два важливих документа – Акт про цифрові послуги (Digital Services Act – DSA)[13] та Акт про цифрові ринки (Digital Markets Act – DMA)[14]. Метою Акту про цифрові послуги є убезпечення цифрового простору від протиправного контенту (реклами та продажу протиправних товарів чи надання протиправних послуг, закликів до насильства та іншого). Акт про цифрові ринки має на меті створити рівні умови для розвитку інновацій та конкурентоспроможності через регулювання великих онлайн-платформ – так званих «gatekeepers».

DMA визначає дуже істотні обов'язки для «ключових гравців» та відповідальність за їх порушення. При чому, якщо у випадку порушення обов'язків санкції будуть накладатися екс-пост (тобто, після самої дії), то у випадку зловживання домінантним становищем обов'язки будуть накладатися екс-санте (тобто, визначатися наперед).

DSA має іншу юридичну конструкцію. У цьому документі обрано пірамідальну модель, котра передбачає симетричне підвищення зобов'язань фірми, яка володіє цифровою онлайн-платформою, пропорційно до її розміру. За цією моделлю піраміда складається з п'яти рівнів. На найнижчому знаходяться мікро- і малі платформи, до яких вимоги «Акту про цифрові послуги» не застосовуватимуться взагалі. На вершині піраміди знаходяться фірми зі статусом «дуже велика онлайн-платформа». На такі фірми буде покладено найбільше додаткових обов'язків. Критерієм визначення розміру (і відповідно статусу) фірми є кількість її активних користувачів.

Оцінюючи практичну значимість цих законів, не слід забувати і того факту, що найбільшими гравцями на цифрових ринках є американські корпорації. Згадані закони обмежують монопольне становище цифрових гігантів і знижують імовірність виникнення бар'єрів для входу на ринок нових компаній. Проте, на нашу думку, це ще не означає, що ці нові малі фірми будуть мати сприятливі умови для свого зростання та стануть конкурентоспроможними із вже існуючими гігантами. Для цього потрібна не тільки політика обмеження і антимонопольного регулювання великих фірм, а насамперед, політика підтримки зростання малих фірм.

Політика мінімального втручання держави у функціонування галузевих ринків сформувалася у США і Західній Європі у 60–70 роки,

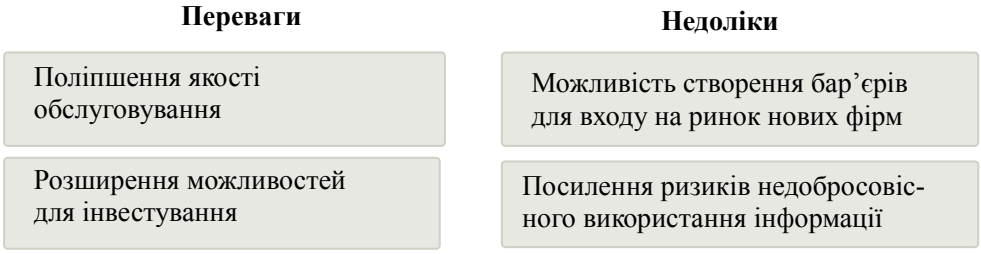


Рис. 1. Переваги і недоліки великих цифрових платформ

коли інноваційні розробки і продукція галузей промисловості цих країн стала домінуючою на світових ринках. Виникли транснаціональні корпорації, головним напрямом державної економічної політика (майнстримом) був монетаризм. Основною концепцією розвитку світової економіки вважалася концепція постіндустріального розвитку. У цей же період в Японії та Південній Кореї проводилася політика активного протекціонізму держави національним товаровиробникам

Світова економічна криза 2008 року та прийнятий у Сполучених Штатах за адміністрації Президента Барака Обами Закон «Про повернення робочих місць» [15; 16] для ліквідації причин і наслідків цієї кризи, означали перехід від епохи постіндустріального розвитку і глобалізму до епохи нового індустріального розвитку, який має спиратися на прискорений розвиток національних економік. Така кардинальна зміна парадигми суспільно-економічного розвитку має і матиме докорінні зміни в усіх сферах державного управління, у тому числі, і в політиці підтримки конкуренції та запобіганні монополізму на галузевих ринках. І вектором цієї політики на цифрових ринках слід очікувати активізацію державної підтримки і сприяння конкуренції.

Особливого значення державне регулювання цифрових ринків набуває в Україні. Справа у тому, що у вітчизняному бізнесі взагалі, й в цифровому зокрема, ще до цього часу не подолана «хвороба» періоду становлення «дикого» капіталізму – відчуття вседозволеності і безкарності. У нашому випадку це посилюється пасивною позицією Антимонопольного комітету, який, не зважаючи на численні звернення ошуканих користувачів цифрових платформ, поки що так і не почав антимонопольні розслідування не тільки по відношенню до закордонних гігантів, а і по відношенню до вітчизняних монополістів на цифровому ринку.

Так, наприклад, провідні оператори мобільного зв'язку Vodafone і Київстар пропонують користувачам цифрові продукти, в які входять різноманітні послуги з лімітом обсягу у хвилинах чи гігабайтах. У випадку перевищення ліміту, користування послугами автоматично припиняється. Вартість послуг у межах лімітів покривається сумою періодичних платежів (нині це 28 днів). Проте, добре відомо, що 80% користувачів повністю не використовують ліміти у встановлений період, а використовують їх у середньому лише на 70%. Невикористана сума оплати, чи обсяг послуг не переносяться на наступний період. Отже, згадані оператори стягують з користувачів плату, не надаючи послуги у повному обсязі. Інший приклад, компанія OLX (інтернет-платформа для продажу речей приватними особами, яка займає монопольне становище у певній ніші українського цифрового ринку) останнім часом (з 2022 р.) поводить вже не перше коло перереєстрації користувачів. Проте не усі користувачі можуть перереєструватися з причин, про які повідомляє компанія, наприклад, «такої е-адреси не існує», «ми спостерігаєм підозрілу активність вашого логіну» і таке інше. Користувачам, які не пройшли перереєстрацію, обмежується доступ к інформації (не повідомляється номер телефону продавця і не надається можливість написати йому повідомлення) – вони можуть купувати товари лише у тих продавців, яких визначає платформа. Є усі підстави припустити, що товари у первісних продавців купують посередники, які знаходяться у змові з організаторами чи операторами платформи. Таким чином відбувається не прикрита дискримінація покупців.

Висновки. Ці та інші загально відомі факти свідчать про те, що в Україні настала нагальна потреба запровадження ефективних заходів підтримки конкуренції і боротьби з монополістами на цифрових ринках. Отже, у Світі та на цифрових ринках України сформувалися об'єктивні умови для корекції механізмів реалізації антимонопольної політики, визначеної в Концепції державної політики розвитку та захисту економічної конкуренції в Україні [17], у напрямі розширення спектра мінімально необхідного втручання держави у функціонування ринків. Для практичної реалізації положень цієї концепції потрібна розробка методичного забезпечення і проведення аналізу структури цифрових ринків, структурної динаміки, ступеня концентрації, рівня монопольної влади та оцінки суспільно-економічних збитків від монополізації. Важливим напрямом цієї роботи є правове оформлення характеристик цифрових ринків як підстав для юридичного оформлення антимонопольних рішень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Азьмук Л. А., Щербатюк О. М. Особливості ідентифікації меж цифрових ринків. *Ефективна економіка*. 2021. № 12. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/12_2021/95.pdf (дата звернення: 28.11.2023).

2. Андрійчук О. Андрійчук В. «Акт про цифрові ринки»: нова філософія регулювання конкуренції в ЄС. *Економіка України*. 2021. № 8. С. 26–37.

3. Бітюк П. О. Про конкуренцію в умовах цифрової економіки та електронного бізнесу. *IUS PRIVATUM*. 2019. № 2. URL: https://iusprivatumjournal.online/wp-content/uploads/2020/10/IP_17-26_Bitiuk.pdf (дата звернення: 28.11. 2023).

4. Вінник О.М., Шаповалова О.В. Цифровізація в ракурсі забезпечення прозорості відносину сфері конкуренції: правовий аспект. *Актуальні проблеми права: теоріяі практика*. 2021. № 2 (42). URL: https://journals.snu.edu.ua/index.php/app/article/view/219/202 (дата звернення: 28.11. 2023).

5. Грудницький В.М. Економічна конкуренція за умов цифрової та інформаційної економік. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 7. URL: http://lsej.org.ua/7_2021/28.pdf (дата звернення: 26.11. 2023).

6. Котелевець Д. О. Державне регулювання розвитку інфраструктури цифрової економіки: сутність та особливості реалізації. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління.* 2022. № 3. URL: https://reicst.com.ua/pmt/article/view/2022-3-03-02/2022-3-03-02 (дата звернення: 26.11. 2023).

7. Котелевець Д. О. Наукові засади розвитку механізму державного регулювання інфраструктури цифрової економіки. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління*. 2023. № 7. URL: https://reicst.com.ua/pmt/article/view/2023-7-03-09/2023-7-03-09 (дата звернення: 28.11. 2023).

8. Панченко В., Резнікова Н., Булатова О. Регуляторна конкуренція в цифровій економіці: нові форми протекціонізму. *Міжнародна економічна політика*. 2020. № 1–2 (32–33). URL: http://iepjournal.com/journals/32-33/2020_3_Panchenko_Reznikova_Bulatova.pdf (дата звернення: 28.11. 2023).

9. Ягольник А., Зеленюк А. Регулювання конкуренції на цифрових ринках у Європі: чого очікувати Україні. *ТОВ «ЛІГА ЗАКОН»*: URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA015079 (дата звернення: 28.11. 2023).

10. Big Data: Bringing Competition Policy. To The Digital Era. The Competition Committee of Directorate for Financial and Enterprise Affairs of OECD. 2016. 40 p. URL: https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2016)14/en/pdf (дата звернення: 28.11. 2023).

11. The Rise of Superstars. *The Economist*: spec. rep. 2016. Sept. 17. URL: http://www.economist.com/news/special-report/21707048-small-group-giant-companies-some-old-some-neware-once-again-dominating-global (дата звернення: 28.11. 2023).

12. How to Tame the Tech Titans. *Ibid.* 2018. Jan. 18. URL: https://www.economist.com/news/leaders/21735021-dominance-google-facebookand-amazon-bad-consumers-and-competition-how-tame (дата звернення: 28.11. 2023).

13. REGULATION (EU) 2022/2065 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) : веб-сайт Європейського Парламенту. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2065 (дата звернення: 28.11. 2023).

14. REGULATION (EU) 2022/1925 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) : веб-сайт Європейського Парламенту. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925 (дата звернення: 28.11.2023).

15. The American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA) (Pub.L. 111–5, H.R. 1. – 407) GPO. U.S. Government Printing Office February 17, 2009: веб-сайт Уряду США. URL: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr1enr/pdf/BILLS-111hr1enr.pdf (дата звернення: 28.11. 2023).

16. To establish a strategy to encourage manufacturing in the United States and for the repatriation of manufacturing jobs off-shored to other countries, and for other purposes – Bring Jobs Back to America Act (Pub.L. 112, H.R. 516) January 26, 2011 веб-сайт Конгресу США. URL: http://beta.congress.gov/112/bills/hr516/BILLS-112hr516ih.pdf (дата звернення: 28.11. 2023).

17. Концепція державної політики розвитку та захисту економічної конкуренції в Україні (Проект). АМКУ, 2019. 24 с. URL: https://amcu.gov.ua/storage/app/sites/1/imported_content/5d690bbe727c8.pdf (дата звернення: 28.11. 2023).

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF STATE FINANCIAL CONTROL

УДК 336.711.65:351 Д 36
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.7

Ткачова Н.М.
д. наук з держ. упр., професор, професор кафедри теорії та практики управління
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Дмитрашко Л.І.
студент ІІ курсу магістратури факультету соціології та права
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

У статті зазначено, що система державного фінансового контролю і аудиту в Україні сьогодні потребує своєї системної трансформації та гуманізації, оскільки у своїй повсякденній діяльності всі органи та структури, які займаються питанням державного фінансового контролю, стикаються з цілим рядом недоліків та проблем. Можна виділити основні тенденції, які гальмують динамічний розвиток системи державного фінансового контролю і аудиту в Україні: відбувся серйозний перерозподіл та поглиблення багатьох контрольних та управлінських функцій і повноважень, було створено спеціалізовані контролюючі органи; суттєво розширено сферу поширення практичної реалізації механізму державного фінансового контролю; на законодавчому рівні було закріплено нові форми і методи проведення контролюючих заходів, визначено права і обов'язки усіх сторін; розпочато масштабну адміністративну реформу, яка багато в чому торкнулася ієрархічного перерозподілу владних повноважень між суб'єктами державного фінансового контролю; скорочено обсяги та масштаби державного відомчого та внутрішнього фінансового контролю до рамок формального бухгалтерського контролю і аудиту. Але ці зміни послабили державний фінансовий контроль та призвели до своєрідного його розпаду на цілий ряд окремих контрольно-аудиторських функцій, розпорошеності діяльності багатьох служб та структур, що у свою чергу на стратегічному рівні призвело до неможливості адекватного аналізу та об'єктивної оцінки діяльності органів державного контролю і аудиту, а також досягнутих ними результатів. Таким чином, можна зазначити, що теперішня система контролю досягла позитивних зрушень, але розвивається дещо стихійно. Внаслідок такої нескоординованої трансформації система фінансового контролю і досі витрачає непропорційно великі ресурси на своє утримання, зберігає багато рис пострадянського періоду, особливо в організаційно-функціональній структурі, методах роботи органів контролю, фактично не забезпечує необхідного прогресу у стабілізації фінансово-бюджетної дисципліни в Україні. Тому потребує нових скоординованих підходів, посилення громадського впливу до своєї діяльності.

Ключові слова: *публічне управління, фінансовий контроль, громадський вплив.*

The article states that the system of state financial control and audit in Ukraine today needs its systemic transformation and humanization, since in their daily activities all bodies and structures dealing with the issue of state financial control face a number of shortcomings and problems. It is possible to single out the main trends that inhibit the dynamic development of the system of state financial control and audit in Ukraine: a serious redistribution and deepening of many control and management functions and powers took place, specialized control bodies were created; the scope of practical implementation of the mechanism of state financial control has been significantly expanded; at the legislative level, new forms and methods of conducting control measures were established, the rights and obligations of all parties were defined; a large-scale administrative reform was launch, which in many respects affected the hierarchical redistribution of power between subjects of state financial control; the volumes and scales of state departmental and internal financial control were reduced to the framework of formal accounting control and audit. But these changes weakened state financial control and led to its original disintegration into a number of separate control and audit functions, the dispersion of the activities of many services and structures, which in turn led to the impossibility of adequate analysis and objective assessment of the activities of state control bodies at the strategic level and audit, as well as the results achieved by them. Thus, it can be noted that the current control system has achieved positive changes, but is developing somewhat spontaneously. As a result of such uncoordinated transformation, the financial control system still spends disproportionately large resources on its maintenance, retains many features of the post-Soviet period, especially in the organizational and functional structure, work methods of control bodies, and in fact does not ensure the necessary progress in stabilizing financial and budgetary discipline in Ukraine. Therefore, it needs new coordinated approaches, strengthening public influence on its activities.

Key words: *public administration, financial control, public influence.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Державний фінансовий контроль є ключовою функцією державного управління, причому його роль та значення постійно зростає, оскільки ефективна організація та практична реалізація державного фінансового контролю у сфері управління державним майном та фінансами є необхідною передумовою для здійснення дієвої та перспективної державної економічної політики. У зв'язку з цим постає важливе питання подальшого його розвитку В сучасних умовах актуальності набувають і проблеми забезпечення дієвих механізмів впливу громадського суспільства в сфері фінансового контролю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Контроль є необхідною умовою існування демократичної держави, важливим фактором прийняття управлінських рішень. Він є засобом виявлення недоліків у діяльності бюджетних установ, організацій, суб'єктів господарської діяльності та встановлення причин, які їх поро-

джують. В умовах військової агресії зі сторони росії особливого значення набуває державний фінансовий контроль за процесом формування й використання бюджетних ресурсів, Актуалізуються питання взаємодії суспільства та державних органів фінансового контролю. Серед вчених, які займалися питаннями організації фінансового контролю в публічному управлінні, слід відзначити Г. Дмитренко, В. Піхоцького, В. Русіна, Б. Шулюка, але деякі питання потребують деталізації.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Існує ряд невирішених питань публічного управління в сфері державного фінансового контролю щодо його особливостей в сучасних умовах та необхідності підсилення громадського впливу на діяльність органів державного фінансового контролю.

Метою статті є визначення ролі публічного управління в сфері державного фінансового контролю і розробка пропозицій щодо посилення впливу громадянського суспільства в цій сфері .

Виклад основного матеріалу дослідження. Національні особливості становлення та розвитку державного фінансового контролю в Україні нерозривно пов'язані із здобуттям державою статусу незалежності у 1991 році. Основою методологічного розвитку державного фінансового контролю в Україні прийнято вважати прийняття відповідних нормативно-правових та методологічно-роз'яснювальних актів та положень, на основі яких встановлювались повноваження Державної контрольно-ревізійної служби, Рахункової палати, Національного банку України.

Формування вітчизняних основ державного фінансового контролю в Україні відбувалося з врахуванням досвіду Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI), на основі принципів Лімської декларації щодо регламентації державного фінансового контролю, а саме: нормативно-правового закріплення автономності органів фінансового контролю; чіткого визначення необхідності організації попереднього контролю, та контролю за наявними фактичними результатами; наявності зовнішнього та внутрішнього контролю як основи фінансового контролю; прозорість та гласність контролюючих органів з належним дотриманням комерційної таємниці [1].

Сьогодні в Україні ключовими компонентами фінансового контролю щодо управління державними або місцевими фінансово-господарськими ресурсами та їх використанням є:

– державний фінансовий контроль, який здійснюють органи Державної аудиторської служби, уповноважені Кабінетом Міністрів України – урядовий контроль;

– державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України – парламентський контроль;

– державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів та підрозділом внутрішнього аудиту в бюджетній установі.

Така побудова та класифікація системи державного фінансового контролю в Україні покликана забезпечити створення надійних умов для її ефективного розвитку, зокрема, розвиток відповідного правового поля, унормування понятійного апарату, уніфікацію чітких і прозорих правил діяльності органів контролю, удосконалення механізму співпраці та обміну інформацією між ними, максимальне наближення до міжнародних стандартів та кращих практик ЄС.

В ході дослідження та моніторингу було визначено, що основними проблемами державного фінансового контролю в Україні сьогодні є:

– недосконаліть існуючого нормативно-правового, фінансово-економічного, інформаційного та методологічного забезпечення вітчизняної системи державного фінансового контролю;

– відсутність законодавчої бази та методології для проведення органами Держаудитслужби різних видів і форм державного фінансового аудиту: аудиту фінансової звітності, ІТ-аудиту, аудиту коштів (фондів і грантів) ЄС, аудиту інвестиційних проектів, аудиту державних (регіональних) цільових програм тощо через обмеженість запроваджених видів і форм аудиту в практику органів Держаудитслужби;

– недосконаліть існуючої методології запроваджених видів фінансового аудиту, зокрема виконання бюджетних програм, виконання місцевих бюджетів, аналіз діяльності суб'єктів господарювання тощо, її невідповідність провідним сучасним міжнародним стандартам у зазначеній сфері, вкрай низька спроможність щодо залучення міжнародної технічної допомоги та ін.;

– недостатній рівень переорієнтації проведення інспектування на значні фінансові порушення та проведення фінансових ревізій винятково на основі ризиків через існуючу розпорошеність зусиль на проведення більшою мірою вкрай дріб'язкових заходів за зверненням правоохоронних органів;

– відсутність належної співпраці з європейськими органами з питань протидії фінансово-економічним правопорушенням (наприклад, Комісією ЄС з питань боротьби з шахрайством (OLAF);

– недостатній рівень розуміння вітчизняними органами державної влади, органами місцевого самоврядування та юридичними особами – суб'єктами господарювання змісту та сутності аудиту, який проводиться органами Державної аудиторської служби, що в свою чергу не сприяє якісній взаємодії між ними та формуванню дієвих партнерських відносин;

– обмеженість заходів впливу органів Державної аудиторської служби на несумлінних керівників всіх державних органів та структур, які є порушниками фінансової дисципліни, чинного бюджетного законодавства, невиконання ними вимог органів Держаудитслужби тощо;

– низька спроможність розпорядників бюджетних коштів щодо впровадження та розвитку внутрішнього контролю через недостатній рівень усвідомлення сутності державного внутрішнього фінансового контролю та відповідальності за результати їх діяльності, зокрема перед суспільством;

– обмеженість доступу до інформаційних ресурсів (бази даних, реєстри, автоматизовані системи), зокрема через відсутність в окремих випадках або недосконаліть механізму обміну інформацією між відповідними державними органами, брак ефективної взаємодії органів контролю між собою;

– низький рівень охоплення контролем місцевих бюджетів органами Держаудитслужби через недостатність відповідного кадрового та фінансового ресурсу та ін. [2].

Ці та ще чимало інших визначених експертами проблемних моментів фінансового контролю та аудиту в сучасних умовах потребують свого якнайшвидшого розв'язання,

Основними напрямами реформування державного фінансового контролю має стати побудова дієвої системної та уніфікованої методологічної бази та стандартизація механізму державного фінансового аудиту.

Щодо посилення ефективності та дієвості фінансового інспектування через спрямування основних зусиль на найбільших фінансових ризиках, то Держаудитслужбі необхідно підвищити дієвість та практичну ефективність фінансової інспекції як інструменту виявлення і документування порушень з ознаками шахрайства, масштабних порушень та ризиків. Також потребує удосконалення інформаційне забезпечення Держаудитслужби, унормування механізмів взаємодії та обміну інформацією між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та створення інтегрованої автоматизованої інформаційної бази. Для виконання цього завдання служба аудиту разом з іншими зацікавленими структурами повинна розробити цілісну концепцію розвитку інформаційного забезпечення у сфері контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів.

Гостро стоїть питання щодо актуалізації та оновлення інформаційно-аналітичних баз даних та систем для планування та майбутнього супроводу проведення фінансового контролю, а також відображення в цих базах результатів проведених заходів, необхідність формування системи запобіжників під час здійснення децентралізації та здійснення належного контролю на місцевому та регіональному рівні. Для вирішення цієї задачі Держаудитслужба і всі дотичні до забезпечення державного фінансового контролю органи та інституції мають здійснювати систематичний контроль за законністю, ефективністю і результативністю управління і використання коштів місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Щодо покращення якості кадрового складу Держаудитслужби через запровадження нової моделі розвитку та підготовки висококваліфікованих кадрів, то необхідно розробити і запровадити нову модель розвитку та підготовки висококваліфікованих кадрів , а саме: заходи і програми постійного професійного розвитку державних аудиторів. плани проведення семінарів, навчань, конференцій, брифінгів, засідань за круглим столом тощо. Нагальним є питання і створення дієвого механізму взаємодії між Державною аудиторською службою та всіма владними органами та інституціями та суб'єктам господарювання, як безпосередніми об'єктами фінансового аудиту.

Постійний моніторинг та збільшення уваги до існуючих проблем дає можливість суттєво зменшити ризики імовірних помилок, порушень та системних зловживань у сфері державних фінансів, що у свою чергу сприяло мінімізації бюджетних втрат, зміни спрямованості контрольно-аудиторської діяльності, а також змістити акценти реалізації фінансового інспектування та підвищення його дієвості як інструменту виявлення і документування порушень з ознаками шахрайства, ризиків та налагодження взаємодії з організацією OLAF. В сучасних умовах формування дієвої системи державного управління, гармонійного поєднання потребує не лише ефективність та прозорість функціонування системи державного фінансового контролю, а і визнання того, що ця система має бути націлена на максимально відкриту та тісну співпрацю з суспільством, оскільки лише за повноцінної реалізації зазначеного є можливість стверджувати про повноцінне служіння державної

Таблиця 1

Принципи посилення впливу громадянського суспільства в сфері державного фінансового контролю

№ з/п	Назва джерела	Трактування сутності принципів прозорості та впливу громадянського суспільства
1	Кодекс фіскальної прозорості	– надання вичерпної інформації відносно минулої, поточної та перспективної діяльності органів державного фінансового контролю
2	(Міжнародний валютний фонд) [Draft Fiscal Transparency Code]	– забезпечення підзвітності органами державного фінансового контролю за прийняті та реалізовані ними рішення перед громадськістю; – отримання доступу до міжнародних ринків капіталу на основі дотримання сприятливих умов
3	ОЕСР [Budget transparency]	– принцип підзвітності: оптимальність використання державних фінансових ресурсів, котра є доречною на шляху повноцінної відповідальності за результативність посадовими особами та представниками громадськості; – принцип відвертості: державні витрати являються вразливими не лише до марнотратства та нецільового використання, але й до шахрайських схем; – принцип інклюзивності: визначається вираженою мірою впливу процесу бюджетування на рівень та якість життя суспільства, – принцип довіри: проявляється через формування довіри в членів суспільства через розуміння того, що їх погляди та інтереси поважаються та враховуються, а державні фінансові ресурси витрачаються раціонально та цілеспрямовано; – принцип якості: передбачає отримання оптимальної результативності, а також справедливої та раціональної державної політики.
4	Конвенція реформування місцевих бюджетів [Розпорядження Кабінету Міністрів України № 308-р]	– принцип чіткості функцій та обов'язків передбачає встановлення функцій управлінських державних органів, а також побудови комунікативного взаємозв'язку між зазначеними державними органами та іншими елементами економіки; – принцип доступності інформації для суспільства передбачає вчасну подачу інформаційних повідомлень про формування та розподіл бюджетних фінансових ресурсів; – принцип відкритості вбачає послідовне та повноцінне виконання процесу бюджетування з обов'язковою подачею деталізованої звітності; – принцип гарантії достовірності вбачає застосування виключно якісних бюджетних інформаційних даних, отриманих виключно в умовах незалежності та достовірності.

виконавчої влади на користь суспільства. Виконання вимог щодо прозорості і підзвітності органів державного фінансового контролю перед суспільством, підзвітність органів виконавчої влади відносно законодавчої (попереднє подання бюджету на розгляд представницького органу та подальше звітування відносно виконання бюджету); підзвітність в межах функціонування органів виконавчої влади; проведення незалежного аудиту – все це має сприяти посиленню впливу громадянського суспільства на сферу державного фінансового контролю.

Згідно з проведеними дослідженнями пропонуємо такі принципи посилення впливу громадянського суспільства на сферу державного фінансового контролю (табл. 1).

Також, варто наголосити і на проблемі існування низького рівня готовності суспільства до колективного (публічного) прийняття управлінських рішень, на недовіру до урядових представників, відсутність належної, відкритої комунікації, а також повної неготовності членів суспільства брати відповідальність за прийняте рішення безпосередньо на себе. Це обумовлює необхідність максимальної уваги до процесів взаємодії суспільства та органів державного фінансового контролю.

Формулювання висновків і перспектив подальших досліджень в даному напрямку. Проведена адміністративна реформа суттєво покращила і механізм і зміст діяльності органів державного фінансового контролю, але і виявила чимало проблемних питань, в тому числі, і необхідність посилення впливу громадянського суспільства в сфері фінансового контролю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лімська декларація керівних принципів контролю: Декларація, Міжнародний документ від 01.01.1977. URL: https://docs.dtkt.ua/doc/604_001

2. Інформація щодо результатів проведеного огляду: Фінансове управління і контроль у державному секторі України URL: https://mof.gov.ua/uk/news/informatsiia-shchodo-rezultativ-provedenoho-ohliadu--finansove-upravlinnia-i-kontrol-u-derzhavnomu-sektori-ukrainy

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ ЯК КЛЮЧОВИЙ ПРИНЦИП ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ

ENSURING GENDER EQUALITY AS A KEY PRINCIPLE OF AN INDIVIDUAL'S LEGAL STATUS

УДК 342.7
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.8

Тюріна Д.М.
к. пед. наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту
Національний університет цивільного захисту України

У статті розглянуто поняття гендерної рівності та рівноправності як принципи, що розглядаються в контексті правового статусу особи. Гендерна рівність передбачає рівність прав та можливостей для осіб незалежно від їхньої гендерної належності. У свою чергу це означає відсутність дискримінації на підставі гендерної ідентичності.

З іншого боку, гендерна рівноправність ставить за мету забезпечення рівних можливостей всіх гендерних груп у суспільстві. Це означає активне врахування специфічних потреб та позицій жінок та чоловіків у процесах прийняття рішень та розвитку суспільства.

Згідно з конституційним правом, гендерна рівність визнається як основний принцип правового статусу особи. Вона впливає на формування демократичної держави та громадянського суспільства. Підкреслюється важливість рівноправності у формуванні суспільства, де кожна особа має однакові можливості, без обмежень через гендерну приналежність.

Аналізуючи гендерну систему та гендерний порядок, досліджуються основи цих концепцій у контексті українського суспільства. Це означає розгляд не лише правового аспекту, а й соціокультурних та економічних факторів, які впливають на реалізацію цих принципів.

Ці принципи грають важливу роль у розвитку сучасного суспільства та формуванні його цінностей. Вони допомагають створювати більш справедливе та рівноправне оточення для всіх громадян, незалежно від гендерної ідентичності.

Був розглянутий історичний аспект розвитку понять гендерної рівності та рівноправності у світовій та національній практиці. Це допомогло зрозуміти еволюцію цих принципів та їх вплив на сучасне суспільство. Була також розглянута проблему стереотипів і упереджень щодо гендерної рівності та рівноправності. Це включає в себе вивчення та усунення гендерних стереотипів, які можуть обмежувати можливості особистості у суспільстві та приводити до дискримінації.

Ключові слова: *рівність, рівноправність, гендер, правовий статус, гендерна система, дискримінація.*

The article explores the concepts of gender equality and equity as principles examined in the context of an individual's legal status. Gender equality implies equal rights and opportunities for individuals regardless of their gender identity, thereby advocating against discrimination based on gender identity.

On the other hand, gender equity aims to ensure equal opportunities for all gender groups in society, actively considering the specific needs and positions of women and men in decision-making processes and societal development.

According to constitutional law, gender equality is recognized as a fundamental principle of an individual's legal status. It influences the formation of a democratic state and civil society, emphasizing the importance of equality in shaping a society where every individual has equal opportunities without limitations due to gender affiliation.

Analyzing the gender system and gender order involves exploring the foundations of these concepts within the context of Ukrainian society. This encompasses not only the legal aspect but also socio-cultural and economic factors that impact the realization of these principles.

These principles play a crucial role in the development of modern society and the formation of its values. They aid in creating a fair and equitable environment for all citizens, regardless of their gender identity.

The historical aspect of the development of gender equality and equity concepts in global and national practices were also considered. This helped understand the evolution of these principles and their influence on contemporary society.

Furthermore, the issue of stereotypes and biases regarding gender equality and equity was addressed. This includes studying and mitigating gender stereotypes that may limit an individual's opportunities in society and lead to discrimination.

Key words: *equality, equity, gender, legal status, gender system, discrimination.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Від початку прийняття Конституції України 1996 року, правовий інститут основних прав і свобод людини і громадянина отримав новий відтінок, оскільки цей документ відображав ключові демократичні ідеї. Для науки конституційного права виникла необхідність розглядати загальні теоретико-методологічні основи цього правового інституту. У період змін та перетворень, пов'язаних з європейською інтеграцією, перед багатьма вітчизняними вченими виникла нова проблематика для дослідження – це вивчення основних принципів інституту конституційних прав і свобод людини, в якому важливе місце займає принцип рівноправності, гендерної рівності та подолання дискримінації у будь-якому її виявленні.

Актуальність дослідження забезпечення гендерної рівності як принципу правового статусу обумовлена тим, що в умовах сьогодення попередні підходи до розуміння її сутності і змісту виявилися недостатніми.

В сучасній науці рівноправність у контексті загальної доктрини прав людини залишається недостатньо дослідженою, як з точки зору правового змісту принципу рівноправності, так і щодо практики його застосування. Очевидна потреба в розгляді історичного аспекту роз-

витку понять гендерної рівності та рівноправності, уніфікації підходів до розуміння змісту і суті принципу рівноправності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зокрема, проблему рівноправності вивчали й аналізували такі українські вчені та науковці: М.І. Баршевська, О.М. Бондаренко, І.М. Вайсблат, М.Г. Гуменюк, Л.В. Дворянська, А.А. Заїка, О.Б. Ковальчук, Н.І. Маркова, М.С. Петренко, Л.М. Слободяник, Н.О. Шевченко та інші. Вони звертали увагу на різні аспекти цього принципу, включаючи його застосування у правових нормах, соціальній сфері та проблеми реалізації в контексті українського суспільства. Незважаючи на численні публікації з питань гендерної рівності та висвітлення принципу рівноправності, повна картинка змісту та значення цього принципу з точки зору конституційного права залишається невизначеною. Це потребує подальшого вивчення та дослідження.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на ретельне вивчення принципу рівноправності, його повне тлумачення в контексті конституційного права ще залишається невизначеним. Потреба в уточненні понятійного апарату та уніфікації підходів до розуміння змісту і суті конституційного принципу рівноправності для більш точної та конкретної його реалізації на практиці. Також потреба в докладніших дослідженнях рівноправності з точки зору правового змісту та узагальнення практики його застосування.

Мета статті. Метою цієї статті є дослідження історичного аспекту поняття гендерної рівності, уточнення понятійного апарату та уніфікації підходів до розуміння змісту і суті конституційного принципу рівноправності, також розглянути проблему стереотипів і упереджень щодо гендерної рівності та рівноправності.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи поняття гендерної рівності та рівноправності, слід зауважити, що історичний аспект розвитку гендерної рівності та рівноправності у світовій та національній практиці відображає значний шлях, пройдений цими принципами. Починаючи з ранніх рухів за рівність прав жінок у минулому, вони перетворилися на ключові складові сучасного соціального та правового суспільства.

Ця еволюція була досить значущою, спочатку зорієнтованою на визнання основних прав жінок як осіб, що заслуговують на ті ж права та можливості, що й чоловіки. Далі, ці принципи стали ширше застосовуватися у багатьох сферах життя, включаючи освіту, ринок праці, політику, та громадський участь.

У світовій практиці цей еволюційний процес дав змогу створити законодавство та програми, що сприяють зменшенню гендерних нерівностей та дискримінації. У національній практиці, також відбувалося зростання усвідомлення необхідності гарантування рівних можливостей та прав для всіх громадян, незалежно від їхньої гендерної приналежності.

Слід зазначити, що цей історичний аспект є дуже важливим, оскільки він демонструє поступовий перехід від нерівності до більш рівноправного суспільства. Вплив цих принципів на сучасне суспільство може бути важливим і позначитися на подальшому розвитку та зміні у багатьох сферах життя.

Розглянемо поняття гендерної рівності та рівноправності як принципи, що розглядаються в контексті правового статусу особи у порівнянні, визначаючи сутність, природу і потребу (таблиця 1).

У цій таблиці відображені ключові аспекти гендерної рівності та рівноправності як прин-

Таблиця 1

Порівняння понять гендерної рівності та рівноправності як принципів, що розглядаються в контексті правового статусу особи

Аспект	Гендерна рівність	Гендерна рівноправність
Означення	Забезпечення рівних прав та можливостей для осіб незалежно від гендерної належності	Забезпечення рівних можливостей для всіх гендерних груп у суспільстві
Сутність	Уникнення дискримінації на підставі гендерної ідентичності	Активне врахування потреб та позицій жінок та чоловіків у прийнятті рішень та розвитку суспільства
Природа	Принцип правового статусу особи, визнаний у конституційному праві	Також визнаний як принцип правового статусу особи, що впливає на формування громадянського суспільства
Потреба	Визначення чітких механізмів усунення гендерних нерівностей	Реалізація принципів рівності та усунення гендерних стереотипів для забезпечення рівних умов у суспільстві

Джерело: сформовано на основі [3; 5]

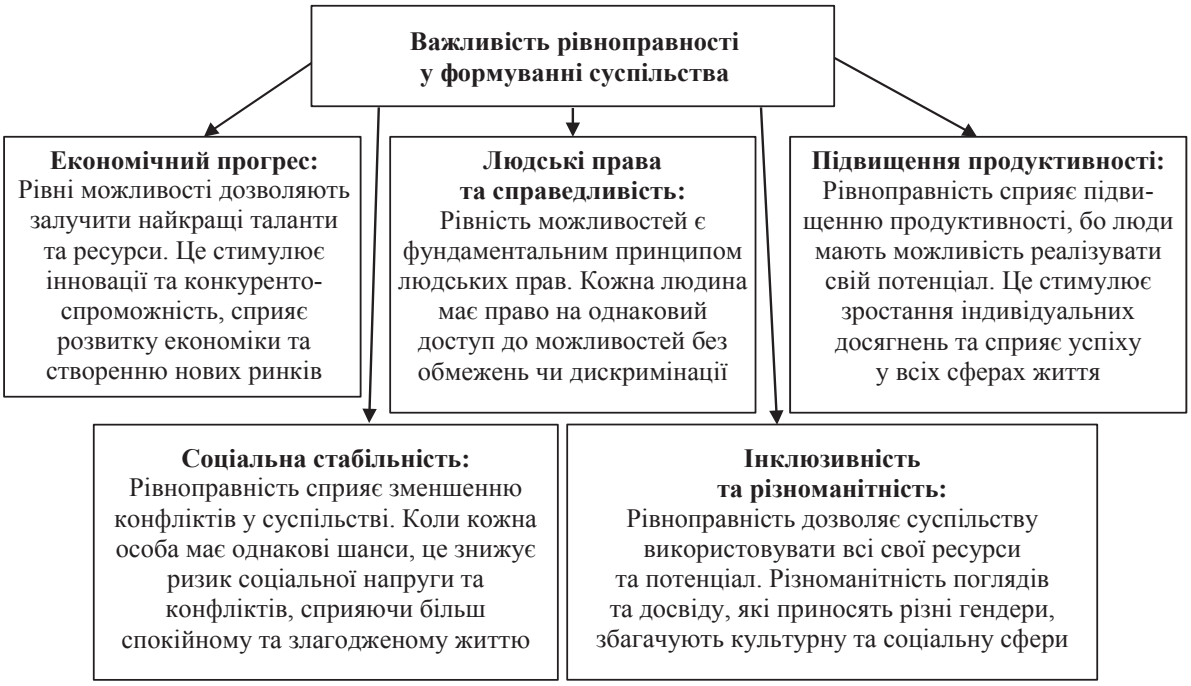


Рис. 1. Важливість рівноправності у формуванні суспільства

Джерело: сформовано на основі [2; 4]

ципів, розглянутих у контексті правового статусу особи, визначаючи їхнє означення, суть, природу та потребу у суспільстві.

Гендерна рівноправність має ставити за мету забезпечення рівних можливостей всіх гендерних груп у суспільстві. Це означає активне врахування специфічних потреб та позицій жінок та чоловіків у процесах прийняття рішень та розвитку суспільства, що можуть відрізнятися через різноманіття ролей і функцій, які вони виконують у суспільстві:

1. Економічні аспекти – жінки частіше стикаються з фінансовими обмеженнями через нерівні умови оплати праці чи доступ до ринку праці. Це може впливати на їхню можливість брати участь в економічних рішеннях та розвитку.

2. Сімейна сфера – жінки, як правило, несуть більшу відповідальність за догляд за дітьми та домашнім господарством. Це може обмежувати час і можливості для участі у прийнятті стратегічних рішень.

3. Політична участь – жінки нерідко зустрічають перешкоди в участі в політичних процесах через культурні, соціальні та інші бар'єри. Нерівність у представленості у владних органах може впливати на ухвалення рішень, що враховують тільки певні інтереси.

4. Соціокультурні норми – відповідно до соціокультурних норм може скластися стереотипне сприйняття ролей жінок і чоловіків, що впливає на їхню участь у різних аспектах суспільного життя та ухвалення рішень.

5. Здоров'я та безпека – частіше жінки та чоловіки мають різні потреби у сфері здоров'я та безпеки, що варіюються від питань репродуктивного здоров'я до фізичної безпеки у суспільстві.

Врахування цих відмінностей у потребах та позиціях при прийнятті рішень може сприяти створенню більш відкритого, рівного та врівноваженого суспільства.

Зауважимо, що рівноправність у суспільстві – це основа справедливого та розвиненого соціуму. Однакові можливості для всіх, незалежно від їхньої гендерної приналежності, мають ключове значення з кількох причин (рисунок 1).

Виходячи з вищенаведеного, можна сказати, що рівноправність створює сприятливі умови для економічного, соціального та культурного розвитку суспільства, дозволяючи кожній особі реалізувати свій потенціал без перешкод, які можуть виникати через її гендерну приналежність.

Основний принцип правового статусу особистості – це рівноправність. Норма статті 24 Конституції України встановлює цей принцип, за яким усі мають рівність перед законом та судом [1]. Вона охоплює безпосередню рівність перед законом для всіх і верховенство закону для кожного. Другий аспект – це рівність прав і свобод людини та громадянина без обмежень через різні обставини, які згадані у статті 24. Це визначає якісну рівність прав людини, що вища за будь-які

відмінності. Третій аспект – рівність прав і свобод чоловіків і жінок, або гендерна рівноправність. Ця норма забезпечує свободу вибору гендерної ролі для кожної особи, незалежно від статі.

Загалом слід зауважити, що на рівні Конституції України гендерна рівноправність виокремлена як самостійний та незалежний елемент у достатньо значимому принципі рівноправності правового статусу особистості.

Висновки. Таким чином, у системі принципів правового статусу особи ключове значення має гендерне рівноправ'я – це спрямоване конституційне закріплення рівності чоловіків і жінок, їхній подальший розвиток та підтримка інших принципів (про які ми говорили вище) формують гендерну модель суспільства, що базується на ідейній рівності статей. Цей принцип допомагає враховувати різноманітні потреби, позиції та обставини жінок та чоловіків у процесах ухвалення рішень, що є ключовим для розвитку справедливого і рівноправного суспільства. Гендерна рівність гарантує, що всі гендерні групи мають однаковий доступ до можливостей, ресурсів та прийняття рішень без обмежень через статеву належність. Цей принцип сприяє виникненню більш відкритого, врівноваженого суспільства, де кожна особа може вільно реалізовувати свій потенціал незалежно від статі. Забезпечення гендерної рівності відкриває шлях до справедливішого, більш продуктивного та гармонійного суспільства, що покликане підтримувати і розвивати громадянський та особистісний розвиток всіх його учасників.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 2006 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1996. № 30.

2. Заїка А.А. Гендерна рівність як принцип правового статусу особи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету,* Ужгород. 2016. С. 65–70. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/ (дата звернення: 26.11.2023).

3. Ковальчук О.Б. Гендерна рівність у сучасному суспільстві: проблеми та перспективи. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, Київ, 2020, № 2(43), С. 112–125. DOI: 10.13140/RG.2.2.13523.75040.

4. Петренко М.С. Правове забезпечення гендерної рівності: національний та міжнародний аспекти. *Юридичний часопис*, Київ, 2018, № 4(35), С. 87–99. URL: https://jurarchive.kiev.ua/index.php/arkhiv-nomeriv (дата звернення: 25.11.2023).

5. Шевченко Н.О. Гендерна рівність у конституційному праві України: проблеми та перспективи. *Право та суспільство*, Харків, 2017, № 2(18), С. 34–47. DOI: 10.21474/ptsu-2017.18.02 (дата звернення: 22.11.2023).

ПРОБЛЕМИ КОМУНІКАЦІЇ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ З ГРОМАДЯНАМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ

PROBLEMS OF COMMUNICATION OF THE CENTERS PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES WITH CITIZENS IN UKRAINE DURING THE CONDITIONS OF WAR

УДК 314:711.13:316.3:33
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.9

Шамрай Н.В.
к. наук з держ. упр.,
директор
Департамент надання адміністративних послуг м. Києва

Аналізуючи практику роботи українських центрів надання адміністративних послуг в реаліях сьогодення, ускладнених війною, автор статті звернула увагу на той факт, що пересічні громадяни частіше стикаються з проблемами, які актуалізують звернення до державних сервісів та більш критично ставляться до якості надання адміністративних послуг. Існуючі підходи до визначення критеріїв якості та їх оцінки орієнтуються на соціологічний аналіз та вивчення громадської думки. Особливої актуальності за таких умов набуває вивчення рівня комунікації між ЦНАПами та громадянами, який є ключовим моментом соціальної взаємодії між системами управління в державі та громадянським суспільством. У зв'язку з цим, авторка статті сформулювала питання про те, як слід розуміти якість, результативність і ефективність державного управління. Саме тому предметом наукового пошуку стала якість комунікації, як дієвий механізм впливу на динаміку взаємин, котрі складаються між громадянами (у всьому різноманітті виконуваних ними соціальних ролей) та державою (з усім спектром виконання адміністративних сервісів). В результаті вторинного аналізу моніторингового дослідження «Полегшення доступу до адміністративних послуг та підвищення їх якості в умовах війни в Україні» в статті було визначено якість надання адміністративних послуг, як інтегральну характеристику сукупності системної діяльності, що визначають логіку виконання конкретних функцій ЦНАП. Критеріями загальної соціальної ефективності діяльності ЦНАП є ті, які пов'язані з потребами громадян та дозволяють вимірювати рівень їхнього задоволення отриманими послугами. До таких критеріїв відносять: якість організації роботи, доступність розташування та відкритість інформації, професіоналізм персоналу, якість роботи бек-офісу, ефективність діяльності, зворотній зв'язок.

Ключові слова: *адміністративні послуги, якість адміністративних сервісів, центр із надання адміністративних послуг, комунікація, соціальна взаємодія.*

Analyzing the practice of Ukrainian centers for the provision of administrative services in today's realities, complicated by the war, the author of the article drew attention to the fact that ordinary citizens are more often faced with problems that actualize appeals to state services and are more critical of the quality of the provision of administrative services. Existing approaches to defining quality criteria and their evaluation are oriented to sociological analysis and the study of public opinion. Under such conditions, the study of the level of communication between Centers providing administrative services and citizens, which is a key moment of social interaction between government systems in the state and civil society, becomes especially relevant. In this regard, the author of the article formulated the question of how the quality, effectiveness and efficiency of public administration should be understood. That is why the subject of scientific research has become the quality of communication, as an effective mechanism of influence on the dynamics of relations between citizens (in all the variety of social roles they perform) and the state (with the entire spectrum of administrative services). As a result of the secondary analysis of the monitoring study "Facilitating access to administrative services and improving their quality in the conditions of war in Ukraine", the article determined the quality of the provision of administrative services as an integral characteristic of the totality of system activities that determine the logic of the implementation of specific functions of the Centers providing administrative services. The criteria of the general social efficiency of the activity of Centers providing administrative services are those that are related to the needs of citizens and allow to measure their level of satisfaction with the services received. Such criteria include: quality of work organization, location availability and openness of information, staff professionalism, back-office work quality, activity efficiency, feedback.

Key words: *administrative services, quality of administrative services, center for providing administrative services, communication, social interaction.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Аналізуючи практику управління в українських реаліях сьогодення, ускладнених російською збройною агресією, слід зауважити, що ми стикаємося з одночасним використанням в суспільстві, як мікро-, так і мезарівнів адміністрування (отримання адміністративних послуг), що сприймається громадянами як опосередковане управління соціальним життям у вигляді державного регулювання. Оцінюючи його, слід звернути увагу, на той факт, що значна частина життя українського суспільства перейшла в онлайн середовище, особливості діяльності якого вплинули на виникнення нових моделей комунікації і на зміну характеру соціальної взаємодії. До мезорівня нами було віднесено адміністративне управління ключовою метою якого є забезпечення надання якісних адміністративних послуг громадянам. Мікрорівень найчас-

тіше презентується як рівень міжособистісної взаємодії між пересічним громадянином і конкретною особою, наділеною владними функціями від імені держави, під час виконання ним службових функцій, які полягають у плануванні, організації, координації, мотивації та контролі діяльності, спрямованої на реалізацію державних інтересів. Цей рівень реалізовано державною службою, точніше державними службовцями. Оскільки процеси соціально-економічних трансформацій, що відбуваються в українському суспільстві під впливом військово-політичного конфлікту, напряму пов'язані з активною цифровізацією та широко представлені різноманітними аспектами (зокрема, специфічними формами функціонування інформаційного суспільства), то реалії сьогодення передбачають постановку та вирішення низки проблем адміністративної діяльності напряму пов'язаних з процесами онлайн комунікації та пошуком ефективних інформаційних, управлінських та організаційних механізмів, направлених на забезпечення адекватної комунікації центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) з громадянами. При цьому ефективність комунікативної діяльності органів державної влади забезпечується за рахунок урахування змін у зовнішньому середовищі, пов'язаних із розвитком інформаційних технологій, формуванням розгалужених інформаційних мереж існуванням суспільства в умовах збройної агресії, яка суттєво обмежує та створює додаткові перешкоди для переміщення іноді унеможливлюючи фізичну присутність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття «інформаційне суспільство» було введено до наукового обігу ще в 60-х роках XX століття М. Кастельсом, що стало ознаменуванням народження нового концептуального підходу, напряму пов'язаного з революцією у сфері інформаційних технологій у глобальному світі [2, с. 124]. Для розуміння специфіки цифрової взаємодії в нових реаліях життя українського суспільства, пов'язаних з фактами масової міграції, переміщенням великих мас людей в межах країни, вирішальним фактором ефективного управління комунікацією стає усвідомлення того, що інформаційне суспільство є специфічною формою соціальної організації, в якій завдяки новим технологічним умовам, що виникають в даний історичний період, вдалося перенести частину адміністративних сервісів у віртуальний світ – де обробка і передача інформації гарантовано будуть продуктивними і якісними. На думку М. Кастельса, цифрові технології провокують виникнення в суспільстві нових соціальних структур, об'єднаних в мережі, а «взаємодія влади та досвіду утворює культуру віртуальності у глобальних потоках, що перетинаються у часі та просторі» [2, с. 127].

Вирішення проблем комунікативної діяльності центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) потребує детального аналізу процесу становлення сучасних теорій комунікації. Термін «комунікація» походить від латинського «communicatio» – повідомлення, передача і визначає різні форми соціальної взаємодії [13, с 180]. Наукові дослідження комунікації на початку XX століття були обмежені, з одного боку, теорією суспільного договору, що вивчала соціальні норми, мораль, право; з іншого боку – вивченням проблеми соціального діалогу. Подальший інтенсивний розвиток засобів комунікації сприяв проведенню наукових досліджень, в центрі уваги яких знаходились комунікативні технології, що відображено в роботах Б. Рассела, Л. Вітгенштейна, У. Морріса, які переосмислили поняття «комунікація» [13, с 181].

Концепція американського соціолога Т. Парсонса про взаємозв'язок інформаційного обміну та систем соціальної взаємодії, започаткувала науковий підхід в рамках якого рух інформації став розглядатись як основа розвитку соціальних відносин [11, с. 258].

Теорія «магічної кулі», автором якої у 40-х роках XX століття став Г. Лассуелл, запропонувала розглядати модель комунікаційного процесу та пов'язані з ним комунікативні дії, як «єдине ціле» що лягло в основу комунікаційного механізму управління [7]. Паралельно з цим, проведене В. Ліппманом дослідження способів впливу якості комунікації на ефективність соціальної взаємодії, дозволило говорити про високий рівень залежності процесу обміну інформацією від стереотипів – стандартизованих, стійких, емоційно насичених, ціннісно визначених образів та уявлень про соціальний об'єкт. Такі стереотипи виконують функції регулювання та інтеграції відносин в конкретному соціальному середовищі [9]. Слід зазначити, що концепції Г. Лассуелла та У. Ліппмана відтворювали однолінійну та монологічну структуру комунікації, не враховуючи зворотний зв'язок. Цю прогалину заповнила концепція двоступеневої комунікації П. Лазарсфельда, Б. Берельсона та Р. Годе, в рамках якої було введено до наукового обігу теорію «лідерів думок», котрим відводилась роль головних суб'єктів діалогу для фахівців зі зав'язків із громадськістю та соціумом [8].

Відома концепція комунікативної раціональності влади Ю. Хабермаса, заснована на твердженні, що людське співтовариство, що усуспільнюється, здатне до взаємодії з метою раціоналізації відносин, перетворюючи суспільство на продукт взаємодії між людьми.

Вчений розглядав два типи влади: комунікативну та адміністративну, тобто таку, що виникла в процесі комунікації та таку, що виходить з адміністративного примусу. Згідно з концепцією Ю. Хабермаса, людина є співучасником вільної комунікації без обмежень та нормативних правил, однак змушена дотримуватись певних правил адміністративної комунікації, оскільки живе в рамках державного устрою, а не сама по собі [6].

Розвинув вище наведену теорію М. Луман який зробив припущення, що політична влада є ядром будь-якої політичної системи, котра інтегрується у суспільство за допомогою комунікації, маючи на меті організацію адекватного функціонування усієї державної системи в основі якої лежить політична влада. Остання, на думку Н. Лумана, це і комунікація, і «найважливіший засіб комунікації в суспільстві», який базується на таких іманентних властивостях комунікації як вибірковість та інформативність. Водночас влада – це соціальний феномен, що має власні атрибутивні якості: спеціалізацію, символічність, узагальненість та легітимність [10].

Концепція кібернетичної комунікації К. Дойча (послідовника Р. Вінера) включала тлумачення політичної системи як мережі комунікацій та інформаційних потоків. Комунікаційна модель К. Дойча являла собою чотири блоки, кожен з яких пов'язаний з різними фазами проходження інформації (тобто комунікативними потоками): отримання та відбору інформації, переробки інформації та її оцінки, прийняття рішень, здійснення рішень за наявності зворотного зв'язку. Вчений зробив висновок, що для збереження держави та її стабільності необхідно не лише приймати інформацію «зовні» – сигнали протестів, які надходять від суспільства, а й своєчасно розбудовувати політику та інститути держави. Комунікації – це механізм, який визначає методи реалізації структури державної влади. Сама природа державної влади є комунікативною. У рамках комунікативної парадигми влада в державі інтерпретується не як певний вплив, який обмежується в часі та просторі, а, швидше, як особливий різновид політичних суб'єктів, специфічна форма соціальної комунікації між суб'єктами та об'єктами політичної діяльності у процесі отримання, збереження, відтворення та трансформації політичної інформації з метою вироблення адекватних чи неадекватних політичним цінностям суспільства рішень. У кібернетичній моделі нас цікавить лише один аспект – зворотній зв'язок в управлінні, оскільки будь-яка система працює ефективно, лише тоді коли вона отримує об'єктивну інформацію про свій стан на основі керуючих сигналів. На думку К. Дойча, інформація, що надходить назад до керуючого центру, повинна протидіяти відхиленню керованої величини від керуючої [5]. Серед українських дослідників необхідно виділити науковий доробок Ю. Муляр, яка звернула увагу на зміну характеру взаємодії ЦНАП з громадянами в умовах проведення реформи з децентралізації [3, с. 18]. Отже, у сфері державного управління в процесі комунікації метою комунікативної діяльності є встановлення довіри до влади.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сучасна наука виходить із того, що в основі соціальної комунікації лежить інтерпретація таких елементів, як передача інформації від однієї людини до іншої з метою впливу на неї. Управління за допомогою інформації є необхідною умовою діяльності сучасної держави, а реалізація комунікативної діяльності передбачає визначення цілей, планування конкретних дій з урахуванням ресурсів та ситуації, координування взаємодії компонентів комунікаційного процесу та дії безпосередніх виконавців, контроль та коригування процесу внаслідок комунікації. Дослідження комунікативної діяльності центрів надання адміністративних послуг дозволяє простежити етапи становлення сучасної концепції комунікації між державними сервісами та громадянами. Таким чином актуальність та наукова значимість даного дослідження обумовлена необхідністю теоретико-методологічного осмислення проблеми цифровізації адміністративних сервісів через призму пошуку адекватної моделі комунікації з громадянами.

Метою статті є висвітлення проблем комунікативної діяльності центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) при взаємодії з громадянами в умовах активної цифровізації інформаційного суспільства, ускладнених військовим часом.

Виклад основного матеріалу. Надання якісних адміністративних послуг в інформаційному суспільстві сприймається як одна з найважливіших умов розвитку громадянського суспільства та встановлення демократичних відносин між органами місцевого самоврядування і населенням. У державному управлінні суб'єкти соціальної дії – це державні службовці, які наділені правом і вони мають певні власні можливості (інституційну, функціональну, ресурсну та ін.) для реалізації активної суспільної дії. Відповідно до визначення М. Вебера, соціальні дії, які мають значення для інших людей, можна назвати соціальною взаємодією [13, с. 156], отже об'єктами державного управління виступають як індивіди,

так і соціальні спільноти (групи, організації та інші), тому будь-яка діяльність інституцій державної служби відбувається на наступних рівнях впливу: індивіда і суспільства, організації та індивіда, організації та суспільства. Очевидно, що без адекватної комунікації соціальна взаємодія на всіх цих рівнях впливу стає неефективною, або взагалі неможливою.

У свою чергу, прикладом практичної реалізації ефективної діяльності органів виконавчої влади є оцінка якості комунікативної діяльності Центрів надання адміністративних послуг в мегаполісах України – Києві, Львові, Харкові, Дніпрі. Нами було зроблено вторинний аналіз результатів моніторингового дослідження «Полегшення доступу до адміністративних послуг та підвищення їх якості в умовах війни в Україні» проведеного «Центром політико-правових реформ» спільно з регіональними партнерами «Громадської мережі публічного права» та адміністрації «UPLAN», за фінансової підтримки «DT Institute», реалізованого в період з 1 жовтня по 30 листопада 2022 року. Висновки та рекомендації опубліковані та є у вільному доступі у мережі Інтернет [4]. В дослідженні було використано методику ЦППР, яка передбачає, що процес моніторингу і оцінки діяльності ЦНАП розподіляється на п'ять послідовних етапів отримання всебічної інформації з різних джерел [1, с. 86–87]. Вибір для дослідження міст було здійснено за принципом масовості заселення та високого рівня навантаження на ЦНАП – такі мегаполіси, як Харків та Дніпро, знаходяться у безпосередній близькості від зони ведення бойових дій, а тому служать свого роду центрами транзиту для громадян, котрі мігрують, рятуючись від війни. Київ та Львів є населеними пунктами, що прийняли основну масу внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Тому методологія моніторингу була суттєво доопрацьована шляхом внесення змін в рейтингову оцінку якості роботи ЦНАП за умов військового часу. Було виділено п'ять ключових критеріїв, що впливають на якість надання адміністративних послуг:

1. Організація роботи, яка включає в себе оцінку кількості та достатності послуг, що надаються, аналіз послуг, які з'явились після впровадження військового стану, а також відображення роботи на інтернет платформах і месенджерах (наявність веб-сторінки, присутність в соціальних мережах).

2. Місцезнаходження ЦНАП, вимоги до приміщення та його облаштування, інші зручності – територіальна доступність офісу, його зонування, обладнання, наявність інформаційно-консультативного пункту, доступність інформації про послуги.

3. Професіоналізм та якість роботи персоналу – кількість співробітників, рівень їх заван-

Таблиця 1

Порівняння якості роботи Центрів із надання адміністративних послуг у містах-мільйонниках України за моніторинговими критеріями ЦППР оцінки організації та діяльності [4]

Місто	Відділення ЦНАП, які брали участь у моніторингу	Критерій оцінки організації та діяльності					Всього балів
		Організація	Розташування	Персонал	Бек-офіс	Результативність	
	Максимальний бал	**300**	**320**	**140**	**165**	**75**	**1000**
Київ	ЦНАП Солом'янської РДА	150	249	90	140	65	694
	ЦНАП Деснянської РДА	188	257	95	115	65	720
Середній за містом Києвом		**169**	**253**	**93**	**128**	**65**	**707**
Львів	ЦНАП пл. Ринок,1	211	240	120	120	65	756
	ЦНАП вул. Левицького, 67	256	285	110	120	65	836
Середній за містом Львовом		**232**	**263**	**115**	**120**	**65**	**796**
Харків	Регіональний центр	219	320	110	135	75	839
	ЦНАП Немишлянського району	153	263	60	145	65	686
Середній за містом Харковом		**186**	**292**	**85**	**140**	**70**	**763**
Дніпро	ЦНАП «Лівобережний»	181	310	120	150	65	826
	ЦНАП «Правобережний»	181	315	105	160	65	826
Середній за містом Дніпром		**181**	**313**	**113**	**155**	**65**	**826**

таженості, підвищення кваліфікації співробітників.

4. Робота бек-офісу (організація надання послуг) – наявність електронного та паперового документообігу, особливості комунікації, доступ до інформаційних баз даних органів влади.

5. Аналіз діяльності – здійснення моніторингу зауважень і пропозицій щодо стану та проблема надання адміністративних послуг, вживання відповідних заходів для усунення недоліків, зворотній зв'язок з громадянами.

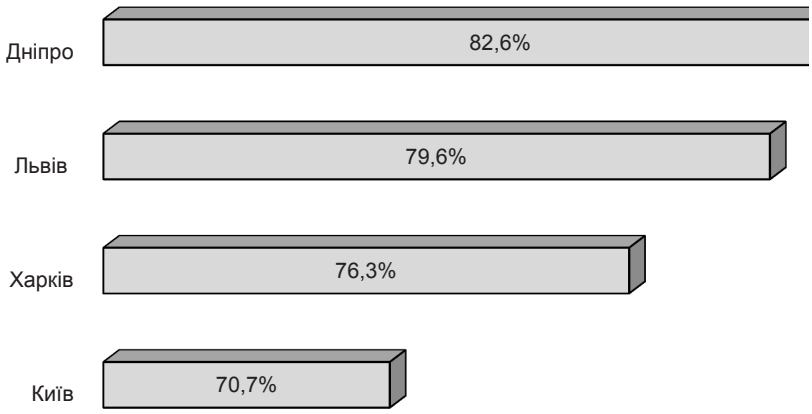


Рис. 1. Середній показник виконання критеріїв якості надання адміністративних послуг [4]

В узагальненому вигляді результати моніторингу відображені у таблиці 1, що дає уявлення про якість роботи ЦНАП в Києві, Львові, Дніпрі та Харкові.

Таким чином, найвищі показники якості комунікації ЦНАП з пересічними громадянами продемонстрували такі мегаполіси як Харків та Дніпро, не зважаючи на ті труднощі роботи, які пов'язані з їх територіальною близькістю від зони ведення бойових дій. Однак середній показник виконання критеріїв якості надання адміністративних послуг найвищій в м. Дніпро та м. Львів, що наочно продемонстровано на рис. 1.

Найвищій середній показник виконання критеріїв якості надання адміністративних послуг демонструють ЦНАП м. Дніпро – 82,6%, найнижчій – 70,7% спостерігається у державних сервісів м. Києва, причиною чого може бути надмірне перенавантаження та дефі-

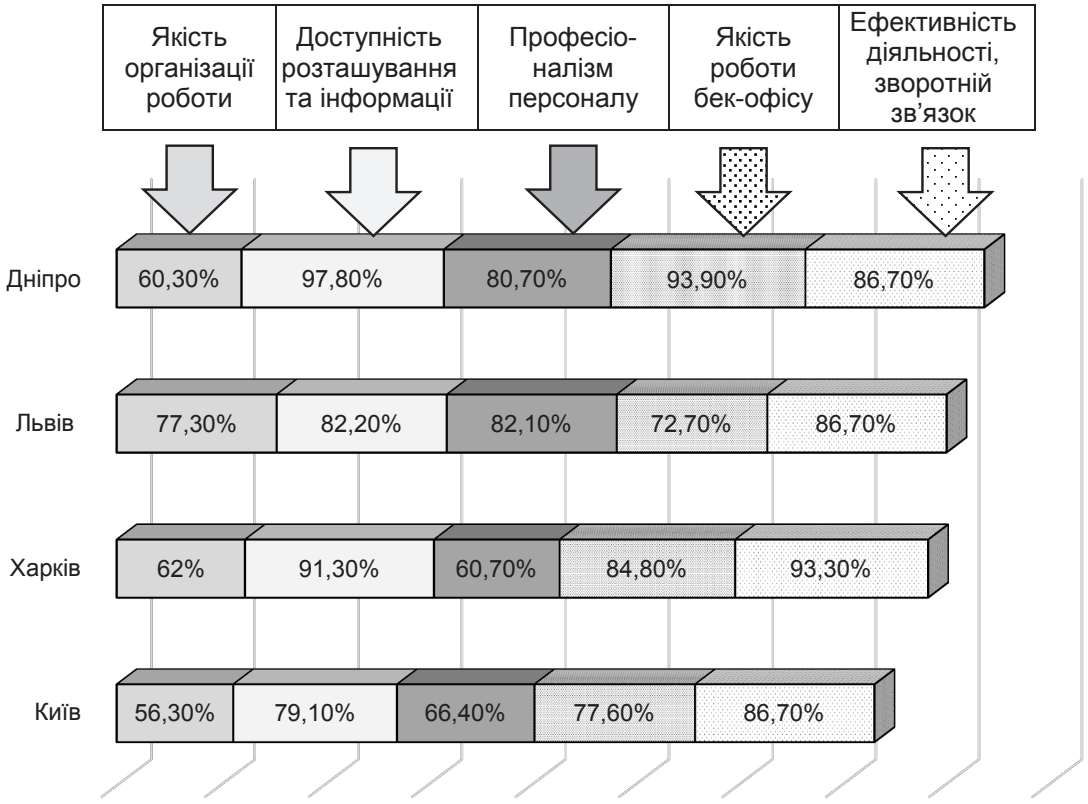


Рис. 2. Порівняльний аналіз виконання показників якості надання адміністративних послуг за моніторинговими критеріями ЦППР оцінки організації та діяльності [4]

цит кваліфікованих кадрів. Якщо деталізувати відсотки виконання показників якості надання адміністративних послуг, визначені за моніторинговими критеріями ЦППР (рис. 2), загалом бачимо, що існує певна регіональна динаміка. Найнижча якість організації роботи ЦНАП спостерігається в м. Києві – 56,30%, а найвища – в м. Львів 77,30%. У той же час 60,71% респондентів, звернули увагу на низький професіоналізм співробітників ЦНАП у м. Харкові, що компенсується за рахунок високого рівня зворотного зв'язку 93,30%.

Таким чином, встановлення ефективних комунікацій між сервісами надання адміністративних послуг та громадянами сприяє створенню позитивного іміджу виконавчої влади як основи для консолідації суспільства та є підґрунтям для забезпечення підтримки населенням органів місцевого самоврядування. Проведене дослідження свідчить про наявність певних недоліків в процесі інформаційного обміну взаємодіючих систем і підсистем між державними сервісами та пересічними громадянами, результатом чого виникає дисбаланс у взаємозв'язку між органами державної влади та громадськістю. У процесі взаємодії з громадянами у діяльності ЦНАП недостатньо враховуються фундаментальні зміни характеру комунікації, передумовою для виникнення яких стала масова цифровізація.

Висновки. Результативність і ефективність діяльності Центрів надання адміністративних послуг в рамках взаємодії з громадянами в умовах війни залежіть від особливостей комунікації, що суттєво впливають на якість їх роботи, створюючи певні обмеження у доступі до отримання державних сервісів та можуть привести до виникнення соціальних нерівностей. Вторинний аналіз результатів моніторингового дослідження «Полегшення доступу до адміністративних послуг та підвищення їх якості в умовах війни в Україні», проведеного «Центром політико-правових реформ» спільно з регіональними партнерами «Громадської мережі публічного права» та адміністрації «UPLAN», дозволив зробити оцінку якості комунікативної діяльності ЦНАП та виявити певні проблеми, а саме:

1. Недостатньо уваги приділяється формуванню позитивного іміджу діяльності державних сервісів у населення – зворотній зв'язок носить вибірковий характер.

2. Недоліки інформаційного обміну взаємодіючих систем і підсистем, тобто, недостатній двосторонній збалансований взаємозв'язок між ЦНАПами та громадянами – якість організації роботи в закладах значно нижча ніж якість роботи бек-офісів.

3. Недостатньо враховуються фундаментальні зміни у характері комунікації – перехід до віртуальних сервісів та цифрових форм комунікації. ЦНАПи не ведуть сторінки в соціальних мережах, не мають власних каналів мережевої комунікації, не розповсюджують інформацію на популярних інтернет платформах.

Отже, актуальним напрямом подальших наукових пошуків є дослідження перспектив державних сервісів бути інтегрованим офісом з надання широкого переліку ефективних, якісних адміністративних послуг, в тому числі і соціальних, в умовах війни.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування: зб. матеріалів / за ред. В. П. Тимощука, О. В. Курінного. Київ, 2015. 428 с. URL: https://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/03/%D0%90%D0%9F_%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD-%D1%96-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B8_2015.pdf (дата звернення: 10.09. 2023).

2. Кастельс М. Інформаційна епоха: економіка, суспільство та культура. *Бібліотека «Полиця букініста».* URL: http://www.polbu.ua/kastels_informepoch/ (дата звернення: 11.09. 2023).

3. Маляр Ю.М. Особливості та перспективи діяльності центрів надання адміністративних послуг в умовах децентралізації, на прикладі ЦНАП Могилів-Подільської міської ради: кваліфікаційна робота бакалавра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Тернопіль: ТНТУ, 2022. 74 с.

4. Результати моніторингу: Як змінилась робота ЦНАПів в умовах війни. *Результати дослідження, 2023.* URL: https://pravo.org.ua/yak-zminylas-robota-tsnapiv-v-umovah-vijny-rezultaty-doslidzhennya/ (дата звернення: 23.09. 2023).

5. Deutsch Karl W. Nationalism and Social Communication. Cambridge: The Technology Press, Massachusetts Institute of Technology; and New York: John Wiley & Sons, 2020. URL: https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/nationalism-and-social-communication-an-inquiry-into-the-foundations-of-nationality-by-karl-w-deutsch-cambridge-the-technology-press-massachusetts-institute-of-technology-and-new-york-john-wiley-sons-inc-pp-x-292-500/C214B2A2084289B99D3A78939302A02A (Last accessed: 02.10.2023).

6. Habermas Yu. Moral consciousness and communicative action. *History of human society.* 1998. Vol. 11, № 3. P. 1–140. URL: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095269519801100305 (Last accessed: 05.10.2023).

7. Lasswell H. D. Power and Personality. Content uploaded by D. Robert Worley, 2021. URL: https://www.researchgate.net/publication/349517982_Lasswell_Power_and_Personality_1948 (Last accessed: 05.10.2023).

8. Lazarsfeld P. F., Berelson B. and Gaudet H. People's choice. Columbia: University Press, 2021. 224 p. URL: https://cup.columbia.edu/book/the-peoples-choice/9780231197953 (Last accessed: 08.10.2023).

9. Lippman W. The Basic Problem of Democracy. The Atlantic Monthly, 2022. 627 p. URL: https://ia801603.us.archive.org/22/items/BasicProblemOfDemocracyWalterLippmann/The_Basic_Problem_Of_Democracy_Walter_Lippmann.pdf (Last accessed: 05.10.2023).

10. Luhmann N. Social System. Grundriss einer allg Emeinen theorie Suhrkamp. Das Forderprogramm des Goethe-Institutm Ubersetrungen deutsche Bucher in eine Fremdsprache, 2022. URL: http://philosophy.ru/library/luman/luman_soc_sistem.pdf (Last accessed: 02.10.2023).

11. Parsons T. Socialization and Interaction Process. Sociology and Social Philosophy. 1979. № 31. P. 256–266.

12. Roper E. You и Your Leaders. Their Actions and Your Reactions. New York: William Morrow and Co, 1957. 388 p.

13. Sutrop U. Wittgenstein's tractatus 3.333 and russell's paradox. Trames. 2009. Vol. 13. № 63/58. P. 179–197. Institute of the Estonian Language, Tallinn, and the University of Tartu. URL: https://www.researchgate.net/publication/241574083_Wittgenstein's_tractatus_3333_and_Russell's_paradox (Last accessed: 12.10.2023).

14. Weber M. Some Categories of Interpretive Sociology. Sociological. 2005. Vol. 22. № 2. P. 151–180. URL: https://www.researchgate.net/publication/227590165_Some_Categories_of_Interpretive_Sociology (Last accessed: 05.10.2023).

МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

MODERNIZATION OF THE MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT

УДК 352.07
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.10

Шевченко О.О.
д. екон. наук, професор,
професор кафедри менеджменту
Донбаська державна машинобудівна академія

Кульчицька Е.А.
студентка ІІ курсу магістратури
факультету економіки та менеджменту
Донбаська державна машинобудівна академія

У статті наведено розв'язання актуальної наукової проблеми застосування механізму модернізації публічного управління стратегічним розвитком регіону; проаналізовано теоретичні та методологічні основи державної політики щодо ефективного функціонування органів місцевого самоврядування, теоретичні аспекти публічного управління економічним розвитком та розвитком територіальних громад в сучасних умовах, теоретико-методологічні підходи до формування конкурентоспроможності розвитку регіону; ключову роль органів місцевої влади у формуванні основних інструментів публічного управління розвитком основних аспектів врядування в умовах реформування органів публічної влади; обґрунтовано розгляд процесу реалізації та розвитку провідних домінант публічного управління розвитком питань процедури ресурсного забезпечення публічного управління стратегічним розвитком регіону та застосування організаційних та комунікаційних засад в органах місцевого самоврядування, що дало змогу дослідити концептуальні засади елементів урядування в Україні; розкрито особливості інституційного механізму забезпечення реалізації управління стратегічним розвитком територіальних громад задля ефективного функціонування органів місцевого самоврядування в Україні (на сучасному етапі розвитку дало змогу виділити ключові фактори впливу на нього); доведено, що запровадження концепції та відповідної моделі публічного управління та місцевого розвитку в Україні з метою розв'язання актуальних проблем державного управління, адміністрування, розбудови територіальних громад вимагає модернізації системи публічного управління та адміністрування, формування нових підходів до застосування належного публічного управління та місцевого самоврядування; проаналізовано наукові підходи до аналізу питання щодо розробки механізму модернізації системи публічного управління стратегічним розвитком регіону; обґрунтовано побудову та аналіз інструментарію підвищення якості соціального забезпечення органів місцевого самоврядування, в основу якого покладено принцип місцевого розвитку (тобто вибір альтернатив розвитку господарської системи на підставі національних цілей подолання нерівності та поліпшення якості життя людини); запропоновано застосування концептуального підходу в забезпеченні ефективності роботи об'єднаних територіальних громад щодо механізму модернізації системи публічного управління та адміністрування місцевим розвитком в Україні на засадах стратегії, яка спрямована на досягнення цілей і завдань на відповідних рівнях публічного управління та місцевого самоврядування.

Ключові слова: *публічне управління, розвиток регіону, стратегія, управлінський вплив, децентралізація, територіальна громада.*

The article provides a solution to the current scientific problem of applying the mechanism of modernization of public management of the strategic development of the region; analyzed the theoretical and methodological bases of state policy regarding the effective functioning of local self-government bodies, theoretical aspects of public management of economic development and development of territorial communities in modern conditions, theoretical and methodological approaches to the formation of the competitiveness of the region's development; the key role of local authorities in the formation of the main tools of public management by the development of the main aspects of governance in the conditions of reforming public authorities; the consideration of the process of implementation and development of the leading dominants of public management of the development of issues of the procedure of resource provision of the public management of the strategic development of the region and the application of organizational and communication principles in local self-government bodies is substantiated, which made it possible to investigate the conceptual foundations of the elements of governance in Ukraine; revealed the features of the institutional mechanism for ensuring the implementation of management of the strategic development of territorial communities for the effective functioning of local self-government bodies in Ukraine at the current stage of development, made it possible to identify key factors influencing it; it has been proven that the introduction of the concept and corresponding model of public administration and local development in Ukraine in order to solve the current problems of state administration, administration, development of territorial communities requires the modernization of the system of public administration and administration, the formation of new approaches to the application of proper public administration and local self-government; scientific approaches to the analysis of the issue of developing a mechanism for the modernization of the system of public management of the strategic development of the region were analyzed; the construction and analysis of the toolkit for improving the quality of social security of local self-government bodies, which is based on the principle of local development (i.e., the choice of alternatives for the development of the economic system based on the national goals of overcoming inequality and improving the quality of human life) is substantiated; the application of a conceptual approach in ensuring the effectiveness of the work of united territorial communities regarding the mechanism of modernization of the system of public management and administration of local development in Ukraine is proposed on the basis of a strategy aimed at achieving goals and objectives at the appropriate levels of public management and local self-government.

Key words: *public administration, regional development, strategy, managerial influence, decentralization, territorial community*

Постановка проблеми. На сьогодні необхідним є вирішення ключових питань побудови належної моделі формування та реалізації сталої державної політики, спрямованої на забезпечення відповідних послуг населенню, яка враховуватиме світові практики публічного управління та адміністрування, процедур місцевого врядування. Задля застосування відповідних механізмів системи публічного управління та самоврядування виникає нагальна потреба у характеристиці та аналізі можливості використання досвіду зарубіжних країн, окресленні адекватних до вимог часу аспектів та ключових рис, які можна використати у національному просторі стратегічного управління з найбільш повним результатом. В умовах децентралізації в Україні та розвитку територій відповідного значення набуває модернізація системи публічного управління в територіальних громадах. В останні роки тривають реформа публічного управління та децентралізація органів публічної влади, існуючі на сьогодні підходи до місцевого розвитку не сприяли системному розв'язанню проблем, що накопичилися за цей час, та ще й загострені у стані війни в нашій державі. Ефективний розвиток відповідних механізмів забезпечення та впровадження елементів стратегічного місцевого розвитку та інструментів розвитку територіальних громад в національній економіці є вагомим євроінтеграційним чинником, що сприяє врегулюванню взаємодії органів публічної влади із суспільством та бізнесом, інститутами громадянського суспільства, дає змогу підвищити основні вимоги суспільства до цих питань. Відповідно відкритими залишаються питання щодо розробки та апробації нових підходів до місцевого розвитку, пошуку ефективних шляхів реалізації механізму публічного управління стратегічним розвитком на рівні територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні засади у сфері публічного управління та врядування, здобутки дослідження публічного управління стратегічним розвитком та розвитком територіальних громад, аспекти особливих питань місцевого розвитку та розвитку територій, зокрема на місцевому рівні, отримали розвиток у працях як зарубіжних так і вітчизняних вчених [1, с. 31; 2, с. 521; 3; 4]. Можна відзначити важливий доробок у формуванні теорії та методології вироблення публічної політики, застосуванні підходів щодо організації діяльності органів публічної влади у цій сфері. Незважаючи на значну кількість вчених та їх праць щодо публічного управління, стратегічного розвитку, питань місцевого самоврядування, специфіки місцевого розвитку досі не розроблено методологічні підходи щодо механізму модернізації системи публічного управління стратегічним розвитком регіону, що у сукупності визначає актуальність та науково-практичну значимість дослідження.

Мета статті – теоретико-методологічне обґрунтування модернізації системи публічного управління в умовах децентралізації влади на засадах стратегічного розвитку територій в Україні в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в світі відбуваються суттєві, багатовекторні процеси, які приводять до необхідності змін у системі управління на всіх рівнях. Уряди світових держав стикаються з питаннями та проблемою, пов'язаними з адаптацією своїх національних моделей розвитку до сучасних вимог часу, пошуку дієвих нових моделей ефективного публічного управління, врядування задля забезпечення визначеного рівня урядування та належного рівня добробуту громадян. Трансформаційні процеси та вплив військових дій, що відбуваються в Україні також вимагають нових конструктивних рішень щодо створення ефективної системи органів публічної влади та врядування всіх рівнів в умовах розвитку суспільства, що зумовлює використання особливостей місцевого розвитку та інструментів стратегічного розвитку на рівні територіальних громад.

Використання стратегічного підходу розвитку територіальних громад поступово зростає в сучасному світі, але урядові органи на сьогодні не здійснюють обстежень та співставлень для оцінки застосування за рівнями публічного управління та місцевого самоврядування.

Доцільним питанням під час розгляду специфіки територіальних систем є проблема співвідношення самоврядування та регулювання їх розвитку. Ряд науковців, чия думка є обґрунтованою, вважають, що зовнішнє управління і внутрішньосистемне самоврядування повинні бути в компромісному стані, що забезпечує відносну стійкість усієї соціальної системи. Якщо це правило не дотримуватися або різко і безкомпромісно порушувати, цільовий дисбаланс може призвести до руйнування системної цілісності. Для здійснення управлінських функцій у територіальних громадах існує два способи упорядкування внутрішніх взаємин. Перший є процесом самоврядування або об'єктивно автономного самоупорядкування і самоорганізації. Так, у саморегуляції ринкових відносин основну роль відіграють відомі чотири фактори механізму самоорганізації – попит, пропозиція, ціна та конкуренція. Спираючись на їхню взаємодію, існує територіальна скла-

дова ринкової економічної системи. На співвідношення цих факторів впливають різні соціально-територіальні особливості.

На сьогодні вже склалося ясне уявлення про те, що процес регіоналізації економіки проявляється, насамперед, у тому, що значна частина повноважень органів влади переміщується у децентралізації, одночасно здійснюється перенесення центру тяжкості реформ на регіональний рівень [1].

Саме публічна територіальна складова робить економіку регіону життєздатною системою. Але вона ж ускладнює процес управління системою, що виявляється у певної самостійності (замкнутості) певних підсистем; неоднозначності цільових установок розвитку кожного елемента та системи в цілому; та складності зв'язку між елементами, що утворюють цю систему [3]. Ці базові системоутворюючі елементи економіки регіону слід узагальнити (рис. 1).

Загальними питаннями, які дають відповідь щодо характерних ознак сучасного етапу публічного управління, слід відзначити зниження рівня ефективності політики держави через ускладнення прогнозування економічного стану та суттєву деформацію основних реакцій національної господарської системи на ендогенні та екзогенні складові [2, с. 523].

Сучасні моделі державної служби досліджуються багатьма вченими. Інститути публічної влади розвивалися в руслі еволюції та генезису державного управління та врядування, діяльністю громадськості, регулюванням соці-

Рис. 1. Складові системи публічного управління стратегічним розвитком регіону (складено автором)

Рис. 2. Алгоритм публічного управління стратегічним розвитком регіону (складено автором)

ально-економічного розвитку економіки тощо. Таким чином, враховуючи вищевикладене, слід дослідити питання щодо розробки механізму модернізації алгоритму публічного управління стратегічним розвитком регіону (рис. 2).

Модернізація механізмів публічного управління та місцевого самоврядування виступає одним із багатьох трендів сучасного розвитку як господарських систем, так і державної політики, але так і не створює позитивного потенціалу оновлення та виходу з кризи національної господарської системи. Окремі дослідники вважають за необхідне поставити наголос не на модернізації, а на реконструкції [3]. Визначення питань стратегії означає такий розвиток національних економік у світогосподарських зв'язках, який дає можливість включити в нього і розкрити внутрішній потенціал усіх елементів, в тому числі окремо на рівні територіальних громад, та усіх суб'єктів соціально-економічної системи країни чим і забезпечити її збалансованість. Запровадження концепції та відповідної моделі місцевого розвитку, застосування концептуального підходу в Україні з метою розв'язання актуальних проблем державного управління, адміністрування, територіальних громад та їх жителів потребує модернізації системи публічного управління та формування нових підходів до застосування належної політики врядування. Можна прослідкувати взаємозв'язок теорії інклюзивного місцевого розвитку на практиці: з теоріями суспільного добробуту стосовно розвитку питань подолання нерівності й бідності в частині розподілу суспільного багатства; з просторовими теоріями і теоріями розміщення щодо формування місцевих і регіональних інклюзивних ринків; а також створення інклюзивних інновацій; з інституціональними теоріями в аспекті діяльності інклюзивних та екстрактивних інститутів як важелів місцевого розвитку тощо [2, с. 546]. Максимальна реалізація потенціалу регіону потребує не лише здійснення представниками місцевого співтовариства консультативної та експертно-аналітичної роботи, а й безпосередньої участі населення в управлінні регіональним соціально-економічним розвитком. Застосування концептуального підходу до публічного управління стратегічним розвитком регіону, який на відміну від раніше існуючого ґрунтується на свідомому та «розумному» управлінні, за рахунок реалізації принципів: відкритості; прозорості; ефективності; екологізації, що забезпечить реалізацію європейської парадигми державного управління сталим розвитком територій є вкрай необхідним. Зазначимо, що новою формою взаємодії органів влади та мешканців регіону, комерційних та некомерційних організацій є краудсорсинг, який спирається на використання творчих рішень, що надходять на підставі відкритого конкурсу проектних пропозицій від регіонального співтовариства [4].

Висновки та пропозиції. Важлива роль стратегії розвитку територій у забезпеченні підтримки головних аспектів вирішення проблем місцевого врядування на рівні територіальних громад, з акцентуванням уваги щодо можливості наближення та сприяння процедури надання послуг. Головні задачі органів виконавчої влади державного рівня та місцевого врядування полягають у створенні належних ситуацій підтримки ситуації з метою застосування відповідних технологій, за допомогою яких слід формувати зовнішнє спроможне середовище.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ковальський М.Р., Пустовойт Є.О. Ресурсний територіальний потенціал і методичні основи його оцінки. *Публічне урядування.* 2021. № 3 (28). С. 31–37.

2. Пустовойт Є.О., Литвин Ю.О. Умови розвитку конкурентних переваг регіону у системі публічного управління. *Наукові перспективи.* 2022. № 1 (19). С. 521–527.

3. Kolupaieva I., She vchenko O. Justification of scenarios of state regulatory policy of Ukraine. Proceedings of the International conference of Innovation in Science and Education, March 20–22, 2019, Prague Czech Republic.

4. Мосумова А. К. Місце проектного підходу в контексті забезпечення ефективної роботи органів місцевого самоврядування. *Державно-управлінські студії.* 2019. № 3(14).

СЕКЦІЯ 3
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

ОПТИМІЗАЦІЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ПОСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

OPTIMIZING THE CLASSIFICATION OF CIVIL SERVICE POSITIONS IN UKRAINE

УДК 352/354.075(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.11

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

Іськів І.З.
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського

У статті проаналізовано процес оптимізації класифікації посад державних службовців з урахуванням затверджених постановою Кабінету Міністрів України каталогу типових посад державної служби, критеріїв приналежності до них та алгоритму проведення класифікації посад державної служби в умовах воєнного стану.

З'ясовано роль та діяльність Національного агентства України з питань державної служби як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, у частині дослідження європейського досвіду, розроблення відповідних пропозицій щодо можливості адаптації кращих міжнародних практик, нових стандартів і процедур. Головними питаннями в означеній сфері, що підлягали дослідженню двадцяти зарубіжних держав, стали нормативно-правове забезпечення оплати праці державних службовців, місія відповідального державного органу, особливості класифікації посад та застосування системи грейдингу у державній службі.

Обґрунтовано необхідність зміни системи та підходів, складових регулювання оплати праці державних службовців в Україні. Нова модель оплати праці державних службовців передбачає визначення на основі класифікації посад розміру посадового окладу, який у структурі заробітної плати становитиме сталу компоненту 70%, а її варіативна складова – до 30%. З метою підтримки конкурентоспроможності державної служби на ринку праці, передбачається щорічний перегляд заробітної плати та порівняння її з рівнем оплати праці у приватному секторі.

Розкрито сутність критеріїв, що слугували основою класифікації посад, їх подальшої оцінки для визначення рівня оплати праці державних службовців. Відповідно до останніх змін, каталог посад державної служби передбачає їх поділ на сім'ї посад та рівні посад з урахуванням юрисдикції та типу державних органів.

За допомогою загальнологічних методів наукових досліджень: аналізу, узагальнення та систематизації відповідних нормативно-правових актів – розроблено узагальнену класифікацію розподілу типових посад державної служби з урахуванням означених критеріїв. Такий підхід сприятиме не лише подальшим науковим розвідкам у цій сфері, але й ефективнішому використанню каталогу керівниками державної служби в державних органах та структурних підрозділів, працівниками служб управління персоналом, іншими державними службовцями.

Ключові слова: *державна служба, державні службовці, посади державної служби, класифікація посад, грейдинг, оплата праці, категорії, підкатегорії, сім'ї посад, рівні посад, юрисдикція державних органів, тип державних органів.*

The article analyzes the process of optimizing the classification of civil service positions due to the catalog of typical civil service positions, the criteria for belonging to them, and the algorithm for classifying civil service positions under martial law approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The author clarifies the role and activities of the National Agency of Ukraine on Civil Service as a central executive body that ensures the formation and implementation of the State policy in the field of civil service in terms of researching European experience, developing relevant proposals for the possibility of adapting the best international practices, new standards, approaches, and procedures. The main issues in this area, which were subject to the study of twenty foreign countries, were regulatory and legal support of civil servants' remuneration, the mission of the responsible state body, peculiarities of position classification, and application of the grading system in the civil service.

Using the methods of the theoretical level of research, the article substantiates the need to change the system and approaches to regulating the remuneration of civil servants in Ukraine. It is noted that the innovative model of remuneration of civil servants involves determining, based on the classification of positions, the amount of official salary, which in the structure of the salary will be a constant component of 70%, and its variable component – up to 30%. To maintain the competitiveness of the civil service in the labor market, it is envisaged to review salaries annually and compare them with the level of remuneration in the private sector.

The article reveals the essence of the criteria that served as the basis for classifying positions and their subsequent evaluation to determine civil servants' remuneration levels. According to the latest changes, the catalog of civil service positions provides for their division into families of positions and levels of positions, considering the jurisdiction and type of government agencies.

With the help of general logical methods (analysis, generalization, and systematization of relevant legal acts) and special research methods, a generalized classification of the distribution of typical civil service positions due to the specified criteria is developed. This approach will facilitate further research and practical application by civil servants.

Key words: *civil service, civil servants, civil service positions, position classification, grading, remuneration, categories, subcategories, position families, position levels, jurisdiction of state bodies, type of state bodies.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні питання оплати праці чиновників, здебільшого, моніторять журналісти, надаючи вибірково інформацію щодо конкретної особи, не пов'язуючи з її функціоналом чи у співвідношенні до інших посад у цій сфері чи в органі публічного управління. Високі зарплати, зокрема захмарні премії чиновників органів публічної влади та ще й у період війни – негативно сприймаються суспільством, що зрозуміло, викликають справедливі обурення громадян.

Питання гідної оплати праці державного службовця та її співвідношення з виконанням відповідних функцій на посаді, яку займає особа в органі публічного управління, є актуальною. Підвищення престижу держави та її конкурентоспроможності як роботодавця, створення можливості залучати та утримувати на державній службі найбільш кваліфікованих фахівців зумовлює необхідність проведення реформи системи оплати праці чиновників, що за результатами опитування [10, с. 41] «підтримують 88,7% державних службовців. І чим нижчий рівень державного органу, тим більший рівень такої підтримки».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх публікацій, проведених з означених питань, варто виокремити дослідження міжнародного досвіду, який вивчали Н. Алюшина, Ю. Єрченко, О. Кайтанський, М. Канавець, Г. Кудринська, С. Кух, Ю. Лихач, Л. Михалик, Я. Николаєва, І. Руденко, І. Соболь, А. Сопілка, І. Цикаленко та ін.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Основними європейськими стандартами, яким має відповідати система оплати державних службовців є Принципи державного управління Програми SIGMA та Рекомендації № R (2006) 6 Комітету Міністрів Ради Європи Державам-членам Ради Європи «Про статус публічних службовців у Європі», ухвалені 24 лютого 2000 р. Система оплати праці державних службовців має, відповідно до положень Програми SIGMA, ґрунтуватись на класифікації посад, бути справедливою та прозорою [5, с. 3].

Упродовж декількох років керівництво держави докладає певні зусилля щодо стабілізації та уніфікації цього процесу у сфері державної служби. Значна частина положень, що стосувались питань оплати праці державних службовців, розподілу посад державної служби з метою встановлення розмірів посадових окладів за 9 відповідними групами оплати праці, надбавок, доплат та премій, заохочень державних службовців, передбачених у розділі VI Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [6], мали набрати чинності ще з 1 січня 2019 р., але ці норми у той час викреслили з ухваленого базового закону. Вважається, що з прийняттям нової редакції цього закону стартувала реформа державної служби. Однак, на думку деяких політиків [14], стан цих перетворень можна охарактеризувати як «недореформу». Про це свідчать непрозорі конкурси, якими все ж таки не повинно займатись Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС) як один із ЦОВВ, виведення із числа державних службовців голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників, які зараз перебувають у дивному «підвішеному» статусі, тобто вже і не державні службовці, але й не політичні. Виокремлюючи сьогодні політичну, державну, муніципальну та патронатну служби в системі публічної служби, не знайшлося місця для таких чиновників як голови місцевих державних адміністрацій та їх заступників.

Упродовж 2017–2018 рр. посадові оклади державних службовців збільшено на 40–50. НАДС уповноважене вносити Кабінету Міністрів України пропозиції стосовно оплати праці у сфері державної служби [2]. Однак, найбільш вразливою і невирішеною проблемою залишається питання оплати праці державних службовців.

Мета статті. Розробити пропозиції щодо оптимізації класифікації посад державної служби та реформування системи оплати праці державних службовців в Україні на основі з'ясування особливостей цього процесу.

Виклад основного матеріалу. Питання оплати праці у контексті зміни її моделі у чинному законі України «Про державну службу» [6], актуалізувались у «Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року» [12]. У цьому документі наголошувалось на тому, що «існуючі підходи до визначення посадових обов'язків є формальними, а відсутність методики проведення оцінки та системи класифікації посад створює дисбаланс в оплаті праці». Не дивлячись на збільшення фонду оплати праці впродовж 2016–2018 рр., структура заробітної плати і надалі залишилась непрозорою, оскільки її варіативна складова становила близько 50%. У цьому документі передбачалось також, що у 2019 р. частка посадового окладу державних службовців становитиме не менше 70%, а премії – не більше 30%, що сприяло б гарантуванню прозорості та конкурентоспроможності їх заробітної плати. Оскільки, премії – це та частина виплати, величина якої може змінюватись в залежності від суб'єктивної думки керівника. Зменшення величини якої сприяло б

потенційному унезалежненню від керівника, а також зниженню ризику політизації держслужбовців. Тому, одним із таких індикаторів прогресу у досягненні запланованих результатів передбачалось збільшення фіксованої частини заробітної плати в структурі загального фонду заробітної плати конкретного державного органу з 45% (2016 р.) до 70% (2021 р.).

Якщо звернутись до зарубіжного досвіду [5, с. 5], то виявляється, що частка базової частини окладу від загальної винагороди Австралії, Великобританії, Португалії; 100% – в Ірландії (переважно), Ісландії, Канаді, США, Швейцарії та Швеції; 99% в Данії, 80–90% в Австрії, 70–90% в Німеччині, 75–95% у Франції, що загалом підтверджує відсутність премій як таких.

В Україні реформа системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад триває з 2020 р. Для цього урядом схвалено «Концепцію реформування системи оплати праці державних службовців» (2020 р.) [2], де сформульовані проблеми у визначеній сфері та шляхи і способи їх вирішення, затверджено план заходів щодо її реалізації. НАДС затвердило «Методику проведення класифікації посад державної служби» [3], у якій визначено загальні вимоги до цього процесу, та «Каталог типових посад державної служби і критеріїв віднесення до таких посад» (2020 р.) [1, 7], де встановлено перелік 28 сімей посад та 9 рівнів посад, представлено їх опис.

На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України [9] упродовж першого півріччя 2021 р. проведено класифікацію посад відповідних державних органів, визначених учасниками експериментального проєкту. Як результат проведеної роботи: забезпечено класифікацію 1 844 посад державної служби, з яких 534 – у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, 787 – у Міністерстві фінансів України, 289 – у Міністерстві цифрової трансформації України, 153 – в апараті НАДС і 90 – у його територіальних органах, а також підготовлено 32 Форми зведеної відомості класифікації посад державної служби щодо категорій «А», «Б» і «В» [13, с. 62]. Не дивлячись на те, що цей процес супроводжувався ґрунтовною консультативно-методичною підтримкою НАДС, як координатора експериментального проєкту, у частині розроблення навчально-методичного забезпечення та інформаційно-комунікаційного супроводу, процес усе ж таки гальмувався.

Зокрема, Секретаріатом Кабінету Міністрів України було запропоновано 2 нові сім'ї, що суперечило принципам моделі класифікації, оскільки сім'ї посад не утворюються під конкретну інституцію. Також виникли розбіжності щодо дотримання відсоткового співвідношення кількості посад державної служби категорії «В» в апараті державного органу, визначеного відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1414 [9] (табл. 1).

Вийшло так, що передбачені штатним розписом Секретаріату Кабінету Міністрів України 459 посад державної служби категорії «В» зараховано до вищого фахового рівня, тобто посади середнього та початкового рівнів виявились відсутніми [13, с. 9]. Подібна ситуація склалась і в Мінфіні. Відтак напрацьовувались переліки проблемних питань і пропозицій щодо їх вирішення. Загалом, проведення такого експериментального проєкту уможливило глибше дослідження функціоналу різних посад, апробування методики класифікації посад та виявлення проблемних питань та ризиків.

У черговій Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки [11] зазначалось, що у зв'язку з неврегульованим і необмеженим розміром надбавок, механізм нарахування заробітної плати залишився непрозорим. Відповідно, запровадження класифікації посад державної служби та реформування системи оплати праці державних службовців, зокрема зниження варіативної частини виплати, що залишалась «надто високою» та аж ніяк не узгоджувалась із європейськими принципами державного управління, стало одним із пріоритетів цієї Стратегії. Позаяк,

Таблиця 1

Співвідношення кількості посад державної служби категорії «В» в апараті (секретаріаті) державного органу до загальної штатної чисельності таких посад

№ з/п	Фахові рівні	Для державних органів – учасників експериментального проєкту, юрисдикція яких поширюється на територію	
		України	Автономної Республіки Крим, однієї або декількох областей, м. Київ та м. Севастополь
1.	вищий	не більше 60%	не більше 50%
2.	середній	не менше 30%	не менше 35%
3.	початковий	не менше 10%	не менше 15%

Джерело: укладено на основі [9]

окрім означених питань, актуальними також є зменшення та усунення розриву в оплаті праці державних службовців, що потребує нівелювання чинників такого впливу, встановлення конкурентного рівня заробітної плати.

Нещодавно Кабінет Міністрів України схвалив постанову «Про підготовку до запровадження умов оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році» (2023 р.) [8], відповідно до якої затвердив два документи: доопрацьований «Каталог типових посад державної служби і критерії віднесення до таких посад» та «Алгоритм проведення класифікації посад державної служби в умовах воєнного стану».

Каталог типових посад державної служби передбачає критерії приналежності до них: сім'я посад, рівні посад, юрисдикція та тип державного органу.

Опис основних напрямів діяльності державних службовців на відповідних посадах формує їх основний функціонал, який не є вичерпним і може доповнюватись. Три компоненти: опис функціоналу, мета посади державної служби та основні напрями роботи визначають загалом структуру сім'ї посад. У доопрацьованому варіанті Каталогу посад визначено 27 сімей посад державної служби замість 28, об'єднавши в одну сім'ю «адміністрування послуг» (2) і «безпосереднє надання адміністративних послуг та консультацій» (4), а також уточнено інші назви та функціонал сімей, номер кожної з яких позначається арабськими числами (1–27). У Каталозі виокремлено таке поняття як «типові посади» – група посад державної служби, подібних за напрямами роботи в межах однієї сім'ї посад або за обсягом повноважень та відповідальністю в межах одного рівня посади.

Відповідно до п. 7 Каталогу державний службовець може виконувати роботу за різними напрямами, які належать до різних сімей. Проте, наступне положення: «посада державної служби належить до тієї сім'ї посад, робота за основними напрямами на якій виконується протягом частини робочого часу» – потребує уточнення щодо величини її як переважної частини робочого часу.

Якщо жодна з функцій не виконується впродовж переважної частини робочого часу, така посада державної служби класифікується відповідно до найбільш важливої функції, яка виконується регулярно, або до функції, що виконується найчастіше. Необхідно зазначити,

Таблиця 2

Рівні посад державної служби

№ з/п	Призначення	Рівні посад								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
		керівні						фахові		
1.	для посад державної служби категорій «А» та «Б», які є керівниками державної служби в державних органах або здійснюють колективне керівництво колегіальним державним органом	+	+	+						
2.	для посад державної служби категорії «Б»				+	+	+			
3.	для посад державної служби категорії «В»							+	+	+

Джерело: укладено на основі [8]

Таблиця 3

Характеристика рівнів юрисдикції державних органів

Номер юрисдикції та її позначення	Юрисдикція державних органів
Перша (1)	державні органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію України
Друга (2)	державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, мм. Києва та Севастополя, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через керівника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення
Третя (3)	державні органи, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення

Джерело: укладено на основі [8]

що важливість та регулярність не одне і те ж, врешті, важливі справи далеко не означають їх регулярне виконання. З огляду на це, вбачається, що реформатори, класифікуючи посади, пропонують керуватись такими критеріями, проранжовані за вагомістю: витрати робочого часу для реалізації функцій, важливість, частота (періодичність виконання).

Відповідно до ролі та місця посади в організаційній структурі державного органу, її основної мети – кожна посада охоплює різні рівні. У Каталозі затверджено 9 рівнів посад державної служби: 6 керівних (I–VI) та 3 фахові (VII–IX) (табл. 2).

Згідно із положеннями п. 9 Каталогу у межах визначених 27 сімей посад може визначатися різна кількість їх рівнів. В одному структурному підрозділі можуть бути посади державної служби, що належать до різних сімей і рівнів.

Типові посади, визначені в межах кожної з сімей посад, можуть бути представлені у державних інституціях трьох юрисдикцій (табл. 3).

У доопрацьованому каталозі, на відміну від попереднього варіанту, вказано, що державні органи поділяються в межах першої (1) юрисдикції на три типи, кожний з яких позначається арабською цифрою від 1 до 3 через крапку після зазначення цифри юрисдикції (1.1; 1.2; 1.3).

Отже, класифікаційний код посади визначається відповідно до таблиці класифікації посад державної служби згідно з додатками 1–27 Каталогу шляхом послідовного прописування через дефіс цифр, якими позначені: сім'я посад, рівень посад, юрисдикція та тип державного органу. Класифікація посад повинна пройти до 1 грудня 2023 р. відповідно до Інструкції НАДС з алгоритмом у п'ять кроків і визначенням для кожної посади державної служби класифікаційного коду, а саме:

– крок перший – повна назва посади;

– кроку другий – мета посади;

– крок третій – основні напрями роботи;

– крок четвертий – визначити витрачений відсоток часу на виконання завдань упродовж останніх 6 місяців;

– крок п'ятий – визначити сім'ю посад, рівень посади і рівень юрисдикції.

Запровадження класифікації посад сприятиме формуванню системи вартості посад – грейдингу. На сьогодні розроблено систему грейдів, для посад державної служби, а також визначено систему 15 грейдів, які відповідають певному рівню оплати праці [4, с. 122]. Такий підхід уможливить урахування навантаження, складності та відповідальності роботи державних службовців для встановлення зарплат на основі єдиних підходів з дотриманням європейських принципів державного управління.

Каталог типових посад державної служби як документ, хоча і структурований, проте, громіздкий (65 сторінок), а відтак не дуже зручний у користуванні. Відповідно до алгоритму проведення класифікації посад державної служби в умовах воєнного стану, терміни цього процесу стислі – від 10 днів до місяця в залежності від чисельності штату державного органу.

З огляду на викладене вище, пропонується узагальнена класифікація типових посад державної служби з урахуванням означених критеріїв (табл. 4), що сприятиме ефективнішому використанню каталогу керівниками державної служби в державних органах та структурних підрозділів, працівниками служб управління персоналом, іншими державними службовцями. Пропонується також привести каталог, затверджений наказом НАДС від 18.12.2020 р. № 246-20 [7] зі змінами 2021 р. до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 23.10.2023 р. № 1109 [8].

Не дивлячись на те, що реформа державної служби повинна охоплювати всі державні органи, на які поширюється дія Закону України «Про державну службу» [6], відповідно до п. 3 ст. 3 його дія не розповсюджується на всіх посадових осіб цих державних органів.

Тому, навіть прийняття окремих нормативно-правових актів не врегулює питання оплати праці всіх чиновників цих структур. Хоча такий підхід до формування системи оплати праці необхідно використати і до органів публічного управління загалом. Це означає, що наступний крок у регулюванні оплати праці необхідний і для посадових осіб та службовців місцевого самоврядування, особливо це буде актуальним із введенням в дію нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Однак, на практиці ситуація ускладнюється, ось тільки декілька думок.

Автор електронної петиції Хан Ю.М. [15] звертає увагу на те, що за умови прийняття проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» внесеного Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 10000 від 15.09.2023) заробітна плата державних службовців зменшиться на 50 відсотків, що в свою чергу вплине на виконання покладених на них завдань з реалізації та забезпечення державної політики на регіональному та місцевому рівнях.

Народна депутатка А. Шкрум наголошує: «Оскільки реформи не провели, кожен орган вимагає винятків та особливих умов. Антимонопольний комітет вимагає собі окремі зарплати. Вищих зарплат хочуть митниця, податкова, Рахункова палата і ЦВК». Оскільки

Таблиця 4

Розподіл типових посад державної служби відповідно до критеріїв

№	Сім'ї посад державної служби	Рівні посад									Рівні юрисдикції (1–3) і тип державного органу (1–3)
		керівні						фахові			
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	
		Категорії А, Б			Категорія Б			Категорія В			
1.	Адміністративне керівництво	+	+	+							1.1–1.3, 2, 3
2.	Адміністрування та надання публічних послуг				+	+	+	+	+	+	
3.	Аналіз державної політики та нормотворча діяльність				+	+	+	+	+		1.1–1.2
4.	Бухгалтерія				+	+	+	+	+	+	1.1–1.3, 2, 3
5.	Внутрішній аудит				+	+	+	+	+	+	
6.	Господарські функції				+	+					
7.	Державний нагляд і контроль				+	+	+	+	+	+	
8.	Діловодство, канцелярія та архів				+	+	+	+	+	+	
9.	Забезпечення реалізації (її координація) державної політики				+	+	+	+	+	+	
10.	Закупівлі				+	+	+	+	+	+	
11.	Запобігання корупції				+	+	+	+	+	+	
12.	Інформаційна безпека та кіберзахист				+	+	+	+	+	+	
13.	Комунікація та інформаційне забезпечення				+	+	+	+	+	+	
14.	Літературне редагування				+	+	+	+	+	+	
15.	Міжнародне співробітництво				+	+	+	+	+	+	
16.	Оборонна робота, мобілізаційна підготовка та мобілізація				+	+	+	+	+	+	
17.	Організаційне забезпечення виконання функцій суду або конституційного провадження				+	+	+	+	+	+	
18.	Організація засідань				+	+	+	+	+	+	
19.	Правове забезпечення				+	+	+	+	+	+	
20.	Протокол та церемоніал				+	+	+	+	+	+	
21.	Режимно-секретна діяльність				+	+	+	+	+	+	
22.	Управління державною власністю				+	+	+	+	+	+	
23.	Управління інформаційно-комунікаційними системами				+	+	+	+	+	+	
24.	Управління персоналом				+	+	+	+	+	+	
25.	Управління проєктами інформатизації				+	+	+	+	+	+	
26.	Управління фінансами				+	+	+	+	+	+	
27.	Цивільний захист та охорона праці				+	+	+	+	+	+	

Джерело: укладено на основі [1109]

нових окладів не затвердили, тому низка бюджетних установ наввипередки змінюють штатний розпис і збільшують кількість керівних посад. А. Шкрум додала: «Зараз усі органи з цим граються – преміями, зарплатами, посадами». Для кращих окладів змінюють назви посад і структурних підрозділів. Додається кількість відділів – з'являються управління. Множаться управління – виникають департаменти. Або ж створюються самостійні підрозділи апарату. Так зростає кількість керівників, а також підвищується рівень підрозділу. І це позитивно впливає на зарплату. На папері все виглядає просто – кількість працівників не збільшується [14].

Голова НАДС Н. Алюшина [16], стверджуючи про необхідність автоматизації процесу класифікації посад в державних органах та узагальнення отриманих даних, зазначила: «вже відомо, що вимоги про необхідність проведення класифікації посад державної служби не будуть розповсюджуватись на Апарат Верховної Ради України, НАЗК, НАБУ, ДБР, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), АМКУ, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку». Це означає, що питання справедливої оплати праці державних службовців залишиться й надалі відкритим.

Висновки. Беручи до уваги певні зусилля органів влади, необхідно зазначити, що цей процес стає тривалим, але сьогодні він потребує термінового проведення комплексної реформи системи оплати праці та відповідно узгодженого нормативно-правового забезпечення, дотримання процедури розроблення та затвердження нормативно-правових та законодавчих актів. Основне – справедливих зарплат для всіх державних службовців без винятків, що є метою реформування.

Усі найважливіші зміни необхідно проводити, опираючись на відповідні норми Конституції України: спочатку формується державна політика, а потім реалізується. Це означає, що необхідно було дочекатись прийняття змін до Закону України «Про державну службу», а тоді відповідно до прийнятих змін – постанови Кабінету Міністрів України і накази НАДС, але не навпаки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Каталог типових посад державної служби і критеріїв віднесення до таких посад : наказ НАДС від 18.12.2020 р. № 246-20. URL: https://zakon.rada.gov.ua
2. Концепція реформування системи оплати праці державних службовців : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 р. № 622. URL: https://www.kmu.gov.ua
3. Методика проведення класифікації посад державної служби : наказ НАДС від 30.09.2020 р. № 187-20. URL: https://zakon.rada.gov.ua
4. Міжнародні практики класифікації посад та грейдингу на державній службі [Н. Алюшина (кер. авт. колективу) та ін.; за заг. ред. Н. Алюшиної]. Київ : ТОВ «Видавництво «Юстон», 2021. 129 с.
5. Оплата праці працівників державного сектору. Міжнародний досвід. НАДС, 2020. 32 с.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua
7. Про затвердження каталогу типових посад державної служби і критеріїв віднесення до таких посад : наказ НАДС від 18.12.2020 р. № 246-20. URL: https://zakon.rada.gov.ua
8. Про підготовку до запровадження умов оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2024 році : постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2023 р. № 1109. URL: https://www.kmu.gov.ua
9. Про підготовку та реалізацію експериментального проекту щодо запровадження системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.11.2020 року № 1414-р. URL: https://www.kmu.gov.ua
10. Результати опитування «Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану». Травень, 2022 р. НАДС. 45 с.
11. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: https://www.kmu.gov.ua
12. 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://www.kmu.gov.ua
13. Узагальнений звіт про результати класифікації посад державної служби у державних органах, які є учасниками експериментального проєкту. НАДС, 2021. 65 с.
14. Федорів І. 70 на 30. Напівреформа оплати праці під ялинку кмітливим чиновникам. URL: https://zn.ua/ukr/reforms/70-na-30-napivreforma-oplati-pratsi-pid-jalinku-kmitlivim-chinovnikam.html
15. Хан Ю.М. Не допустити прийняття проєктів законів України : Петиція № 41/005689-23еп від 07.11.2023 р. URL: https://petition.kmu.gov.ua/petitions/5689
16. Хрипун В. Робота над розробкою Схеми посадових окладів державних службовців завершена – НАДС. URL: https://sud.ua/uk/news/publication

СЕКЦІЯ 4
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ФІЗИЧНЕ ВИХОВАННЯ МОЛОДІ ЯК ОБ'ЄКТ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

PHYSICAL EDUCATION OF YOUTH AS AN OBJECT OF MUNICIPAL ADMINISTRATION

УДК 374
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.12

Бєляєва О.П.
к. наук з держ. упр.,
ст. викладач кафедри права
та публічного управління
Сумський державний університет
імені А.С. Макаренка

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

Холод О.Б.
аспірант кафедри бізнес-економіки
та адміністрування
Сумський державний університет
імені А.С. Макаренка

Важливість фізичного виховання в позашкільній освіті для місцевого самоврядування визначається тим, що це послідовний процес формування системи цінностей та адаптації молоді до сучасних умов життя, заснований на вільній формі самореалізації, яка відповідає індивідуальним здібностям та потребам, удосконалює інтелектуальний рівень та фізичну підготовку молоді. Дитячі-юнацькі спортивні школи, спортивні клуби, гуртки, секції, громадські організації в позашкільній освіті відіграють важливу роль як об'єкти муніципального управління. Організація координаційної діяльності на муніципальному рівні визначає ефективність використання інноваційних процесів та зростання їх значення в освітній системі. На сучасному етапі розвитку актуальною є також проблема діяльності органів місцевого самоврядування в управлінні освітою та системою позашкільної освіти як суб'єктів ринкових відносин і виробників освітніх послуг. Законодавча гілка влади повинна спрямовувати свою увагу на комплексне регулювання стабільної сфери фізичного виховання в позашкіллі, враховуючи виклики суспільства. Досліджуючи питання фізичного виховання в позашкільній освіті, не можна оминути питання про його місце в загальній системі виховання молоді України. З іншого боку, суттєво зростає і відповідальність місцевої влади за успішність розвитку фізичної культури в регіоні. Огляд законодавства та практики виявив визначення правового статусу спортивних організацій у системі державного регулювання у сфері фізичної культури та спорту. Це підтверджує, що громадський спорт і спортивне самоврядування базуються на принципах сприяння і підтримки, заохочення і мотивації праці, сприяння у вирішенні завдань, поставлених перед країною. Держава підтримує творчу та активну діяльність позашкільного спортивного виховання, зацікавлена у безперешкодному розвитку з допомогою громадського, демократичного самоврядування.
Ключові слова: *муніципальне управління, позашкільна освіта, управління освітою, стратегічне управління.*

The problem of development of out-of-school education and its managerial aspects is considered. The main characteristics of out-of-school education as a subsystem of the educational branch and the object of management are highlighted. The definition of municipal management of out-of-school education is formulated and its most essential characteristics are singled out. The main factors of growth of significance of out-of-school education in the conditions of informatization and mediatization of education and growth of free time of children and youth are defined. The necessity of strategizing the management of extracurricular education at the municipal level is substantiated and the main features of its strategic management are described.
The objectivity of extracurricular education for local government is determined by the fact that it is a consistent process of forming a system of values and adaptation of the student's personality to modern living conditions, based on a free form of self-realization, consistent with individual needs, abilities and potential of the child. Intellectual or physical training. Extracurricular education as an object of municipal government should be understood as a purposeful process of cognitive and value development of the younger generation of the territorial community within the time frame and the principles of free self-realization, aimed at socialization and adaptation to practical living conditions consistent with individual needs and self-development personal abilities. The organization of coordination activities at the municipal level determines the effectiveness of the implementation of innovative processes in out-of-school education and the growth of its importance in the educational system.
At the present stage of development, the problem of the activity of local education authorities and the system of out-of-school education as subjects of market relations and producers of educational services is also relevant. Strategically oriented municipal management of extracurricular education is based on strategic thinking and application of the system of strategic planning, which allows to develop and use an integrated system of strategic plans and to subordinate it to the current management activities.
Key words: *municipal management, out-of-school education, education management, strategic management.*

Постановка проблеми. Сучасна освіта за останні 3 роки зазнала колосальних змін. Перехід на змішане навчання, поява нових форм отримання освіти призвели до змін у свідомості молоді щодо важливості отримання освіти, самоосвіти, збереження здоров'я та появи нових життєвих цінностей. Виконання домашніх завдань збільшення навантаження на організм дитини, діти зовсім мало бувають на свіжому повітрі, а вихідні дні проводять з гаджетами, мало рухаються, більше сидять, внаслідок чого виникає дефіцит м'язової діяльності,

і збільшуються статичні напруги. Недостатня рухова активність у повсякденному житті для людини несприятливо позначається на стані здоров'я. Важливим завданням суспільства є зміцнення здоров'я дітей, прищеплювання молоді стійкого інтересу до занять фізичними вправами як в закладі освіти так і в позашкіллі. У зв'язку з цим необхідно використовувати усі форми фізичного виховання в дитячих юнацьких спортивних школах, секціях, спортивних гуртках та громадських організаціях діяльність яких пов'язана зі спортивним розвитком людини. У зміцненні здоров'я населення, гармонійному розвитку особистості, в підготовці молоді до праці і захисту Батьківщини зростає значення фізичної культури та спорту, вирішуються різноманітні питання: виховуються морально-вольові якості особистості; виробляється необхідність в повсякденних заняттях фізичними вправами; формуються життєво важливі рухові дії та вміння виконувати їх в різноманітних умовах; розвиваються рухові якості. Для забезпечення рухової активності молоді необхідні додаткові заняття фізичною підготовкою.

Підвищити рівень рухової активності підліткам допоможуть самостійні заняття фізичними вправами в позашкільний час: виконання ранкової гігієнічної гімнастики, заняття бігом, ходьбою на лижах, катання на ковзанах, велосипеді, та ін. Звідси визначається одна з основних задач педагогів, батьків – залучити підлітка до регулярного заняття фізичною культурою і спортом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розроблення засад управління в системі позашкільної освіти у сфері фізичного виховання, здійснюється такими вітчизняними фахівцями, як О. Биковська, Л. Бондар В. Вербицький, Ю. Долиняк, Л. Ковбасенко, Р. Науменко, Г. Пустовіт, Т. Сущенко, О. Романова та інші. При цьому досить широко висвітлені як чинники значущості цієї освітньої галузі, так і засади управління нею на різних рівнях. Відзначається її важлива роль у соціалізації молоді та модернізації освітньої системи. Багато уваги приділяється вдосконаленню державних засад управління фізичним вихованням у позашкільній освіті.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом із тим мало висвітлено управління фізичним вихованням у позашкільній освіті на муніципальному рівні. Велику роль в позашкільному фізичному вихованні молоді відіграють заняття фізичною культурою та спортом у дитячо-юнацьких спортивних школах, гуртках, секціях, клубах спортивних, громадських організаціях, що мають спортивні напрямки виховання. До фізичного виховання молоді треба підходити творчо, враховуючи індивідуальність кожного, життєві цінності, фізіологічні та психологічні особливості індивіда.

Мета статті – визначення специфіки фізичного виховання у позашкільній освіті як об'єкта муніципального управління.

Виклад основного матеріалу. Компонентом усебічного гармонійного розвитку особистості є фізичне виховання як система соціально-педагогічних заходів, спрямованих на зміцнення здоров'я та загартування організму, гармонійний розвиток функцій і фізичних можливостей молоді, формування життєво важливих рухових навичок та вмінь.

Фізичне виховання в позашкільній освіті, як і вся освітня галузь, наразі зазнає перетворень. Роль спортивних гуртків, секцій в діяльності спортивних клубів, дитячих юнацьких спортивних шкіл полягає в забезпеченні освітньої діяльності дітей та молоді у вільний час. В Україні ця система перебуває під патронатом держави, натомість у західному світі вона належить до компетенції неурядових організацій.

На рівні місцевого самоврядування, за підтримки громади та міської влади поступово створюються відповідні умови для розвитку галузі фізичного виховання та спорту як ефективного інтелектуально-насиченого середовища в освітньому просторі. З метою забезпечення потреб молоді та суспільства, потрібно отримання якісних освітніх послуг на будь-яких рівнях. Такий результат можливий у разі поєднання зусиль органів державної влади й місцевого самоврядування, а також позашкільних освітніх закладів, установ і організацій. Фізичне виховання виявляється не тільки дієвим засобом у процесі інтеграції базових компетентностей, які здобувач освіти опановує впродовж навчання, а й закладає підґрунтя для саморозвитку та професійного самовизначення в майбутньому.

Однак низка випадків застосування державних правових механізмів для регулювання галузі фізичної культури та спорту свідчить про необхідність більшої чіткості у розмежуванні функцій та повноважень між державними керівними органами та органами місцевого самоврядування. Так, наприклад у системі фінансування національних збірних команд здійснюється через відомство фізкультури та спорту, оплата праці тренерів та інших спеціалістів, міжнародних змагань, обладнання та екіпірування здійснюється згідно Положення про порядок організації і проведення офіційних спортивних змагань і навчально-тренувальних зборів та порядок матеріального забезпечення їх учасників [10].

Розвиток фізичної культури і спорту, підготовка спортивного резерву та збірних команд забезпечать необхідні умови для їх успіхів у змаганнях. Спеціальне програмне забезпечення охорони та зміцнення здоров'я дітей, у тому числі фізичного оздоровлення та здорового способу життя, організації спортивно-оздоровчих таборів, лікування та розвитку систем спорту дітей та молоді та технічну підтримку, повинні стати пріоритетними завданнями муніципальної влади. Керівники державних і громадських організацій, усіх суб'єктів господарювання повинні ефективно використовувати можливості фізичної культури і спорту з метою створення сприятливих умов для фізичного і духовного розвитку особистості, зміцнення і профілактики здоров'я нації.

Спираючись на Закон України «Про освіту», можна зазначити, що метою позашкільної освіти та виховання є розвиток здібностей дітей та молоді у сфері освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, технічної та іншої творчості, здобуття ними первинних професійних знань, умінь і навичок, необхідних для їх соціалізації, подальшої самореалізації професійної діяльності. Тобто фізичне виховання в позашкільній освіті має системні функції і спрямоване на розвиток інтелектуальних, духовних і фізичних здібностей особистості й може підготувати її до активної професійної та громадської діяльності, що на даному етапі розвитку суспільства дуже важливо. Вочевидь необхідність цілеспрямованого управління системою фізичного виховання в позашкільній освіті, що забезпечує соціалізацію молоді та сприятиме їхній самореалізації.

Розвиток взаємодії між об'єктами фізичного виховання в позашкільній освіті з одного боку та органами державного управління в спільній діяльності з органами місцевого самоврядування, визначається тим, що вона представляє собою послідовний процес формування системи цінностей і адаптації молоді до сучасних умов життя, узгодженої з індивідуальними потребами, здібностями, засобами духовної, інтелектуальної, фізичної підготовки. Для розуміння позашкільної освіти як об'єкта муніципального управління важливі такі її виміри:

– по-перше, як системи додаткових знань, умінь і навичок, що здобувають її суб'єкти у процесі цілеспрямованої діяльності, згідно із Законом України «Про позашкільну освіту» від 22.06.2000 р. № 1841-III [5];

– по-друге, як безперервний процес, що не має фіксованих термінів, має неформалізовані, проте логічно пов'язані етапи, забезпечує вільний вибір видів і форм діяльності; духовного, інтелектуального і фізичного розвитку; форм і напрямів соціалізації і забезпечує умови творчої діяльності та самореалізації [7, с. 153];

– по-третє, як складник системи безперервної освіти, що вирізняється цілеспрямованістю впливу на суб'єктів у їх вільний час [1, с. 36];

– по-четверте, це неформальна освіта, що здійснюється поза формальною системою освіти і спирається на свідомий та ціннісно обґрунтований вибір та розвиток життєвого досвіду [9, с. 21]. Це цілком узгоджується з визначенням ЮНЕСКО: «…є відкритою неформальною паралельною освітою, спроможною швидко й мобільно реагувати на зміни в соціальному середовищі, на різноманітність потреб і мотивів соціуму, здібностей дітей» [4, с. 11];

– по-п'яте, це інструмент диференціації впливу на розвиток дітей за інтересами та схильностями [8, с. 182].

Визначення меж державного регулювання у сфері фізичної культури і спорту часто залежить від типу соціальної політики країни. Серед цих характеристик найважливішими глобальними економічними, організаційними та правовими питаннями в контексті фізичної культури і спорту є важливі завдання державного регулювання, які безпосередньо впливають на задекларовані пріоритети та рівень соціальної реалізації. Забезпечує населення країни. Найважливішим напрямом економічної політики в країнах з розвиненою соціально орієнтованою ринковою економікою є сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу. Інтерес в інвестиційному спрямуванні цієї галузі становить залучення інвестиційних ресурсів до надання соціальних послуг, таких як послуги з фізичної культури та спорту, у тому числі формування таких загальних умов їх застосування [5].

Головною передумовою формування соціально відповідальної професії на основі розвитку державного нагляду за фізичною культурою і спортом має стати фінансова зацікавленість суб'єктів господарювання у зміцненні здоров'я працівників. Тобто тут інвестиції комерційних компаній у розвиток спортивної інфраструктури слід розглядати як інвестиції в людський капітал, найважливіший фактор економічної ефективності в умовах інформаційного суспільства [9]. Так, в Японії інвестиції в модернізацію технологічної бази збільшать 8% валового національного продукту, а рівень освіти (людський капітал) зросте на 16%. У США на ці цілі компанії витрачають до 20% ВВП [6].

Аналізуючи спортивну культуру та джерела фінансування спорту в різних країнах, особливістю більшості з них можна вважати наявність

спортивної індустрії, яка є не тільки дієвим соціально-економічним фактором розвитку спорту, а й важливе джерело фінансування через систему підтримки.

Сьогодні спортивне спонсорство стало невід'ємною частиною професійного спорту і становить значну частину бюджетів команд. Для олігархів це стає «модним» заняттям. З одного боку, це говорить про те, що професійний спорт має більш високий соціальний статус. Але водночас це свідчить про фінансову вразливість професійних клубів. Адже в країнах, де професійний спорт має потужну економічну базу, роль спортивного спонсорства менш важлива. Прикладом є Сполучені Штати, де спонсорство в основному асоціюється з Олімпійськими іграми та молодіжним спортом.

Останнім часом привертає увагу позитивна тенденція розвитку платних послуг. В Україні швидко розвивається мережа комерційних спортивно-оздоровчих закладів. Підтвердженням цього є загальносвітова тенденція зменшення ролі держави у розвитку фізкультурно-спортивної інфраструктури. Тому, держава створює умови для активізації приватного сектору, економічного зростання та дохідної частини бюджету.

Таким чином, зрозуміло, що для реформування національної системи управління фізичною культурою і спортом України необхідно сформувати інвестиційний кредит з пільговими умовами.

Більш успішно спорт виконує важливу міжнаціональну, суспільно-політичну функцію. Участь в Олімпійських іграх та міжнародних змаганнях є найпотужнішим ідеологічним та інформаційним інструментом формування позитивного іміджу країни. Крім того даний вид діяльності є представленням країни та конкретного міста європейській спільноті для можливого подальшого інвестування.

Висновки. Формування патріотизму та національної самосвідомості громадян є найважливішим позитивним ефектом фізкультурно-спортивної діяльності. Завдання фізичного виховання молоді, як об'єкта муніципального управління є створення необхідних умов для організації вільного часу молоді, для оволодіння знаннями і навичками, що доповнюють обов'язкову освіту можуть посприяти реалізації самоосвіти, життєвих цілей, урахувати потреби сучасного суспільства. В умовах реформування законодавства та кардинальних змін під час його впровадження, перед фізичним вихованням в позашкільній освіті ставиться завдання не просто надати молодій людині певний рівень знань і навичок практичного характеру, а й забезпечити готовність до життя в світі з глобальними проблемами людства, вміти домагатися значущих цілей, ефективно взаємодіяти й вирішувати життєві проблеми.. Управлінські рішення щодо життєдіяльності дитячих юнацьких спортивних шкіл, спортивних організацій, гуртків та секцій з фізичного виховання то, ухвалення рішень повинно бути направлене на реалізацію цілеспрямованих заходів для досягнення визначених суспільством і державою цілей на території громади, регламентуватися законами та нормативними актами. Це є керований вплив щодо формування підростаючого покоління та підготовки його до сучасного життя засобами надання освітніх послуг в сфері фізичного виховання закладами позашкільної освіти.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Биковська О.В. Позашкільна освіта: теоретико-методичні основи : монографія. Київ : АЛКОН, 2008. 335 с.

2. Борсук Д. В. Концепції стратегічного управління позашкільним навчальним закладом. URL: http://tme.umo.edu.ua/docs/almanax/8.pdf (дата звернення: 12.10.2023).

3. Братаніч Б.В. Буттєвий вимір медіа-освітнього простору. *Грані.* 2014. № 9. С. 23–26.

4. Енциклопедія позашкільної освіти / ред. : Г.П. Пустовіт та ін. ; НАПН України, Рівнен. держ. гуманітар. ун-т, Рівнен. обл. ін-т післядиплом. пед. освіти. Рівне: Зень О., 2017. 525 с.

5. Закон України № 1841-III «Про позашкільну освіту». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1841- 14 (дата звернення: 18.10.2023).

6. Квартенко Р.О. Предмет і метод теорії управління. http://ecology.univer.kharkov.ua/docum/kafedra_mon/Kvartenko/organigypravlin.pdf (дата звернення: 19.10.2023).

7. Крекотіна Т.М., Перепилиця Н. В., Сидоренко Н.Ю. Позашкільна освіта: теоретичні і практичні аспекти розвитку : монографія : у 3 кн. Суми : Унів. кн., 2015. Кн. 1. 270 с.

8. Мелент'єв О. Теорія і методика позашкільної освіти. Умань : Алмі, 2013. 182 с.

9. Оптимізація виховного потенціалу позашкільного навчального закладу / В. Вербицький та ін. Київ : Педагогічна думка, 2012. 192 с.

10. Положення про порядок організації і проведення офіційних спортивних змагань і навчально-тренувальних зборів та порядок матеріального забезпечення їх учасників. URL: https://ips.ligazakon.net/document/RE31716?an=45

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

LEGAL REGULATION OF THE PROCESS OF RESTORATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

УДК 34:352.07(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.13

Горбата Л.П.
доктор філософії (PhD),
доцент кафедри публічного управління, менеджменту інноваційної діяльності та дорадництва
Навчально-науковий інститут неперервної освіти і туризму
Національного університету біоресурсів і природокористування України

У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення відновлення територіальних громад в Україні, а також окреслено перспективи його удосконалення.

Розкрито питання ефективності існуючої нормативно-правової бази на підставі аналізу документів державної та місцевої політик, що передбачають певну модель дії: державна стратегія – регіональна стратегія – стратегія розвитку територіальної громади, яка враховує характеристики різних типів територій, а саме – території відновлення; точки економічного зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку.

Розглянуто окремі проблемні аспекти розробки стратегії розвитку на тривалий період, яка має враховувати інтереси територіальних громад та передбачає їх участь у великих ініціативах на регіональному та державному рівнях. З'ясовано, що Програма комплексного відновлення має відповідати завданням сталого розвитку України на період до 2030 року та визначати етапи діяльності територіальної громади, пріоритети політики відновлення (соціально-економічні, просторові, містобудівні), включати систему заходів для забезпечення відновлення території.

Запропоновано рекомендації щодо результативного розроблення та впровадження політики відновлення громад, зокрема: систематизувати норми законів «Про засади державної регіональної політики» та «Про регулювання містобудівної діяльності» у частині розробки Програм комплексного відновлення та усунути протиріччя; визначити План відновлення громад одним із компонентів стратегій розвитку територіальних громад; створити універсальну методику розрахунку кількісних показників для визначення пріоритетів у відновленні різних ділянок; укласти відповідні навчальні програми для підвищення кваліфікації представників органів місцевого самоврядування, організувати експертну консультативну підтримку; визначити процес внутрішнього аудиту та контролю на кожному етапі реалізації проєктів відновлення; надати територіальним громадам методичні рекомендації щодо розроблення стратегічних документів щодо їх відновлення.

Для подальших наукових досліджень визначено питання вивчення та розроблення механізмів відновлення територіальних громад, їх ефективного застосування з метою забезпечення національної системи стійкості.

Ключові слова: *територіальні громади, відновлення, нормативно-правові акти, стратегія, план відновлення.*

The article analyzes the current state of regulatory and legal support for the restoration of territorial communities in Ukraine and also outlines the prospects for its improvement.

The issue of the effectiveness of the existing regulatory and legal framework is revealed based on the analysis of state and local policy documents, which provide for a certain model of action: state strategy – regional strategy – territorial community development strategy, which takes into account the characteristics of different types of territories, namely – recovery territories; points of economic growth; territories with special conditions for development; areas of sustainable development.

Certain problematic aspects of the development of a long-term development strategy, which should take into account the interests of territorial communities and provide for their participation in major initiatives at the regional and state levels, are considered. It was found that the Comprehensive Recovery Program should meet the goals of sustainable development of Ukraine for the period until 2030 and determine the stages of the territorial community's activity, the priorities of the recovery policy (socio-economic, spatial, and urban planning), include a system of measures to ensure the recovery of the territory.

Recommendations for the effective development and implementation of the community restoration policy are proposed, in particular: to systematize the norms of the laws «On the principles of state regional policy» and «On the regulation of urban planning activities» in the part of the development of comprehensive restoration programs and eliminate contradictions; determine the Community Recovery Plan as one of the components of territorial community development strategies; to create a universal methodology for calculating quantitative indicators for determining priorities in the restoration of various areas; to conclude appropriate training programs for improving the qualifications of representatives of local self-government bodies, to organize expert advisory support; determine the process of internal audit and control at each stage of implementation of restoration projects; to provide territorial communities with methodological recommendations for the development of strategic documents for their restoration.

For further scientific research, the issue of studying and developing mechanisms for the restoration of territorial communities, and their effective application to ensure the national system of stability, has been identified.

Key words: *territorial communities, recovery, normative legal acts, strategy, recovery plan.*

Постановка проблеми. В умовах війни забезпечення стійкості та розвитку територіальних громад потребує ефективного та раціонального використання їхніх можливостей та потенціалу. Під час напрацювання та реалізації стратегії розвитку, інших нормативно-правових документів територіальних громад варто враховувати їх особливості та наявні ресурси, інтереси населення та європейські засади державної політики. Відповідно до Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Територіальною громадою також вважають добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [11]. Тобто територіальна громада – це єдине природне і соціальне об'єднання, що існує у просторових межах держави для реалізації повсякденних потреб жителів з урахуванням їх інтересів. Територіальні громади відіграють важливу роль у плануванні та реалізації заходів, у формулюванні запитів громадян та розробленні відповідних проєктів відновлення та відбудови території громади. На сучасні громади покладається низка важливих для місцевого розвитку завдань: вирішення проблем зайнятості населення, залучення інвестицій, збільшення доходів місцевого бюджету, зростання рівня життя, оптимізація інфраструктури, благоустрій території громади тощо. Все це вимагає чітких правових рамок, в яких територіальна громада може безпечно вести свою діяльність. Зважаючи на викладене вище, дослідження нормативно-правового забезпечення відновлення територіальної громади, його формування і значення на сьогодні є особливо актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпечення різних аспектів діяльності територіальних громад висвітлено у працях науковців та практиків, зокрема: В. Бабаєва, В. Борщевського, І. Грищенко, Т. Губи, Т. Лукері, Є. Матвєєва, В. Новика, В. Негоди, С. Хруща та багатьох інших. Вивченням нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності територіальних громад в Україні займаються такі вчені, як: О. Берданова, В. Вакуленко, О. Коркун, Ю. Куц, Ю. Молодожан, В. Момонова, В. Наконечний та інші. Вчені розглядали теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування дієвість територіальних громад, стратегічне планування їх розвитку, самодосконаліть громад, окремі аспекти публічного управління.

Метою роботи є аналіз сучасного нормативно-правового забезпечення відновлення територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна з 2014 року вирішує проблему відбудови населених пунктів, які знищені агресором у російсько-українській війні. Водночас постає питання відновлення, розвитку громад, розроблення оптимальних планів і визначення пріоритетних ділянок їх відновлення. Все зазначене вище є надзвичайно актуальним на сучасному етапі і потребує нормативно-правових актів для регулювання процесу відновлення територіальних громад в Україні.

У конституціях європейських країн, законах та нормативних актах, рішеннях органів місцевого самоврядування вказується на необхідність залучення місцевою владою громадян до певних аспектів керівництва населеним пунктом. У XI розділі (статті 140–146) Конституції України, де говориться про місцеве самоврядування, зазначено, що територіальна громада має право на місцеве самоврядування. Це право громада може здійснювати через органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи) або безпосередньо [3].

Політика держави за 2014–2023 рр., спрямована на відновлення територій, поступово вдосконалювалася: якщо у 2014–2015 рр. в основному реалізовувалися тимчасові проєкти, відбудовувалися інфраструктурні об'єкти, то в подальшому акценти ставилися на розробленні планувальних документів з конкретною метою і завданнями для розвитку громад. Таке вдосконалення політики відновлення відбулося поступово через низку об'єктивних причин: змінилися політичні умови в країні після Революції Гідності; проведено реформу децентралізації; не було досвіду послідовного співробітництва з міжнародними партнерами, а також досвіду відновлення територій у часі ведення війни та тимчасової окупації.

Однак, варто зважати на те, що термін окупації населених пунктів впливає на тривалість процесів відновлення деокупованих громад. Протягом 2014–2023 рр. не було створено системну державну політику відновлення територіальних громад. Хоча і сьогодні, як і у 2014 р., розробляються на рівні громад плани, стратегії, програми, на рівні держави приймаються закони, що регулюють процеси відновлення територіальних громад.

У Законі України «Про засади державної регіональної політики» [8] систематизовано рівні документів державної регіональної політики: державна стратегія – регіональна стратегія – стратегія розвитку територіальної громади. Згідно з законом виділяються такі типи територій: території відновлення; точки економічного зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку.

Державний фонд регіонального розвитку є фінансовим інструментом впровадження державної регіональної політики. А Фонд відновлення та розвитку являє собою основне джерело відбудови України. Через Державний фонд регіонального розвитку влада має намір

відбудовувати територіальні громади після перемоги. Від громад очікується підготовка та реалізація стратегії розвитку. Для отримання права на фінансування проєктів за рахунок бюджету буде необхідний висновок про відповідність визначеним вимогам від Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

У Законі прописано формування онлайн-системи моніторингу громад і регіонів щодо розподілу всіх ресурсів, який має проходити за відкритими процедурами, організовуватися на ринкових умовах за принципом справедливості. Тобто пріоритетними мають визначатися ті проєкти, які передбачатимуть більші додаткові преференції для територіальної громади, враховуючи наявність збитків від військової агресії російської федерації.

Органи самоврядування, розробляючи стратегії розвитку на тривалий період, мають враховувати інтереси територіальних громад та передбачати їх участь у великих ініціативах [2; 15].

Постраждалим від російської агресії регіонам та громадам пропонується розробити План відновлення та розвитку. У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад» [9], що укладена на засадах закону, вказується, що проєкт Плану відновлення та розвитку територіальної громади має бути розроблений на підґрунті Програми комплексного відновлення. Проте для цього громада має відповідати певним критеріям:

1) якщо зруйновано та/або пошкоджено понад 15% житлового фонду територіальної громади або окремих населених пунктів;

2) кількість населення зменшилася більше ніж на 25%;

3) в установленому законодавством порядку прийнято рішення про розроблення програми комплексного відновлення [9].

Отже, відповідно до підзаконного акту для підготовки Плану відновлення є необхідною дана Програма. Але, згідно із законом «Про регулювання містобудівної діяльності» [12], Програма комплексного відновлення не є обов'язковою. Таким чином на сьогодні є чинними два закони, положення яких суперечать один одному.

Згадана вище Постанова Кабінету Міністрів України також містить протиріччя і щодо визначення територій відновлення, і щодо розробки планів. Наприклад, до територій відновлення планується віднести ті громади, у яких наявна одна із таких умов: 1) тут проходили бойові зіткнення; 2) була тимчасово окупована вся територія громади або її частина; 3) через обстріли і ведення бойових дій зруйновано об'єкти критичної інфраструктури та житлового фонду; 4) кількість населення зменшилася понад 15%; 5) безробіття зросло понад 15%, 6) на 15% і більше зменшилися податкові надходження у місцевий бюджет; 7) якщо у складі громади частка ВПО складає понад 10% [9].

Кожна громада має за один місяць підготувати обґрунтування відповідності тому чи іншому критерію з названих вище. Проте з об'єктивних причин громади не зможуть швидко та точно визначити свою належність до територій відновлення. Якщо факти бойових дії та тимчасової окупації можна встановити безперечно, бо списки таких територій затверджуються окремою постановою Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, то з підрахунком кількості мешканців можуть виникнути труднощі. Адже такий підрахунок – тривалий, а часом і неможливий процес. Окрім того, реєстр ВПО не відображає точну кількість внутрішньо переміщених осіб, бо, по-перше, не всі зареєстровані у тій чи іншій громаді і після реєстрації ВПО не заборонено переміщатися на інші території. Тому цей показник, з великою вірогідністю, може бути неточним.

Коли список територій відновлення буде складено, відповідність кожної території зазначеним вище критеріям має визначити спеціальна комісія. 50% її складу мають становити представники профільного міністерства, другу половину – представники профільного комітету Верховної Ради України. На комісію покладається функція контролю, який має здійснюватися прозоро, проте через нечітко вказані критерії можливий ризик затягування процесу через політичний тиск. Цей ризик посилюється і тим, що комісія не включає до свого складу представників громадських об'єднань і профільних асоціацій. Також викликає занепокоєння той факт, що критерії не містять вимірюваних показників, таким чином досить приблизно можна визначити раціональність і справжню потребу відновлення того чи іншого об'єкта.

Для визначення довготермінових завдань розробка планувальних документів є важливим складником. Проте представники органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій під час підготовки стратегічного планування стикаються з багатьма проблемами, Це, зокрема, відсутність національної політики щодо повернення ВПО та біженців, питання визначення типів територій з особливими умовами (ступінь руйнувань, близькість до кордону з рф, низька густота населення тощо); нестача кваліфікованих фахівців та досвіду складання

стратегічних планів. Також впливає складність розрахунку базових показників при раціональному просторовому плануванню; балансу розселення та розміщення робочих місць; збереженню національної пам'яті та культурного розмаїття; має враховувати інклюзивність, енергоефективність, екологічність. Вона ґрунтується на принципах людиноцентризму і соціальної справедливості.

Програма комплексного відновлення має відповідати завданням сталого розвитку України на період до 2030 року відповідно до Указу Президента України від 30.09.2019 №722 [13].

У 2022 році Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» до Програми комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) увійшли певні зміни [7]. Цим нормативно-правовим актом було надано можливість громадам розробляти документацію, яка вміщує аналітичні дані щодо руйнацій і щодо демографічних показників. Чіткі алгоритми розроблення Програм комплексного відновлення областей або територій територіальних громад (їх частин) містить План дій, але самі громади повинні за цим алгоритмом наповнити його конкретикою відповідно до потреб та інтересів громади [7]. Активність громади є показником, від якого залежатиме пріоритетність виконання проєктів на конкретних територіях.

Як показав аналіз, нормативно-правова база, що має на меті забезпечити відновлення та розвиток територіальних громад, досить репрезентативна, проте містить нечітко, фрагментарно викладені положення, має риси безсистемності. Наявні правові колізії між документами, а деякі їх положення є суперечливими. На нашу думку, доцільно внести певні зміни до системи проаналізованих вище нормативно-правових актів.

До Закону України «Про засади державної регіональної політики» доповнити положеннями про регламентування розроблення та реалізації стратегій розвитку територіальних громад.

До Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевим радам додати повноваження затверджувати стратегії громад, а виконкомам – повноваження розроблення та моніторингу виконання стратегій.

Результатом такого вдосконалення нормативно-правової бази буде стандартизація роботи над стратегіями та усім пакетом документів в громадах, усвідомлення органами місцевого самоврядування завдань, повноважень та відповідальності у роботі з цими документами. А в підсумку очікується підвищення ефективності управління розвитком громад.

Висновки та пропозиції. Відновлення територіальних громад в сучасних умовах воєнного стану і в повоєнний час – кропіткий і довготривалий процес, який вимагає згуртування всіх суб'єктів політики та ефективної взаємодії з громадами. Отже, для результативного розроблення та впровадження політики відновлення громад важливо здійснити такі заходи:

– систематизувати норми законів «Про засади державної регіональної політики» та «Про регулювання містобудівної діяльності» у частині розробки Програм комплексного відновлення та усунути протиріччя;

– визначити План відновлення громад одним із компонентів стратегій розвитку територіальних громад;

– для соціально-економічного розвитку громад створити універсальну методику розрахунку кількісних показників для визначення пріоритетів у відновленні різних ділянок;

– для підвищення кваліфікації представників органів місцевого самоврядування укласти відповідні навчальні програми, організувати експертну консультативну підтримку;

– визначити процес внутрішнього аудиту та контролю на кожному етапі реалізації проєктів відновлення; механізм контролю дасть можливість вчасно виявити і попередити результати проблемної ситуації;

– надати територіальним громадам методичні рекомендації щодо розроблення стратегічних документів щодо їх відновлення.

Науковці у подальших дослідженнях можуть зосередитися на вивченні та розробленні механізмів відновлення територіальних громад. Ефективне відновлення територіальних громад є важливим фактором у забезпеченні їх стабільного розвитку в майбутньому, що в цілому веде до національної стійкості і розбудови держави України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Відбулось обговорення проєкту постанови про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів та територіальних громад. *Сталий економічний розвиток.* URL: https://auc.org.ua/novyna/vidbulos-obgovorennya-proyektu-postanovy-pro-zatverdzhennya-poryadkiv-z-pytan-vidnovlennya-ta (дата звернення: 04.10.2023).

2. Диджиталізація українських громад: лідери цифрової трансформації обговорили можливості та перспективи. URL: https://decentralization.gov.ua/en/news/16255 (дата звернення: 04.11.2023).

3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 04.11.2023).

4. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: https://parlament.org.ua/2023/09/04/shho-zaraz-vidbuvayetsya-z-derzhavnoyu-politikoyu-vidnovlennya-gromad-i-yaki-pitannya-treba-vrahuvati/ (дата звернення: 04.11.2023).

5. Лукеря Т. Що зараз відбувається з державною політикою відновлення громад і які питання треба врахувати. URL: https://decentralization.gov.ua/news/17127 (дата звернення: 04.11.2023).

6. Нормативно-правове забезпечення розробки стратегій громад: колізії та проблеми. URL: https://lb.ua/blog/observatory_democracy/483923_normativnopravove_zabezpechennya.html (дата звернення: 04.11.2023).

7. Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності : Закон України 12.05.2022 № 2254-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text (дата звернення: 04.09.2023).

8. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5.02.2015 № 156-VIII (у редакції від 21.07.2023 № 2710-IX). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text (дата звернення: 04.11.2023).

9. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 731. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text (дата звернення: 04.11.2023).

10. Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.10.2022 № 1159. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-%D0%BF#Text (дата звернення: 04.09.2023).

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (в редакції від 03.08.2023 3022-IX). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 04.11.2023).

12. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України 17.02.2011 № 3038-VI (у редакції від 01.10.2023 № 2573-IX). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text (дата звернення: 04.09.2023).

13. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825 (дата звернення: 04.09.2023).

14. Уряд затвердив порядки з питань відновлення та розвитку регіонів і громад. *Урядовий портал.* URL: https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyv-poriadky-z-pytan-vidnovlennia-ta-rozvytku-rehioniv-i-hromad (дата звернення: 04.11.2023).

15. Gryshchenko, I., Lazor, O., Oliinyk, V., Lazor, O., & Yunyk, I. (2023). Strategic public policy providers in the context of european integration. Amazonia Investiga, 12(64), 175–187. https://doi.org/10.34069/AI/2023.64.04.17 (дата звернення: 04.11.2023).

СЕКЦІЯ 5
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

ЕВОЛЮЦІЯ МІЖНАРОДНО-ПОЛІТИЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН З ТОЧКИ ЗОРУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

EVOLUTION OF INTERNATIONAL POLITICAL INTERACTION IN THE SPHERE OF INFORMATION RELATIONS FROM THE POINT OF VIEW OF ENSURING INFORMATION SECURITY

УДК 351.86:004.056
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.14

Котляров В.О.
докторант кафедри публічного управління та адміністрування
Національний авіаційний університет

У роботі проаналізовано складові елементи інституту міжнародної інформаційної безпеки, ключові аспекти, принципи і підходи до розуміння інформаційної безпеки з позицій міжнародного права, уточнено поняття міжнародної інформаційної безпеки, охарактеризовані моделі міжнародної інформаційної безпеки, організаційна структура забезпечення міжнародної інформаційної безпеки, виявлені особливості забезпечення кібербезпеки.

Автором досліджується зміст категорії «система інформаційної безпеки» та визначаються складові відповідної системи, а також обґрунтовується необхідність розмежування системи інформаційної безпеки та системи забезпечення інформаційної безпеки. Розглянуто нормативно-правовий аспект інформаційної безпеки.

У статті досліджується зміст звіту TCSEC (Trusted Computer System Evaluation Criteria) та документ ITSEC (Information Technology Security Evaluation Criteria). Розглянуто сутність інформаційної безпеки згідно з європейськими критеріями, що включає шість основних елементів деталізації. Обґрунтовано, що важливими мотивами актуалізації проблематики інформаційної безпеки полягають ще й в тому, що тільки країни з розвинутою інформаційною інфраструктурою здатні ставати конкурентоспроможним суб'єктом сучасного міжнародного глобального середовища. У зв'язку з цим, важливим аспектом дослідження різних вимірів інформаційної безпеки держави і суспільства є визначення рівня інформатизації всіх сфер суспільної життєдіяльності.

Виділено чотири складові, що забезпечують інформаційну безпеку. По-перше, законодавча, нормативно-правова та наукова база. По-друге, структура та завдання органів (підрозділів), що забезпечують безпеку ІТ. По-третє, організаційно-технічні та режимні заходи та методи (політика інформаційної безпеки). По-четверте, програмно-технічні способи, і засоби забезпечення інформаційної безпеки.

Ключові слова: *міжнародне правове регулювання, безпека, міжнародна інформаційна безпека, кібербезпека, інформаційні загрози.*

The work analyzes the components of the international institute of information security, of the key issues, principles, elements of the information security from the standpoint of international law, specifies the concept of international information security, characterizes the models of international information security, the organizational structure of ensuring international information security, reveales the peculiarities of cybersecurity.

The author examines the content of the category «information security system» and defines the components of the corresponding system, as well as substantiates the need to distinguish between the information security system and the information security system. The normative and legal aspect of information security is considered.

The article examines the content of the TCSEC (Trusted Computer System Evaluation Criteria) report and the ITSEC (Information Technology Security Evaluation Criteria) document. The essence of information security according to European criteria, which includes six main elements of detail, is considered. It is substantiated that important motives for updating information security issues are also the fact that only countries with a developed information infrastructure are able to become a competitive entity in the modern international global environment. In this regard, an important aspect of the study of various dimensions of information security of the state and society is the determination of the level of informatization of all spheres of public life.

Four components ensuring information security are identified: the first is the legislative, regulatory and scientific base. Secondly, the structure and tasks of bodies (subdivisions) that ensure IT security. Third, organizational, technical and regulatory measures and methods (information security policy). And fourthly, software and technical methods and means of ensuring information security.

Key words: *international legal regulation, security, international information security, cybersecurity, information threats.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Об'єктивно розглядаючи категорію «інформаційна безпека» можна дійти висновку, що вона виникла у той же саме час, що і засоби інформаційних комунікацій між людьми, а також з усвідомленням наявності у людей інтересів, через які з'являється можливість завдати збитків шляхом інформаційних комунікацій, що забезпечують зв'язок між усіма людьми.

В умовах глобалізаційних процесів, зміни міжнародної системи, зміни характеру загроз трансформується і сучасна система загальної безпеки. Простір безпеки трансформується з переважно військового в «комплексне», що включає до себе елементи з суміжних предметних областей світової взаємодії.

Забезпечення національної інформаційної безпеки усередині держави перебуває на стадії розвитку. Це можна пояснити невідповідностями між зміцненням інформаційного суспільства і усвідомленням та потребами у забезпеченні інформаційної безпеки, перед державою постає завдання визначити положення і пріоритет інформаційної безпеки та її захисту в системі ієрархії державних завдань.

У свою чергу, формування єдиної міжнародної системи інформаційної безпеки дозволить в однаковій мірі гарантувати захист національного інформаційного простору кожній державі.

Аналіз публікацій за тематикою дослідження. Дослідженнями інформаційної безпеки займалися В. Беляков, В. Брижко, О. Гальченко, М. Демкова, Л. Задорожня, В. Кирик, А. Крутських, Н. Кушакова-Костицька, А. Леваков, В. Ліпкан, В. Лопатін, К. Макаренко, О. Орєхов, В. Роговець, А. Чорнобров, В. Цимбалюк та інші, але ряд питань, залишилися не висвітленими у науковій літературі. Що стосується дослідження інформаційної безпеки у міжнародному контексті, то можна назвати таких вчених, як Р. Армітідж, П. Б'юкенен, К. Волкер, Дж. Гарст, П. Ізаксон, А. Себровскі, Р. Хартлі, Ю. Хаяші, Е. Хемфрі, К. Шеннон та інших.

Виклад основного матеріалу. Зростаючий інтерес до інформаційної безпеки на сьогоднішній день підтверджується, наприклад, і прийнятим на вищому рівні керівництва НАТО рішенням про посилення уваги до проблеми забезпечення інформаційної безпеки і здатності вести інформаційні війни, обумовленим збільшенням активності потенційних супротивників блоку і прагненням організації відповідати рівню зростаючих загроз кібербезпеки; акцентуванням НАТО на транскордонній природі загроз інформаційній безпеці і проблемах координації дій на наднаціональному рівні; наявністю служб інформації в практично у всіх міжнародних організаціях, у тому числі і військових [1].

«Інформаційна безпека є найважливішою складовою національної безпеки в цілому. Суть цього інституту інформаційного права полягає у здійсненні правових, організаційних, технічних заходів, що забезпечують безпечний стан всіх складових інформаційно-комунікаційного комплексу держави, окремих організацій та кожної людини» [2].

Метою інформаційної безпеки є убезпечення цінності системи, захист і гарантування точності і єдності інформації, мінімізація руйнувань, які можуть мати місце, якщо інформація буде модифікована або знищена. Інформаційна безпека вимагає врахування всіх подій, під час яких інформація створюється, модифікується, до неї забезпечується доступ або вона поширюється [3].

Аналіз наукової літератури, актів права ЄС, міжнародних актів, законодавства України, зарубіжних країн дозволяє виділити кілька основних підходів до змісту поняття інформаційної безпеки:

– поняття інформаційної безпеки як стану інформаційної сфери суспільства (інформаційного середовища суспільства); стан захищеності інформації (інформаційного простору); життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави від різного роду загроз;

– інформаційна безпека тлумачиться як складова національної безпеки. Для цього підходу характерним є поєднання у визначенні понять «стан» і «здатність».

У свою чергу, національна безпека як правове поняття має певну універсальність, що виражає ідею єдності станів безпеки. Ця єдність і служить основою для напрацювання як національних, так і міжнародних правових систем. Тобто, з одного боку, національна безпека характеризується таким важливим фактором, як єдність. При цьому вона завжди поліпредметного. Це протиріччя усувається за засобом правового забезпечення національної безпеки шляхом правового відображення загрози безпеці, її розмірів та законодавчої фіксації способів реагування на загрозу, а також визначенням компетенції органів влади в цьому процесі [4].

У міжнародній практиці виділяються два основні напрями забезпечення інформаційної безпеки. Перший напрям це нормування комп'ютерної безпеки за різними критеріями оцінки захищеності або надійності системи. Інакше кажучи, під цим мається на увазі моніторинг ситуації в інформаційній сфері щодо невиходу за певні, встановлені межі. Другий напрям – це міжнародно-правове регулювання. Якщо розглядати міжнародну взаємодію у межах забезпечення інформаційної безпеки, то за хронологією першим нормативно-правовим документом є документ, підготовлений Агентством комп'ютерної безпеки міністерства оборони США, датований 1983 роком. Воно опублікувало звіт, названий TCSEC (Trusted Computer System Evaluation

Criteria), що перекладається як критерії оцінки захищеності надійних систем. Звіт отримав назву «Помаранчева книга», пов'язано це було з характерним кольором палітурки. У цьому звіті було визначено та розбито в ієрархічному порядку сім рівнів безпеки: A1, B1, B2, B3, C1, C2, D.

Рівень D мав на увазі мінімальну безпеку і був призначений для систем, які були визнані незадовільними. Рівень C має характер виборчого управління доступом. Клас C1 має на увазі низку правил і приписів, таких як: довірена обчислювальна база, повинна виконувати лише об'єкти, які отримали дозволи, захищеність від несанкціонованого доступу, захисні механізми повинні бути в бойовій готовності, повинні бути повністю описані правила безпеки. Клас C2 містить більш точкові доповнення до класу C1. Рівень B, з підкласами B1, B2, B3, які в ієрархічній містять припис до попередніх рівнів. І нарешті рівень A, носить характер повного та гарантованого захисту. Весь цей комплекс розпоряджень був створений з метою проведення загальної оцінки захисту даних, що знаходяться під грифом секретності, в розрахованих на багато користувачів комп'ютерних системах [5].

Для практичної оцінки комп'ютерних систем, Міністерством оборони США та Національним центром комп'ютерної безпеки були підготовлені інструкції NCSC – TG-005 та NCSC-TG-011, більш відомі як червона книга. Паралельно з цим, Агентство інформаційної безпеки Німеччини документ, який називався «Зелена книга», аналогічно названий за кольором палітурки. У цьому документі було розроблено цілий комплекс заходів та вимог до доступності, цілісності та конфіденційності інформації, як у державному, так і у приватному секторі. У 1990 році книга була схвалена цілою низкою європейських країн, такими як сама Німеччина, Великобританія, Нідерланди і Франція, після чого була направлена до Європейського союзу, де на її основі був підготовлений новий документ ITSEC (Information Technology Security Evaluation Criteria) – критерії оцінки захищеності інформаційних технологій. Цей документ також отримав назву за кольором перельоту і був названий «Біла книга». «Біла книга» стала стандартом для європейських держав у питаннях визначення критеріїв, вимог та процедур для створення інформаційних систем з метою забезпечення безпеки, яка, у свою чергу, мала дві схеми оцінки. Перша схема оцінки щодо ефективності, друга за функціональністю і включала доступність системи, її цілісність і конфіденційність інформації та її передачі. «Біла книга» містить основні компоненти безпеки, розроблені в ITSEC. Вона включає такі розділи, як інформаційна безпека, безпека системи, безпека продукту, загроза безпеці, набір функцій безпеки, гарантованість безпеки, загальна оцінка безпеки і класи безпеки [6].

Згідно з європейськими критеріями, інформаційна безпека включає шість основних елементів деталізації.

Перший елемент – це цілі безпеки та функції інформаційної безпеки. Другий елемент має назву специфікації функцій безпеки і має під собою кілька підрозділів. Ідентифікація та автентифікація включає перевірку автентичності користувача, видалення старих користувачів та реєстрацію нових, а також зміни алгоритму автентифікації та обмеження повторних спроб [7].

Другий елемент відповідає за керування доступом. Інші розділи відповідають за звітність, аудит, точність інформації, обслуговування та обмін даних. Крім цього, у «Білій книзі» проводиться розмежування понять система та продукт. Система – це конкретна апаратно-програмна конфігурація, створена з цілком певними цілями і працює у відомому оточенні. Продукт, у свою чергу, мається на увазі апаратно-програмний пакет, що доступний для покупки, і після цього власник може вставити його в ту чи іншу систему. Для об'єднання критеріїв оцінки системи та продукту було прийнято рішення, в рамках «білої книги», запровадити єдиний термін «об'єкт» оцінки [8].

Кожна система чи продукт висувають свої вимоги до організаційних моментів забезпечення інформаційної безпеки. Ними є елементи, перелічені вище. Відповідно, для кожного продукту чи системи вони підбираються індивідуально. У Європейських умовах безпеки, на відміну від критеріїв безпеки встановлених у США, було встановлено десять рівнів. Вони отримали порядкові номери F-C1, F-C2, F-1, F-B2, F-B3, F-1N, F-AV, F-DI, F-DC, F-DX. Перші п'ять із ідентичних рівнів з американського документа. Клас F-1N був призначений для систем, які залежать від забезпечення їх цілісності. Це мало на увазі читання, запис, додавання, видалення, створення, перейменування та виділення об'єктів. Клас F-AV був призначений для систем з високими вимогами до забезпечення їхньої працездатності за рахунок протидії загрозам відмови в обслуговуванні. Клас F-DI був орієнтований на системи з підвищеними вимогами до цілісності даних, що передаються каналами зв'язку. Клас F-DC характеризувався підвищеними вимогами до конфіденційності інформації, а клас F-DX призначений для систем з підвищеними вимогами одночасно за класами F-DI та F-DC. Основним методом регулювання інформаційної безпеки в рамках міжнародного співробітництва є метод міжнародно-правового регулювання [9].

До основних аспектів міжнародно-правового регулювання насамперед відносяться норми міжнародного права. Основну функцію регулювання належать до норм міжнародного гуманітарного права. У його межах встановлюються правила ведення воєнних дій, у межах воєнних конфліктів, а також регулювання відносин в інформаційній сфері.

Найважливішим міжнародним актом, у межах міжнародного права, є «Окінавська Хартія глобального інформаційного суспільства». Вона включає 19 пунктів і розбита на кілька розділів. Перший відповідає питання про мотивацію створення цього документа і позначають важливість інформаційних технологій у світі, що змінюється. Другий розділ визначає спектр використання інформаційних технологій. Третій виносить проблему інформаційно-цифрового розриву і містить у собі план його вирішення. Заключні розділи містять план сприяння між країнами та перспективи подальшого розвитку.

Не менш важливими документами є «Декларація про європейську політику в галузі нових інформаційних технологій». Цей документ складено, як наслідок прийнятої резолюції ООН, Резолюцію 53/70 Генеральної Асамблеї ООН (грудень 1998 р.) і містить розпорядження, у рамках концепції розвитку нового інформаційного суспільства. Також до одним із найважливіших документів, у цій галузі є «Декларація Комітету міністрів з прав людини і верховенства права в Інформаційному Товаристві». У цьому документі прописані, як випливає із назви документа, права людини. Основними пунктами документа є право на свободу вираження, повагу до приватного життя у листуванні тощо. Також було зроблено спроби розглянути інформаційну безпеку в рамках кримінального права. На міжнародному рівні, першу спробу було здійснено «Організацією економічного співробітництва та розвитку» (ОЕСР), у 1986 році. Подібну ініціативу розглядав Комітет міністрів країн-членів Європи в 1989 році. На жаль, через низку обставин будь-яких реальних результатів, ці дії не отримали, оскільки вони мали характер першопрохідників у цій галузі [10].

У 1996 році було прийнято модельний кримінальний кодекс для країн-учасниць СНД. У цьому кримінальному кодексі розділ XII був повністю присвячений інформаційній безпеці. Цей розділ включав сім статей: несанкціонований доступ до комп'ютерної інформації, модифікація комп'ютерної інформації, комп'ютерний саботаж, неправомірне заволодіння комп'ютерною інформацією, виготовлення та збут спеціальних засобів для отримання неправомірного доступу до комп'ютерної системи або мережі, розробка, використання та розповсюдження шкідливих програм, порушення правил експлуатації комп'ютерної системи чи мережі.

І нарешті, було прийнято Конвенцію Ради Європи про злочинність у сфері комп'ютерної інформації від 23 листопада 2001 р. На жаль, ці кроки не призвели до позитивного впливу на боротьбу з кіберзлочинністю. Справа в тому, що злочини, пов'язані з інформацією, відображені на цифрових носіях, вони мають свою особливу специфіку. Іншими словами, відбувається постійний технологічний розвиток, способи скоєння злочинів стають більш витонченими і у зв'язку з цим нормативні акти не здатні врівноважити загрозу, що постійно модифікується. Як зазначають деякі науковці «транскордонний характер таких злочинів, труднощі їх локалізації та доведення в судах стимулювали розвиток практики комплексного забезпечення інформаційної безпеки на основі відомчих, галузевих, національних та міжнародних стандартів, які почали динамічно розроблятися та кругом використовуватись» [11].

У зв'язку з цим було створено Міжнародну Електротехнічну Комісію (МЕК) та Міжнародної Організації зі Стандартизації (МОС). Це міжнародні професійні об'єднання. Їх відмінними рисами є те, що вони наголошують не тільки на вирішенні проблем забезпечення інформаційної безпеки. Ця проблема, як правило, вирішується разом з іншими проблемами, такими як розвиток інформаційних технологій, побудова телекомунікаційних систем та інші проблеми технологічного характеру. Так само відмінною особливістю таких організацій є опора на підтримку різних державних структур. Тобто, різні держави найчастіше оформляють у подібних організацій замовлення, які вони виконують. Про це свідчить і характер зайнятості працівників у подібних організаціях. Вони можуть мати конкретних зобов'язань всередині організації, під час виконання роботи. Таких організацій, на даний момент, досить багато і багато хто з них має майже вікову історію. Міжнародна Електротехнічна Комісія (МЕК) є міжнародною некомерційною організацією зі стандартизації у галузі електричних, електронних та суміжних технологій. На сьогоднішній день членами цієї організації є 60 країн. Свої стандарти в галузі інформаційних технологій організація часто створює спільно з Міжнародною організацією зі стандартизації. Ця організація, у свою чергу, займається аналогічною діяльністю, за винятком питань, відведених виключно Міжнародній Електронній Комісії, і налічує понад 100 комітетів – членів.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Таким чином, виділяється чотири складові, які забезпечують інформаційну безпеку та які були описані у даній статті. По-перше, це законодавча, нормативно-правова та наукова база. По-друге, структура та завдання органів (підрозділів), що забезпечують безпеку ІТ. По-третє, організаційно-технічні та режимні заходи та методи (політика інформаційної безпеки). І по-четверте, програмно-технічні способи, і засоби забезпечення інформаційної безпеки.

Можна виділити такі моделі системи глобальної інформаційної безпеки:

– модель 1 – створення абсолютної системи захисту країни-інформаційного лідера (дана модель конструюється залежно від кількості суб'єктів системи безпеки, відповідно виділяються чотири основні моделі, що конкурують між собою: однополярна система безпеки, «концерт держав», багатополярна модель, глобальна (універсальна) модель);

– модель 2 – створення значної переваги держави-потенційного ініціатора інформаційної війни;

– модель 3 – наявність кількох країн-інфолідерів та потенційного протиборства між ними;

– модель 4 – всі конфліктуючі сторони використовують транспарентність інформації для формування ситуативних альянсів.

У свою чергу, ці напрями покликані вирішувати ряд завдань: заборона розробки, розповсюдження та застосування «інформаційної зброї», забезпечення безпеки міжнародного обміну інформацією, підвищення захисту інтелектуальної власності, запобігання несанкціонованому доступу до конфіденційної інформації тощо. Отже, слід зазначити, що всі перелічені напрями міжнародної взаємодії у сфері забезпечення інформаційної безпеки є важливими напрямами у цій галузі [12].

Забезпечення прав і безпеки суб'єктів інформаційної взаємодії – як національного, транскордонного, міжнародного, можливе лише на основі спільного комплексного вирішення правових, організаційних і технологічних питань, для чого необхідно прийняти міжнародні правила (кодекс) поведінки в глобальному інформаційному просторі або універсальну конвенцію під егідою ООН.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Васенко В.К., Тереніна О.В. Безпека життєдіяльності та її особливості у правоохоронних органах. *Право і безпека.* 2012. № 1. С.213–217.

2. Брижко В.Н., Гальченко О.М., Цимбалюк В.С., Орєхов О.А., Чорнобров А.М. Інформаційне суспільство. Дефініції: людина, її права, інформація. *Інформатика, інформатизація, телекомунікації, інтелектуальна власність, ліцензування, сертифікація, економіка, ринок, юриспруденція*. К., 2002. 523 с.

3. Ліпкан В. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції: навч. посіб. Київ: КНТ, 2006. 280 с.

4. Хемфрі Е. Діяльність з кібербезпеки. Рішення для бізнесу. *Стандартизація. Сертифікація. Якість*. 2013. №1. С. 16–18.

5. Кузнецов А.В. Спосіб визначення реєстрованих. *Питання кібербезпеки.* 2015. №13. С. 23–25.

6. Файчук О.В., Лещенко М.А., Ткач Д.Е. Інформаційна безпека як індикатор стабільності страхового ринку України. *Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри.* 2022. С. 94.

7. Макаренко А.О. Аналіз оцінки поточного стану інформаційної безпеки на основі SIEM-систем. Інформаційна безпека та інформаційні технології. 2020. С. 13–14.

8. Малик Я. Інформаційна війна і Україна. *Демократичне врядування.* 2015. Вип. 15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_3 (дата звернення: 10.10.2022).

9. Киричок Р.В., Складанний П.М., Бурячок В.Л., Гулак Г.М., Козачок В.А. Проблеми забезпечення контролю захищеності корпоративних мереж та шляхи їх вирішення. *Наукові записки Українського науково-дослідного інституту зв'язку.* № 3, 2016. С. 48–61.

10. Коваль О.В. Узагальнена архітектура аналітичної складової корпоративних інформаційно-аналітичних систем. *Реєстрація, зберігання і обробка даних*. № 13(2), 2021. С. 53–73.

11. Носов В., Манжай О. Окремі аспекти протидії інформаційної війни в Україні. *Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні: науково-технічний збірник.* 2015. Вип. 1. С. 26–32.

12. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України, Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19 (дата звернення 01.04.2022).

13. Інформаційні війни та майбутнє України. *Бюлетень СІАЦ.* URL: http://siac.com.ua/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=8&id=129&Itemid=44 (дата звернення: 23.10.2022).

14. Інформаційні війни. URL: http://pidruchniki.com/18000102/ politologiya/informatsiyni_viyni (дата звернення: 22.09.2022).

15. Danko Y. I. & Reznik N. P. (2019). Contemporary challenges for China and Ukraine and perspectives for overcoming these challenges. *Global Trade and Customs Journal*, 14(6).

16. Reznik N., Hridin O., Chukina I., Krasnorutskyy O., Mykhaylichenko M. (2022). Mechanisms and tools of personnel management in institutional economics. *AIP Conference Proceedings.* 2413, 040012 https://doi.org/10.1063/5.0089330.

ТРАНСФОРМАЦІЯ ВИКЛИКІВ І ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ НОВОГО СВІТОВОГО ПОРЯДКУ

TRANSFORMATION OF CHALLENGES AND THREATS TO NATIONAL SECURITY IN THE SPHERE OF STATE BORDER SECURITY IN THE CONDITIONS OF THE FORMATION OF A NEW WORLD ORDER

УДК 351.746.1
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.15

Мартинюк О.В.
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

У статті зауважено, що новий світовий порядок передбачає зміщення традиційних центрів сили й переформатування архітектури світової системи безпеки. Враховуючи геополітичне становище України важливо провадити виважену державну на засадах стратегічного партнерства, залучення міжнародної підтримки й зовнішніх ресурсів, членства у міжнародних союзах та системах колективної безпеки. Досліджено категорії «виклик» і «загроза». Виокремлено ключові виклики для України, серед яких трансформація архітектури світової системи безпеки; зниження рівня економічного розвитку України, зменшення обсягів ВВП й втрата позицій країни у міжнародному конкурентному середовищі; швидкий розвиток нових технологій потребує посиленого фінансування державою науково-дослідних та дослідно-конструкторських розробок, прийняття державних програм підтримки суб'єктів господарювання; техногенне перенавантаження для довкілля; поглиблення демографічної кризи; використання соціогуманітарних протиріч як форми радикалізму, екстремізму, тероризму. Визначено, що в умовах наявності реального виклику варто визначити ймовірність переростання реального виклику у загрозу. Наведено низку визначень категорії «загроза». Відмічено, що стратегічні документи слугують базисом формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки, тому варто внести відповідні зміни в частині коригування переліку реальних та потенційних загроз національній безпеці, що виникли після повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року. Автором резюмовано, що сьогодні позиція Україна вразлива, тому варто зробити якісний довгостроковий прогноз трансформації політичного, економіко-соціального та безпекового середовища країни, що слугуватиме базисом для розробки довгострокової концепції розвитку держави.
Ключові слова: *загроза, виклик, національна безпека, безпека державного кордону.*

The article notes that the new world order involves the displacement of traditional centers of power and reformatting of the architecture of the world security system. Taking into account the geopolitical situation of Ukraine, it is important to conduct a balanced state policy on the basis of strategic partnership, attraction of international support and external resources, membership in international unions and collective security systems. The categories "challenge" and "threat" were studied. The key challenges for Ukraine are highlighted, including the transformation of the architecture of the world security system; decrease in the level of economic development of Ukraine, decrease in GDP and loss of the country's position in the international competitive environment; rapid development of new technologies requires increased state funding of research and development, adoption of state support programs for business entities; technogenic overload for the environment; deepening of the demographic crisis; the use of socio-humanitarian contradictions as a form of radicalism, extremism, terrorism. It was determined that in the presence of a real challenge, it is worth determining the probability of a real challenge turning into a threat. A number of definitions of the "threat" category are given. It was noted that strategic documents serve as the basis for the formation and implementation of state policy in the field of national security, therefore it is worth making appropriate changes in terms of adjusting the list of real and potential threats to national security that arose after the full-scale invasion in February 2022. The author summarized that today Ukraine's position is vulnerable, therefore it is worth making a high-quality long-term forecast of the transformation of the political, economic, social and security environment of the country, which will serve as a basis for developing a long-term concept of the state's development.
Key words: *threat, challenge, national security, state border security.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Трансформація сфери міжнародної безпеки зумовлена структурними змінами й активізацією інтеграційних процесів на міжнародному та регіональному рівнях, що, безперечно, відображається і на специфіці державної політики країн. Новий світовий порядок передбачає зміщення традиційних центрів сили, а політичні, економічні та військові заходи стали силовими інструментами забезпечення глобальної політики й переформатування архітектури світової системи безпеки. Геополітичне становище України потребує особливо виваженої зовнішньої політики й побудови дипломатичних відносин для протидії деструктивним впливам глобальних викликів та загроз шляхом налагодження стратегічного партнерства, залучення міжнародної підтримки й зовнішніх ресурсів, членства у міжнародних союзах та системах колективної безпеки. Пріоритет національної безпеки та фундаментальні національні інтереси визначені у Законі України «Про національну безпеку», зокрема «державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні

справи України; сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами», тобто державна політика у сфері національної безпеки має враховувати компоненти політичної та економічної активності країни. Сфера безпеки державного кордону є однією із ключових складових національної безпеки України. Так у ст. 17 Конституції України зазначено, що «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [1]. Порушення територіальної цілісності державних кордонів України восени 2013 року шляхом тимчасової окупації частини території засвідчили недостатню спроможність органів державної влади оцінити стан національної безпеки й розглядати реальну воєнну загрозу як загрозу національній безпеці України. Гібридна війна, а потім і повномасштабне вторгнення на територію України країни-агресора засвідчили об'єктивну необхідність превалювання захисту національних інтересів у сфері безпеки державного кордону в умовах появи нових викликів та загроз, зміни архітектури міжнародної системи безпеки. Забезпечення національної безпеки у сфері безпеки державного кордону потребує не тільки захисту і реалізації національних інтересів, а своєчасного випереджувального характеру реагування на виклики, загрози та кризові явища на державному та міжнародному рівнях. З огляду на сучасних геополітичну ситуацію варто провести аналіз зазначених категорій з метою ідентифікації деструктивних явищ з метою своєчасного застосування превенційних заходів щодо забезпечення безпеки державного кордону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням базових категорій національної безпеки займалися Бодрук О.С., Горбулін В.П., Мунтян В.І., Нікіфоренко В., Ситник Г.П., щодо категорії «виклик» та «загроза» в контексті безпеки державного кордону, наукові напрацювання здійснювали Качинський А.Б. та Цевельов О.Є.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас попри значні розробки зазначених авторів, маємо констатувати, що на сьогодні недостатньо дослідженні й нормативно визначені виклики та загрози безпеці державного кордону України в умовах трансформаційних процесів й побудови нової системи міжнародної безпеки.

Метою дослідження є дослідження процесу трансформації викликів і загроз національній безпеці у сфері безпеки державного кордону в умовах формування нового світового порядку та зміни архітектури системи міжнародної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Категорію «виклик» подекуди ідентифікують з категорією «проблема» або комплексом накопичених проблем, які можуть сформувати виклик. Наприклад, ядерна війна, катастрофічні зміни клімату, вичерпування ресурсів, дефіцит води та епідемії це виклики, реагування на які є завданням не тільки однієї держави, а й регіонів, союзів та альянсів. Є інший вид викликів, які можуть поставати перед окремими країнами, проте в обох випадках виклик може призвести до негативних наслідків для людини і суспільства, якщо не вчиняти жодних превентивних заходів. Ситник Г.П. розрізняє потенційні (низький рівень ризику появи ситуації, що може протидіяти реалізації державних інтересів) та реальні виклики. В умовах дослідження потенційних викликів варто застосовувати інструменти прогнозування та стратегічного планування; здійснювати оцінку можливих відхилень та пошуку профілактичних заходів для попередження чи нейтралізації негативного впливу; виявляти чинники та умови переростання потенційного виклику в реальний, тобто потенційно ситуація може таки бути реалізована, проте дії ще не має.

В сучасних умовах перед Україною постали низка викликів, які потребують посиленої уваги, виваженої державної політики, злагодженої взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Перший – трансформація архітектури світової системи безпеки. У лютому 2023 року сприйняття членами світової спільноти нової геополітики змінилося, що суттєво вплинуло на перерозподіл сил і позицій серед держав та виокремило відвертих прихильників і противників політики росії як країни-агресора. Україна, в свою чергу, отримала підтримку та міжнародну допомогу країн-партнерів. Проте корупція, суперечності в зовнішній політиці, фрагментарність реформ та протиріччя у діяльності органів державної влади й сектора безпеки і оборони призвели до перегляду обсягів міжнародної допомоги. У ЗМІ провідних країн все частіше лунає про те, що світ втомився від російсько-української війни і варто шукати шляхи для укладення мирних домовленостей. Зрозуміло, що така

теза суперечить вектору політики України, тому важливо буде налагоджувати подальші партнерські відносини із позиції захисту національних інтересів. Вважаємо за потрібне зазначити, що мир – це не завжди про припинення війни, адже мирні домовленості можуть бути укладені на нерівноправних умовах, без компромісу, проте із виконанням умов країни-агресора. Другий – зниження рівня економічного розвитку України, зменшення обсягів ВВП й втрата позицій країни у міжнародному конкурентному середовищі. Геополітична економіка базується на перерозподілі світових ресурсів, світового доходу на користь розвинених країн, союзів, тому геоекономічний простір контролюється країнами, які мають сильну позицію на міжнародній арені та жорство регламентують кордони і сфери впливу. Держава, у формування і реалізацію політики якої втручаються інші держави і організації є уразливою, залежною і перетворюється у об'єкт впливу. Геополітичне розташування України потребує перегляду моделі розвитку із врахуванням інтеграційних та глобалізаційних процесів. Третій – швидкий розвиток нових технологій потребує посиленого фінансування державою науково-дослідних та дослідно-конструкторських розробок, прийняття державних програм підтримки суб'єктів господарювання, що активно впроваджують інновації у діяльність. Війна ще раз довела, що сьогодні в умовах цифровізації саме нові технології є однією із головних передумов перемоги. Крім того, розвиток штучного інтелекту спричинив зміни у системах захисту даних та мереж, що важливо враховувати. Четвертий – техногенне перенавантаження на довкілля. Повномасштабна війна на території України суттєво вплинула і на стан довкілля, оскільки станом на 1 березня 2022 року війська країни-агресора проводили бойові дії на території близько 900 об'єктів природно-заповідного фонду загальною площею 12406,6 кв.км, тобто на третині площ природно-заповідного фонду України [2]. П'ятий – демографічна криза. Тенденція до депопуляції через трудову міграцію, а після повномасштабної війни, масовий виїзд матерів з дітьми (який і надалі продовжується у зв'язку із небажанням ставити підлітків на військовий облік) для населення України характерний звужений режим відтворення поряд із низьким рівнем народжуваності та високим рівнем смертності. Шостий – використання соціогуманітарних протиріч як форми радикалізму, екстремізму, тероризму. «Зіткнення цивілізацій» потребуватиме ефективної публічної політики аби забезпечити «діалог культур».

Таким чином, в умовах реального виклику варто здійснити попередню оцінку можливої школи та визначити ймовірність переростання реального виклику у загрозу національним інтересам у відповідній сфері [3, с. 124–125]. Мунтян В.І. категорію «загроза» визначає як реальну можливість завдання шкоди, різного роду збитків особистості, суспільству чи державі [4]. Схожу позицію займає Бодрук О.С. та відзначає, що загроза є реальною ознакою небезпеки і базовою конструкцією, яка поєднує між собою інші компоненти безпеки [5]. В свою чергу Качинський А.Б. звертає увагу на те, що загроза є прогнозованим, але не контрольованим явищем/подією [6] або ж це є можливістю виникнення певних умов (технічних, екологічних, соціальних), що можуть спричинити появу негативних для людини, суспільства, держави подій та процесів [7, с. 57]. Ситник Г.П., в контексті дослідження визначеної категорії зосереджує увагу на якості та повноті зібраної інформації про чинники (явища, події, процеси), що породжують загрози [8, с. 135]. Разом з тим, автор наголошує, що ідентичні загрози внутрішнього і зовнішнього характеру будуть мати інше значення та інтерпретацію, зокрема втраті територіальної цілісності може передувати сепаратизм або ж напад з боку іншої країни, що, в свою чергу, потребує врахування особливостей оцінки та протидії чи нейтралізації таких загроз [3, с. 110]. Горбулін В.П. додає, що загрози можна класифікувати за різними ознаками, зокрема за місце розташуванням джерела (зовнішні, внутрішні), за характером виникнення (природні, техногенні, соціальні), за масштабами наслідків (національні, регіональні, локальні, поодинокі), за ступенем суб'єктивного сприйняття (адекватні, завищені/занижені, умовні, мінімальні), за сферами життєдіяльності (в оборонні, політичні, економічні, соціальні, інформаційні, екологічні, культурні, духовні, міжнародні сферах) [9, с. 204]. Погоджуємося із позицією авторів й вважаємо за необхідне своєчасно оновлювати змістове наповнення стратегічних документів, що регулюють сферу безпеки державного кордону в умовах розширення спектра та збільшення масштабу реальних та потенційних загроз, зокрема втручання у державну політику України щодо зміни лінії державного кордону; ускладнення або припинення міжнародної співпраці із країнами-партнерами країни-агресора; сепаратизм; незаконна міграція тощо. Крім того, існування так званих ДНР та ЛНР як квазіутворень створюють додаткові зони напруги на території України.

Стратегічні документи слугують базисом формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки, тому варто внести відповідні зміни до Стратегії національної безпеки України та Стратегії воєнної безпеки України в частині коригування переліку реальних та потенційних загроз національній безпеці у сфері безпеки державного кордону, що виникли після повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року. Підтримуємо позицію Нікіфоренка В. й Віхтюк А. щодо довгостроковості загроз у безпековій сфері та об'єктивній необхідності своєчасного реагування на загрози через ефективне стратегічне управління [11, с. 215–216]. Також, на нашу думку, мало уваги приділяється таким напрямкам як розвиток науково-дослідної роботи (з метою підвищення патентної діяльності та впровадження інновацій у сектор безпеки і оборони, підтримки програм фінансування розробок і досліджень) та державна підтримка діяльності інноваційних підприємств та стартапів (через фінансування, консультування з експертами, тестування продукту тощо).

Висновки. Новий світовий порядок потребуватиме нових міжнародних та регіональних безпекових організацій, що призведе до перерозподілу сил впливу на континентах. Сьогодні позиція Україна вразлива, тому варто зробити якісний довгостроковий прогноз трансформації політичного, економіко-соціального та безпекового середовища країни, базуючись на національних цінностях, національній ідеї та фундаментальних національних інтересах України. Це, в свою чергу, слугуватиме базисом для розробки довгострокової концепції розвитку держави на наступні 25–30 років. Оскільки безпека державного кордону України нерозривно пов'язана з усіма сферами життєдіяльності держави, тому подолання реальних та потенційних загроз національній безпеці України у сфері безпеки державного кордону потребує розроблення комплексного механізму реагування та такі загрози у політичній, економічній, соціальній, технологічній, дипломатичній та інших сферах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 30.11.2023).

2. Природа та війна: як військове вторгнення росії впливає на довкілля України. *Екодія* : веб-сайт. URL : https://ecoaction.org.ua/pryroda-ta-vijna.html?gclid=EAIaIQobChMIscrCIte5gAMV5JqDBx1UCw08EAAYASAAEgJEL_D_BwE (дата звернення: 30.11.2023).

3. Мунтіян В. І. Реформування Збройних Сил України: погляд крізь призму Держбюджету. *Наука і оборона*. 2003. № 4. С. 7–13.

4. Бодрук О. С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти : монографія. Київ : НІПМБ, 2001. 300 с.

5. Качинський А. Б. Безпека, загрози та ризик : монографія. Київ : ІПНБ РНБО; НА СБ України, 2004. 472 с.

6. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення : монографія. Київ : НіСД, 2001. 912 с.

7. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2011. 730 с.

8. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посіб. / за заг. ред. Г. П. Ситника. Хмельницький; Київ : Вид-во «Кондор», 2007. 616 с.

9. Горбулін В. П. Засади національної безпеки України : підручник / В. Горбулін, А. Качинський. Київ : Інтертехнології, 2009. 272 с.

10. Цевельов О. Є. Безпека державного кордону: погляди на її зміцнення в сучасних умовах. *Молодий вчений*. № 3 (91). 2021. С. 20–27.

11. Нікіфоренко В., Віхтюк А. Основні загрози національній безпеці України на державному кордоні та тенденції їх розвитку. *Військові науки*. № 2, 3 (85). 2021. С. 202–221.

СЕКЦІЯ 6
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ПРОФЕСІЙНИМИ ГРОМАДСЬКИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ АГРАРНИХ ТОВАРОВИРОБНИКІВ

IMPROVEMENT OF THE INFORMATION AND PSYCHOLOGICAL MECHANISM OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND PROFESSIONAL NON-GOVERNMENTAL ASSOCIATIONS OF AGRICULTURAL PRODUCERS

УДК 352/354(045)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.16

Лозинська Т.М.
доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Полтавського державного аграрного університету

У статті розглядаються особливості інформаційно-психологічного механізму взаємодії між органами державної влади та професійними громадськими об'єднаннями аграрних товаровиробників. Зазначається, що фрагментарність, суб'єктивність і неточність інформації, характерні для інформаційного суспільства, перешкоджають налагодженню результативної взаємодії між основними суспільними акторами: владою, бізнесом і громадянським суспільством. Інформаційно-психологічний механізм розглядається як сукупність способів інформаційного впливу на групи людей і окремих індивідів у певній сфері взаємовідносин з метою зміни їх поведінки, трансформації емоційного стану, зміни ідеологічних і психологічних структур їхньої свідомості, що обумовлюють сприйняття дійсності. Виділяючи в структурі інформаційно-психологічного механізму такі його основні інструменти, як переконання, навіювання, маніпулювання, наслідування тощо, пропонується розділити їх на дві групи: спонукання і примус, оскільки усі інструменти або підштовхують людину до певної поведінки (спонукають), або не дають їй вибору, схиляючи до виконання заздалегідь встановлених приписів (примушують). Акцентується увага на тому, що не зважаючи на помітну роз'єднаність аграрних товаровиробників, особливо у фермерському середовищі, на сьогодні в Україні діють професійні асоціації, які намагаються захистити власні інтереси, виступаючи суб'єктами інформаційно-психологічної взаємодії. Для удосконалення інформаційно-психологічного механізму взаємодії між органами державної влади і галузевими громадськими об'єднаннями аграрних товаровиробників запропоновано ряд заходів: у структурі механізму мають переважати заходи, зорієнтовані на налагодження партнерської взаємодії; доцільним є використання комп'ютерних мереж для створення більш активного впливу лідерів громадських об'єднань і асоціацій на державну політику; у процесі застосування заходів впливу необхідно уникати замовчування інформації, яка відображає реальну дійсність, маніпулювання даними тощо.

Ключові слова: *інформаційно-психологічний механізм, взаємодія, громадське об'єднання, асоціація, аграрний товаровиробник.*

The article deals with the peculiarities of information and psychological mechanism of interaction between public authorities and professional public associations of agrarian producers. It is noted that fragmentation, subjectivity and inaccuracy of information, characteristic of information society, prevent the establishment of effective interaction between the main social actors: government, business and civil society. The information-psychological mechanism is considered as a set of ways of information influence on groups of people and individuals in a certain sphere of relationships in order to change their behavior, transform their emotional state, change the ideological and psychological structures of their consciousness that determine the perception of reality. Highlighting in the structure of information-psychological mechanism such basic tools as persuasion, suggestion, manipulation, imitation, etc., it is proposed to divide them into two groups: inducement and coercion, since all the tools either push a person to a certain behavior (induce), or do not give him a choice, leaning towards the implementation of predetermined prescriptions (compel). It is emphasized that, despite the noticeable disunity of agrarian producers, especially in the farmer environment, today in Ukraine there are professional associations that try to protect their own interests, acting as subjects of information-psychological interaction. To improve the information-psychological mechanism of nteraction between public authorities and sectoral public associations of agrarian commodity producers, a number of measures are proposed: the structure of the mechanism should be dominated by measures focused on establishing partnership interaction; it is advisable to use computer networks to create a more active influence of leaders of public associations and associations on public policyin the process of applying measures of influence, it is necessary to avoid silence of information reflecting the real reality, manipulation of data, etc.

Key words: *information-psychological mechanism, interaction, public association, association, agrarian commodity producer.*

Постановка проблеми. Децентралізація як один з провідних принципів функціонування сучасної системи публічного управління передбачає наявність двох протилежних процесів: певної автономізації суб'єктів суспільного життя та одночасно прагнення їх до взаємодії для досягнення спільних цілей. Сучасний публічний простір в реаліях постмодернізму

характеризується множинністю суб'єктів – джерел повідомлень, даних, інструкцій тощо, що веде до надлишковості інформації, необхідної для прийняття рішень. З іншого боку, цей потік інформації є фрагментарним, неповним, неточним, суб'єктивізованим, таким, що не завжди дозволяє розгледіти важливі деталі [1]. Ці особливості розвитку інформаційного суспільства перешкоджають налагодженню результативної взаємодії між основними суспільними акторами: владою, бізнесом і громадянським суспільством. В критичних умовах (техногенні та природні катаклізми, воєнні конфлікти, економічні кризи тощо) слабка взаємодія між органами державної влади та іншими суспільними інститутами сповільнює створення необхідної соціальної організації і породжує невиправдано високі безпекові ризики.

Отже, завдання удосконалення інформаційно-психологічного механізму взаємодії в публічній сфері України як в умовах дії правового режиму воєнного стану, так і в період післявоєнної відбудови країни, набуває все більшої актуальності, оскільки зростає потреба в консолідації зусиль і ресурсів, обсяг яких зменшується. І в першу чергу, консолідація має стосуватися зміцнення безпеки країни, насамперед продовольчої.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню інформаційно-психологічних впливів на суспільство присвячені наукові праці соціологів (М. Кастельс), філософів (Ж. Бодріяр), політологів (А. Турен), економістів (В. Бодров), що підтверджує складність нових суспільних взаємодій і їх цілей. «Ми перебуваємо у світі, в якому дедалі більше інформації і дедалі менше смислу», – заявляє французький філософ Ж. Бодріяр [2, с. 117]. На його думку, великою проблемою сучасного суспільства є ілюзорність взаємодії і відсутність сенсу у заходах, що застосовуються владою для спрямування соціальної енергії у напрямі, потрібному державі – «усі засоби інформації разом із офіційним сценарієм задіяно лише для того, щоб підтримати ілюзію подійності…» [там само].

Децентралізоване інформаційне суспільство не є ідеальним з точки зору знаходження точок дотику між розпорошеними суспільними групами, такими соціальними атрибутами як попит, пропозиція, ресурси і централізованими та децентралізованими формами публічного управління. Відмічаючи дану неідеальність, М. Кастельс зауважує, що «… традиція місцевого самоврядування привела до фінансової нерівності між потребами і ресурсами, при цьому передмістя (у порівнянні з сільською місцевістю – *пояснення Т. М. Лозинська)* отримали вищі доходи» [3, с. 143]. Взаємодія суб'єктів, що конструює їх соціальну організацію, не може бути детермінована закам'янілими, непорушними організаціями [4], усвідомлене прийняття рішень забезпечується колективними зусиллями в рухомому суспільстві. «Розвиток інформаційної економіки потребує нових форм, методів, засобів роботи в усіх секторах економіки, в тому числі у сфері державного управління, яке зазнало істотної еволюції внаслідок розвитку демократії…» [5, с. 9].

Глибокі та фундаментальні дослідження перелічених і інших авторів мають велике наукове значення, але мінливість суспільних процесів постійно спонукає до пошуку можливостей оновлення механізмів соціальної взаємодії.

Мета статті – на основі аналізу змісту інформаційно-психологічного механізму взаємодії між основними суспільними акторами запропонувати заходи з його удосконалення у контексті налагодження взаємодії органів державної влади з професійними громадськими об'єднаннями аграрних товаровиробників.

Виклад основного матеріалу. У межах даного дослідження інформаційно-психологічний механізм (ІПМ) розглядається як *сукупність способів інформаційного впливу на групи людей і окремих індивідів у певній сфері взаємовідносин з метою зміни їх поведінки, трансформації емоційного стану, зміни ідеологічних і психологічних структур їхньої свідомості, що обумовлюють сприйняття дійсності.* Не дивлячись на те, що ряд дослідників виділяють в структурі інформаційно-психологічного механізму такі його основні інструменти, як переконання, навіювання, маніпулювання, наслідування тощо [6; 7], є підстави розділити їх на дві групи: *спонукання і примус*, оскільки усі інструменти або підштовхують людину до певної поведінки (*спонукають*), або не дають їй вибору, схиляючи до виконання заздалегідь встановлених приписів (*примушують*). Тому переконання і наслідування більшою мірою належать до спонукальних інструментів, а навіювання та маніпулювання – до інструментів примусу. Застосування інструментів спонукання або примусу впливає на сприйняття інформації об'єктами інформаційного впливу, а отже, у процесі будь-якої взаємодії виділяються декілька конструктів, а саме: а) характер інформаційного впливу (спонукальний чи примушувальний); б) характер комунікації (взаємодія панування-підлеглості чи партнерства); в) характер сприйняття (як обов'язку чи як необхідності). У процесі взаємодії суб'єкт впливу (орган держаної влади) спрямовує інформацію на об'єкт впливу (професійне гро-

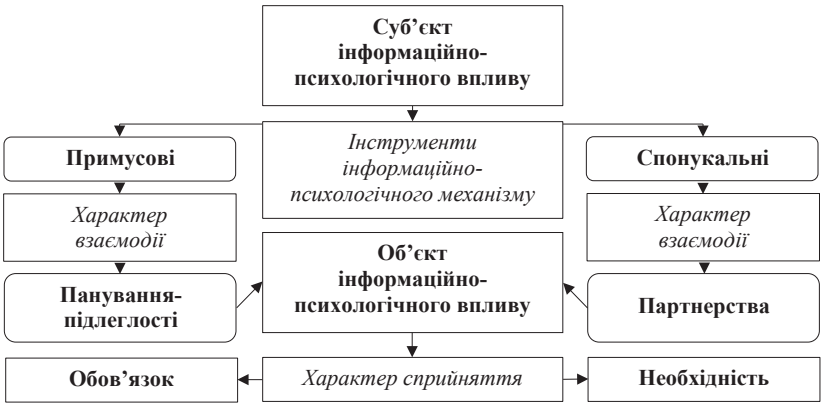


Рис. 1. Загальна схема дії інформаційно-психологічного механізму

Джерело: побудовано автором

мадське об'єднання аграрних товаровиробників), просуваючи певні наративи і очікуючи запрограмованих змін, які не завжди з'являються через відомі опори змінам [8].

У загальному вигляді дію інформаційно-психологічного механізму можна представити таким чином (рис. 1).

Наведена спрощена схема дії інформаційно-психологічного механізму відображає лише наслідки у сприйнятті об'єктами впливу односторонньої інформаційної дії з боку органів державної влади, але використання даного механізму передбачає не лише вплив влади на аграрних товаровиробників, а й використання товаровиробниками владних інститутів для захисту інтересів окремих суб'єктів аграрного бізнесу або галузевих чи групових вигід. Нестача в сільському господарстві висококваліфікованих управлінських кадрів, територіальна розпорошеність виробництва, а також наявність корупційних ризиків є причиною того, що найчастіше для цілей налагодження діалогу з владою товаровиробники об'єднуються в асоціації, спілки чи громадські об'єднання (Державна служба статистики розрізняє асоціації та громадські об'єднання – *прим. Т. Лозинська*). Це і зрозуміло, оскільки не зважаючи на наявність ознак громадської організації, асоціація, згідно ст. 210 ГКУ, є «…договірним об'єднанням, створеним з метою постійної координації господарської діяльності підприємств, що об'єдналися, шляхом централізації однієї або кількох виробничих та управлінських функцій, розвитку спеціалізації і кооперації виробництва, організації спільних виробництв на основі об'єднання учасниками фінансових та матеріальних ресурсів для задоволення переважно господарських потреб учасників асоціації» [9].

Не зважаючи на помітну роз'єднаність аграрних товаровиробників, обумовлену конкуренцією, особливо у фермерському середовищі, на сьогодні в Україні діють професійні асоціації, які намагаються консолідувати дії виробників аграрної продукції, спрямовані на захист власних інтересів. У табл. наведено перелік основних аграрних асоціацій України, які представляють інтереси як крупних, так і дрібних товаровиробників. Слід відмітити, що останнім часом великі суб'єкти аграрного ринку спонукають владу до застосування інформаційно-психологічного механізму, який будується на партнерській взаємодії. Фахівці зазначають, що і аграрні товаровиробники «…відчувають важливість колективного напрацювання рішень і спільного представлення інтересів у діалозі з владою» [10]. У надзвичайно складних умовах ведення аграрного бізнесу під час війни органи державної влади дедалі частіше спрямовують зусилля для налагодження взаємодії із суб'єктами аграрного бізнесу через їхні спілки та асоціації, зокрема щодо дерегуляції в АПК. Механізм такої взаємодії не є досконалим, оскільки окремі асоціації є набагато потужнішими за інші і тому активніше впливають на прийняття рішень органами влади, представникам невеликих фермерських господарств це робити важче, а інтереси сільського населення практично не враховуються. Тому необхідність удосконалення інформаційно-психологічного механізму взаємодії органів влади з галузевими асоціаціями, які враховували б інтереси як учасників аграрного ринку, так і сільського населення, стає все більш актуальним завданням публічного управління. Для уникнення надмірного тиску на аграрних товаровиробників з боку органів влади можливою є децентралізація державного управління шляхом делегуванням галузевим асоціаціям частини регуляторних повноважень.

Таблиця

Перелік найбільших аграрних асоціацій України

Назва асоціації	Рік заснування	Основні члени асоціації
Асоціація фермерів та приватних землекористувачів України (АФЗУ)	1991	Фермери та власники особистих селянських господарств.
Національна асоціація цукровиробників України (Укрцукор)	1997	Гнідавський цукровий завод, "Астарта", Cygnet, "Сварог Вест Груп", "Зелена долина", "Староконстантинів цукор "Юкрейніан Шугар Компані" (ED & F Man).
Українська зернова асоціація (УЗА)	1997	"Сантрейд" (Bunge Ukraine), "Дніпро Карго Лімітед", "Гленкор Агрікалчер Україна", "АТ Каргілл", "Луї Дрейфус Компані Україна", "Кернел-Трейд", "Нібулон".
Укроліяпром	1998	"Вінницький масложировий комбінат", "Дельта Вілмар СНГ"), "Каргілл", "Олсідз Блек Сі", ІА "АПК-Інформ", "УкрОлія", "Центр УкрАгроКонсалт".
Українська аграрна конфедерація (УАК)	2002	Агрохолдинг "Астарта-Київ", "Луї Дрейфус Україна ЛТД", "Нібулон"), Ukrlandfarming, агрохолдинг "Авангард", Українська зернова асоціація, Союз молочних підприємств України, Асоціація "Укроліяпром", Українська асоціація виробників і переробників сої.
Союз птахівників України	2003	"Миронівський хлібопродукт", Ovostar Union, "Агро-Овен", "Бахмутський аграрний союз", "Володимир-Волинська птахофабрика".
Український клуб аграрного бізнесу (УКАБ)	2007	CLAAS Україна, Агротрейд, БАСФ, Альфа-Банк, Укрсіббанк, Данон Україна, Джон Дір Україна, Байєр, Дюпон Україна, КУН-Україна, Мілкіленд-Україна, МХП, Монсанто Україна, Нью Холанд Україна, Сварог-Вест Груп, Сингента, Харвіст Холдинг, Хорш Україна, Vdderstad, Лемкен.
Асоціація виробників молока (АВМ)	2009	"Долинске", "Пісковске", "Ятрань", "Авангард", "Перлина Поділля", агрофирми "Світанок", "ім. Шевченка", "Нива", "Нива-2008", племінні заводи "Степний", "Україна".
Аграрний союз України	2009	Союз птахівників України, "Укроліяпром", "Укрцукор", "Укрплемоб'єднання", "Украгролізинг".
Асоціація свинарів України (АСУ)	2010	Агрокомбінат "Калита", "Галичина-Захід", "Нива Переяславщини", "Агропродсервіс", "Даноша", "Ферма "Данам", "Золотоношський бекон".
Асоціація тваринників України (АТУ)	2014	"Бучачагрохлібпром", "Фідленс Фармінг", "Сварог Вест Груп".
Всеукраїнська аграрна рада (ВАР)	2014	Асоціація свинарів України (37 підприємств),: "Агропродсервіс", "Аркадія", "Бучачагрохлібпром", "Старокозацький сир", "Агрофірма "Зоря".
Укрсадпром	2016	"ГАДЗ", "Перлина Поділля", "Брусвяна", "Екогарден".

Джерело: систематизовано автором

Для процесу самоорганізації товаровиробників в Україні і створення ними асоціацій та об'єднань характерним є те, що керівниками цих галузевих утворень, членами президій стають бувші міністри, депутати та їх помічники. Так, зокрема віце-президентом АФЗУ при її заснуванні став бувший заступник міністра аграрної політики і продовольства України з питань фермерства та кооперації В. Шеремета, а членом правління – І. Томич, у минулому довірена особа кандидата на пост президента В. Ющенка. Така практика створення професійних громадських об'єднань обумовлює формування корупційних зв'язків представників великого аграрного бізнесу з владою, демонструючи їх зрощення і відсутність прозорості у прийнятті рішень.

Показовим у цьому відношенні є прийняття у першому читанні законопроєкту № 8149 «Про об'єднання сільськогосподарських товаровиробників» [11], який розроблявся без залучення громадських професійних організацій. По суті до суб'єктів аграрного бізнесу було застосовано примусові інструменти інформаційно-психологічного механізму, які вплинули на формування різного сприйняття змісту законопроєкту з боку влади і з боку галузевих асоціацій. За заявою прес-служби апарату Верховної Ради України, законопроєкт забезпечує використання європейських механізмів об'єднання аграрних товаровиробників у певні організації, асоціації, що матимуть «…репре-

зентативну роль як перед органами державної влади в Україні, так і на європейських ринках, що зараз особливо важливо» [12]. У той же час найбільші галузеві асоціації і професійні громадські об'єднання: «Борошномели України», «Укрхарчопром», Спілка молочних підприємств України, Всеукраїнська асоціація пекарів, асоціація «М'ясної галузі», «Укрхлібпром», «Укроліяпром» Українська аграрна конфедерація, «Ліга виробників харчових продуктів», «Укрцукор», «Укрвинпром», «Українські імпортери риби та морепродуктів», «Укрконсервмолоко» звернулися до розробників законопроєкту з проханням організації зустрічі на окремому засіданні аграрного комітету для спільного доопрацювання документу з метою усунення корупційних норм, оскільки законопроєкт підготували без залучення громадськості і закладені в ньому норми протирічать європейській практиці утворення саморегулівних організацій [13].

Для налагодження більш ефективної взаємодії між органами державної влади і галузевими громадськими об'єднаннями аграрних товаровиробників доцільно застосувати ряд заходів, спрямованих на удосконаленні інформаційно-психологічного механізму:

– досягнення консенсусу між владою і професійними громадськими об'єднаннями аграрних товаровиробників має бути зорієнтованим на використання заходів налагодження партнерської взаємодії;

– доцільним є використання комп'ютерних мереж для створення більш активного впливу лідерів громадських об'єднань і асоціацій на державну політику і захисту інтересів суб'єктів аграрного виробництва;

– мають застосовуватися заходи щодо зменшення негативного інформаційно-психологічного впливу на керівників і учасників асоціацій і об'єднань з боку посадових осіб органів публічної влади, що проявляється в замовчування інформації, яка відображає реальну дійсність, маніпулюванні даними з метою психологічного тиску на людей і, як наслідок, зміну поведінки;

– необхідною умовою забезпечення результативності інформаційно-психологічного механізму є підвищення цифрової грамотності аграрних товаровиробників.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Особливості інформаційного суспільства створюють як нові можливості , так і перешкоди для налагодження взаємодії між органами державної влади та громадянським суспільством. Особливо важливою є взаємодія держави з професійними громадськими організаціями товаровиробників, зокрема аграрної сфери, яка будується на принципах партнерства з використанням інформаційно-психологічного механізму. Аграрні професійні громадські об'єднання та асоціації як суб'єкти інформаційно-психологічної взаємодії, захищаючи інтереси товаровиробників, зіштовхуються з непрозорістю діяльності органів влади, маніпулюванням і приховуванням інформації. Такий стан речей не відповідає європейським принципам публічно-приватного партнерства, а інформаційно-психологічний механізм взаємодії органів влади з суб'єктами громадянського суспільства потребує удосконалення. У процесі удосконалення основна увага має приділятися заходам спонукального характеру, спрямованим на встановлення партнерських відносин між суб'єктами взаємодії.

З огляду на отримані результати перспективними можуть стати дослідження у напрямі подальшої конкретизації структури інформаційно-психологічного механізму взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань аграрних товаровиробників, що обумовлено завданнями продовольчої безпеки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сусська О. О. Персоніфікація інформаційного обміну: монограф. К.: Національний університет «Києво-Могилянська академія», 2013. 267 с.

2. Бодріяр Ж. Симулякри і симуляції; пер. з франц. В. Ховхун. К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2004. 232 с.

3. Castells M. The Information Age Economy, Society, and Culture. Chichester: Blackwell Publishers, 2000. 488 c.

4. Touraine A. The Post-Sndustrial Society. Tomorrows Social Histors:Classes, Conflicts and Culture sn the Programmed Society. Nev York: Random House, 1971. 244 p.

5. Бодров В. Г., Матвейчук Л. О. Інформаційна економіка і публічне управління: теоретико-прикладні аспекти. *Публічне управління та митне адміністрування.* 2016. № 2. С. 7-16.

6. Психологія спілкування: навч. посіб. [Л. О. Савенкова, В. В. Сгадова, Л. Л. Борисенко та ін.]; за заг. ред. Л. О. Савенкової. К.: КНЕУ, 2015. 309 с.

7. Кочубей Л. Методи соціально-психологічного впливу на електорат. *Політичний менеджмент.* 2004. № 1. С. 99-105.

8. Боднар О., Горішина О. Механізми подолання опору змінам в закладах загальної середньої освіти. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: педагогіка*. 2021. № 2. С. 180–189.

9. Господарський Кодекс України: Закон, Кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/436-15 (дата звернення 10.10.2023).

10. В українському АПК формується громадське лобі. URL: http://cure.org.ua/ua/novini/v-ukrainskomu-apk-formui.html (дата звернення 14.10.2023).

11. Про об'єднання сільськогосподарських товаровиробників: проєкт Закону України від 24.10.2022 № 8149. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1513552 (дата звернення 14.10.2023).

12. Офіційний сайт прес-служби апарату Верховної Ради України. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/236032.html (дата звернення 15.10.2023).

13. В Україні будують «схему» ручного управління об'єднаннями сільськогосподарських товаровиробників. URL: https://agropolit.com/spetsproekty/1017-v-ukrayini-buduyut-shemu-ruchnogo-upravlinnya-obyednannyami-silskogospodarskih-tovarovirobnikiv (дата звернення 15.10.2023).

ПЕРЕДУМОВИ ЕФЕКТИВНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

PREREQUISITES OF EFFECTIVE PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

УДК 35.304.39
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.17

Горник В.Г.
д. наук з держ. упр., професор, директор
Навчально-науковий інститут управління, економіки та природокористування, професор кафедри публічного управління та економіки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Євмєшкіна О.Л.
д. наук з держ. упр., професор, завідувач кафедри публічного управління та економіки
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Сімак С.В.
д. наук з держ. упр., професор, професор кафедри публічного управління та економіки
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

У статті окреслено передумови ефективного громадського контролю в сфері містобудування, серед яких виділено: законодавча база (чітке законодавство, що регулює містобудівну діяльність та передбачає механізми громадської участі та контролю, є ключовим елементом для забезпечення ефективності громадського контролю); публічний інтерес (наявність публічного інтересу у містобудівній діяльності створює підґрунтя для активної участі громадськості та контролю за процесами прийняття рішень); структури громадського управління (наявність організацій, які оприлюднюють громадські інтереси та мають здатність мобілізувати громадські ресурси для контролю над містобудівними проектами); участь громадськості (ініціативність та активна участь громадян у місцевому самоврядуванні та прийнятті рішень стосовно містобудівних проектів сприяє підвищенню рівня контролю та якості прийнятих рішень); освіта та інформування (розуміння громадянами їхніх прав та можливостей щодо участі у містобудівних процесах, а також надання ними важливої інформації про ці процеси сприяє активізації громадського контролю); доступ до інформації (публічний доступ до інформації про плани розвитку міст, будівельні проекти, ліцензії та інші важливі документи є важливим аспектом для реалізації громадського контролю, чим більше інформації доступно громадськості, тим ефективнішим може бути їхній контроль); транспарентність процесів (чіткість та відкритість у прийнятті рішень, включно з відкритими обговореннями, публічними слуханнями та консультаціями, стимулюють більш активну участь громадськості та сприяють підвищенню рівня контролю); механізми звернень та скарг (наявність ефективних механізмів для звернень та скарг громадян стосовно містобудівних проектів та їхнього впливу на середовище дозволяє відстоювати інтереси громади та контролювати дотримання встановлених норм); використання інноваційних засобів технічного моніторингу (впровадження цифрових платформ з картографією міста та можливістю обговорення та коментування проектів онлайн може значно полегшити процес взаємодії між громадою та органами влади; крім того, використання інноваційних засобів технічного моніторингу, наприклад сенсорів чи датчиків, може забезпечити об'єктивну оцінку впливу містобудівних проектів на довкілля та інфраструктуру міста).

Ключові слова: *контроль, контрольна діяльність, громадський контроль, містобудування, передумови ефективного громадського контролю.*

The article outlines the prerequisites for effective public control in the field of urban planning, among which the following is highlighted: the legislative framework (clear legislation regulating urban planning activities and providing mechanisms for public participation and control is a key element for ensuring the effectiveness of public control); public interest (the presence of public interest in urban planning activities creates the basis for active public participation and control over decision-making processes); structures of public administration (the presence of organizations that publicize public interests and have the ability to mobilize public resources to control urban development projects is also an important factor); public participation (initiative and active participation of citizens in local self-government and decision-making regarding urban development projects helps to increase the level of control and quality of decisions made); education and information (citizens' understanding of their rights and opportunities to participate in urban planning processes, as well as their provision of important information about these processes contributes to the activation of public control); access to information (public access to information about urban development plans, construction projects, licenses and other important documents is an important aspect for public control, the more information available to the public, the more effective their control can be); transparency of processes (clarity and openness in decision-making, including open discussions, public hearings and consultations, stimulate more active participation of the public and contribute to an increase in the level of control); mechanisms for appeals and complaints (the presence of effective mechanisms for citizens' appeals and complaints regarding urban development projects and their impact on the environment allows to defend the interests of the community and monitor compliance with established norms); the use of innovative means of technical monitoring (the introduction of digital platforms with city mapping and the possibility of discussing and commenting on projects online can greatly facilitate the process of interaction between the community and authorities; also, the use of innovative means of technical monitoring, such as sensors or sensors, can provide an objective assessment of the impact urban planning projects for the environment and infrastructure of the city).

Key words: *control, control activity, public control, urban planning, prerequisites for effective public control.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження передумов ефективного громадського контролю у сфері містобудування проявляється у зростаючому значенні громадської участі у прийнятті рішень щодо розвитку міст та забезпечення якості життя мешканців. За останні роки спостерігається збільшення інтересу громадян брати участь у розвитку своїх міст. Громадський контроль в сфері містобудування може стати ефектив-

ним інструментом для задоволення потреб мешканців і збереження їхнього інтересу. Громадський контроль сприяє підвищенню прозорості процесів містобудування, що зменшує ризик корупції та відкриває можливості для розумного використання ресурсів.

Громадський контроль дозволяє враховувати потреби різних економічних та соціальних груп та забезпечувати рівноправний доступ до інфраструктури та сервісів міста. Крім того, зростання уваги до проблем екологічного розвитку вимагає активного впливу громадськості на проекти містобудування з метою збереження природних ресурсів та зниження негативного впливу на довкілля. Використання інформаційних технологій сприяє залученню громадськості до процесів містобудування, що робить громадський контроль більш доступним та ефективним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню даної проблематики свою увагу присвятили такі науковці, як О. Борбунюк [1], В. Лисенко [2], Н. Мединська [3], О. Сергієнко [8], С. Сімак [9], О. Стукаленко [10] та ін. Незважаючи на значний внесок науковців у дослідженні даної проблематики, на сучасному етапі актуальним є дослідження передумов ефективного громадського контролю у сфері містобудування, що має важливе значення для створення стійких, прозорих та соціально відповідальних міст у майбутньому.

Мета статті – окреслити передумови ефективного громадського контролю в сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу. Демократичні цінності, які є важливою складовою державної політики України, визначають нові соціальні відносини в економічній та політичній сферах, спрямовуючи їх на перетворення форм впливу та виникнення нових зв'язків, зокрема в сфері містобудівної діяльності. Проте, в Україні відсутні ефективні управлінські практики, спрямовані на врахування проектів із супроводом громадського контролю, що відповідали б потребам місцевих громад. Важливо підкреслити, що публічні органи працюють переважно на адміністративному та бюджетному рівнях, тому налагодження співпраці між ними та громадськістю у містобудівній сфері, що впливає на реалізацію нових інфраструктурних проектів на місцевому рівні, є ключовим аспектом.

Відповідно до класифікації Європейської економічної комісії ООН, містобудівна діяльність є «базовою галуззю яка, забезпечує сталий розвиток населених пунктів, та є найпотужнішим споживачем системних і спорадичних інформаційних потоків та впливає на розвиток інвестиційних процесів. Сфера містобудування займає ключове місце розвитку суспільних відносин, де громадський контроль повинен брати участь у розвитку агломерації та населених пунктів, мереж рекреації, транспортних систем, містоутворюючі бази, забрудненості ґрунту, тощо. Ефективне регулювання державної містобудівної діяльності має здійснюватися на підставі узгоджених дій між державними органами влади на національному та регіональному рівнях і за умов врахування суспільних запитів на місцях» [9]. При цьому, основна мета громадського контролю у сфері містобудування розкривається у наступних аспектах:

– «дослідження стану місцевої інфраструктури та наявні можливості її вдосконалення в контексті забезпечення поточних та майбутніх потреб місцевої громади;

– сумісний контроль громадськості та державних органів влади при наданні різними організаціями інформації для планування та регулювання розвитку території;

– надання організаціям, які вирішують завдання галузевого планування і регулювання, необхідної містобудівної інформації;

– збір, узагальнення та надання інформації спільно з державними органами влади та громадськістю потенційним інвесторам для реалізації проектів у сфері містобудування;

– контроль за дотриманням містобудівних обмежень громадськими представниками та державними органами;

– підтримка та контроль містобудівних рішень та містобудівних регламентів відповідно до запитів місцевої громади» [1].

Питання співпраці з громадськістю становить один із важливих аспектів, що передбачений в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, на підписання та реалізацію якої країна готується. Так, «концепція належного врядування пов'язана з формуванням системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективне управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Залучення всіх зацікавлених сторін у процес прийняття рішень сприятиме:

– більшій легітимності рішень;

– ефективності прийнятих рішень;

– поінформованості громадськості щодо інституцій та процедур прийняття рішень;

– підвищенню ініціативності та самостійності громадян та інших не інституційних учасників у процесі прийняття рішень» [3].

Отже, головною метою децентралізації є розширення потенціалу громад, збільшення їхньої мотивації до саморозвитку шля-

хом створення відповідного інституційного середовища, перерозподілу повноважень та функцій виконавчої влади, а також підвищення ефективності використання місцевих ресурсів та можливостей. Особливо це стосується сільських населених пунктів, які в даний момент переважно перебувають у стані депресії. Місцеві потреби та інтереси можуть бути краще оцінені органами влади на місцевому рівні, ніж централізованими структурами. Як відомо, головною проблемою, яка ускладнює здійснення громадського контролю у містобудівній сфері, є встановлені традиції закритості у державному апараті, недостатня прозорість у формуванні державної політики, взаємна недовіра та обмежена ефективність громадських організацій у захисті своїх інтересів. Громадський контроль може бути впроваджений у різних формах, таких як соціологічні та статистичні дослідження, організація громадських слухань, проведення громадської експертизи діяльності публічних органів та їхніх проектів, публікації у ЗМІ, трансляція на радіо та телебаченні, а також оприлюднення в Інтернеті. Важливим є також залучення громадськості до роботи колегіальних органів влади та можливість перевірки діяльності будь-якої організації або відповідальної особи.

Для активного сприяння громадському управлінню у межах державної влади, зближення кожного громадянина з владними структурами та задоволення потреб місцевих громад, необхідно встановити активне партнерство з приватним сектором та проявляти відкритість до зовнішніх впливів. Тому «розробки в сфері регулювання представниками громадськості повинна додержуватися українського законодавства. Однак відповідати та представляти запити місцевої громади, що вплинуло на виконавчу та розпорядчу діяльність державних органів влади та виконання ухвалення політичних рішень щодо активного зростання інфраструктурних проектів у напрямі містобудівної діяльності, доцільно оптимізувати порядок здійснення громадського контролю та дотримуватись принципів демократизації та децентралізації» [10]. Також доцільно реалізувати реформи щодо реструктуризації системи регіональних та місцевих контрольних органів.

Впровадження будь-яких схем або планів розвитку територій здійснюється за допомогою розробки та реалізації містобудівних програм, які можуть бути на різних рівнях – міжнародному, національному, регіональному або місцевому. Відповідно до норм статті 5 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» це є «програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку» [7] тощо. Зрозуміло, що самі ці програми, а також процес їх створення, потребують уваги та контролю з боку громадян у сфері містобудування, проте наразі відсутні конкретні законодавчі механізми, що регулювали б цей аспект.

Єдина форма громадянського контролю у сфері містобудівельної діяльності щодо планування територій це функціонування архітектурно-містобудівних рад, що регулюються статтею 20 Закону України «Про регулювання містобудівної документації» як дорадчі органи, і саме «на засіданнях таких рад і може проходити громадянське обговорення проектів рішень щодо планування територій та реалізації відповідних програм» [7]. Відповідно до Типового положення про архітектурно-містобудівні ради» їхні функції зводяться до «розгляду та подання пропозицій» [5]. Крім того, зазначене положення передбачає, що склад таких рад необхідно комплектувати особами за пропозицією спілки архітекторів України, що видається достатньо спірним підходом.

Поза зазначеними вище об'єктами планування територій існує ще один важливий аспект – це унікальна система зберігання та управління містобудівною документацією, відома як містобудівний кадастр. Відповідно до норм постанови Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» це «державна система зберігання та використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій і будівництві, формування галузевої складової частини державних геоінформаційних ресурсів» [6]. За вимогами офіційного наказу центрального органу виконавчої влади, який формує державну політику у галузі містобудування, містобудівний кадастр фактично представляє собою сукупність різних рівнів кадастрів – загальнодержавного, регіонального, районного та міського, які об'єднуються в єдину систему методологічного забезпечення. Очевидно, що як сам кадастр, так і процес його створення та управління є предметами громадського контролю у галузі містобудування.

Передача владних повноважень державної системи дозволів у сфері будівництва до місцевих структур державної влади та органів місцевого самоврядування спрямована на максимальне наближення процесу надання адміністративних послуг до кінцевого користувача, зокрема, на посилення децентралізації

в Україні. Однак, цей процес децентралізації у рамках запланованої реформи має свої відмінності та особливості.

Насамперед, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» «всі об'єкти зі значним ризиком, на які у повному обсязі була розповсюджена і розповсюджується дозвільна система в будівництві, віднесені до компетенції Державної архітектурно-будівельної інспекції України як дозвільного органу в галузі будівництва» [7]. Цей орган також має повноваження щодо будь-яких будівельних об'єктів, які знаходяться поза межами населених пунктів, а також тих, що розташовані на перетині двох чи більше адміністративних одиниць.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» до компетенції Державної архітектурно-будівельної інспекції України додано «дозвільну систему щодо об'єктів із середнім ступенем ризику у населених пунктах з населенням до п'ятдесяти тисяч осіб, окрім тих населених пунктів, які це право вже отримали на момент набрання чинності зазначеним Законом. Відповідно до фактичної передачі повноважень місцевим дозвільним органам ці повноваження виконує Державна архітектурно-будівельна інспекція України» [4]. Відтак, для вирішення розбіжностей і повного врегулювання питань, що стосуються дозвільної системи у будівництві, необхідно чітко розмежувати повноваження між органами державної влади та місцевого самоврядування. Також важливо забезпечити права громадянського суспільства на громадянський контроль. Це можливо шляхом узагальнення правового поля та прийняття єдиного кодифікованого закону – Містобудівного кодексу України, в якому передбачені відповідні механізми для здійснення громадянського контролю.

Окремий аспект, на який варто звернути увагу, полягає у тому, що у сучасному світі спостерігається зростаючий інтерес до громадського контролю за містобудівною діяльністю, що посприяло розвитку трендів та нововведень у сфері інновацій та інформаційних технологій. Ось деякі з них:

1. Геопросторові технології, такі як ГІС (геоінформаційні системи) та картографічні додатки, дозволяють громадянам мапувати та аналізувати містобудівні проекти, що допомагає в ідентифікації проблемних зон, визначенні впливу будівництва на довкілля та збільшенні прозорості у процесі планування.

2. Відкриті дані стають все більш доступними, що дозволяє громадянам отримувати інформацію про містобудівні проекти, витрати та рішення влади, що сприяє більшій прозорості та залученню громадськості до процесів прийняття рішень.

3. Розвиток мобільних технологій дозволяє створювати додатки та платформи, які дозволяють громадянам відстежувати та обговорювати містобудівні проекти, надсилати скарги та пропозиції владі.

4. Соціальні мережі стають платформами для обговорення містобудівних питань та обміну інформацією між громадянами, активістами та органами влади, що дозволяє швидко мобілізувати громадськість та впливати на процеси містобудування.

5. Використання віртуальної та аугментованої реальності, ці технології дозволяють візуалізувати майбутні містобудівні проекти та їх вплив на навколишнє середовище, що допомагає громадянам краще розуміти та оцінювати ризики та переваги будівництва.

Загалом, інноваційно-інформаційні інструменти в сфері містобудування роблять процес більш прозорим, доступним та відкритим для громадськості, сприяючи активнішому громадському контролю та участі у формуванні міського середовища.

На основі проведеного дослідження окреслимо передумови ефективного громадського контролю в сфері містобудування, серед яких:

1. Законодавча база. Чітке законодавство, що регулює містобудівну діяльність та передбачає механізми громадського участі та контролю, є ключовим елементом для забезпечення ефективності громадського контролю.

2. Публічний інтерес. Наявність публічного інтересу у містобудівній діяльності створює підґрунтя для активної участі громадськості та контролю за процесами прийняття рішень.

3. Структури громадського управління. Наявність організацій, які оприлюднюють громадські інтереси та мають здатність мобілізувати громадські ресурси для контролю над містобудівними проектами, також є важливим чинником.

4. Участь громадськості. Ініціативність та активна участь громадян у місцевому самоврядуванні та прийнятті рішень стосовно містобудівних проектів сприяє підвищенню рівня контролю та якості прийнятих рішень.

5. Освіта та інформування. Розуміння громадянами їхніх прав та можливостей участі у містобудівних процесах, а також надання ними важливої інформації про ці процеси сприяє активізації громадського контролю.

6. Доступ до інформації. Публічний доступ до інформації про плани розвитку міст, будівельні проекти, ліцензії та інші важливі доку-

менти є важливим аспектом для громадського контролю. Чим більше інформації доступно громадськості, тим ефективнішим може бути їхній контроль.

7. Транспарентність процесів. Чіткість та відкритість у прийнятті рішень, включно з відкритими обговореннями, публічними слуханнями та консультаціями, стимулюють більш активну участь громадськості та сприяють підвищенню рівня контролю.

8. Механізми звернень та скарг. Наявність ефективних механізмів для звернень та скарг громадян стосовно містобудівних проектів та їхнього впливу на середовище дозволяє відстоювати інтереси громади та контролювати дотримання встановлених норм.

9. Використання інноваційних засобів технічного моніторингу. Однією з передумов ефективного громадського контролю в сфері містобудування може бути інноваційна технологічна інфраструктура, яка забезпечить відкритий доступ до даних про містобудівні проекти та сприятиме активній участі громадян. Наприклад, впровадження цифрових платформ з картографією міста та можливістю обговорення та коментування проектів онлайн може значно полегшити процес взаємодії між громадою та органами влади. Також, використання інноваційних засобів технічного моніторингу, наприклад сенсорів чи датчиків, може забезпечити об'єктивну оцінку впливу містобудівних проектів на довкілля та інфраструктуру міста.

Висновки. У процесі окреслення передумов ефективного громадського контролю в сфері містобудування було виявлено кілька ключових аспектів. По-перше, важливо забезпечити доступ громадськості до інформації про містобудівні проекти та процеси, що стосуються розвитку міст. По-друге, необхідно розробити чітке законодавство, яке регулюватиме містобудівну діяльність та передбачатиме механізми громадської участі та контролю. По-третє, важливо створити ефективні механізми взаємодії між органами влади та громадськістю в сфері містобудування. Нарешті, відзначено, що активна участь громадян у прийнятті рішень та реалізації містобудівних проектів сприяє збереженню екологічної стабільності та підвищенню якості життя в містах. Усі ці фактори є важливими передумовами для ефективного громадського контролю в сфері містобудування, що сприятиме сталому розвитку нашого життєвого простору.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Борбунюк О.О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 1. С. 127-132

2. Лисенко В. А. Громадський контроль у сфері містобудівної діяльності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 13. С. 113–117.

3. Мединська Н. В. Публічність містобудівної документації, як передумова ефективного громадського контролю за розвитком урбаністичних систем. *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. 2016. № 1-2. С. 41-46.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: Закон України від 17.01.2017 № 1817-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1817-19#Text.

5. Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 07.07.2011 № 108. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-11#Text.

6. Про містобудівний кадастр: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 25.05.2011 № 559. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559-2011-%D0%BF#Text.

7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text.

8. Сергієнко О.В. Дозвільна система в будівництві як сукупність об'єктів громадянського контролю у сфері містобудівної діяльності. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Том 29 (68) № 2. С. 41-45.

9. Сімак С.В. Особливості методології дослідження державного управління публічно-приватним партнерством на сучасному етапі розвитку України. *Чорноморський державний університет імені Петра Могили*, *ДКС Центр*. 2016. URL: http://visnyk.amu.edu.ua/repec/archive/3-4_2015/108-115.pdf

10. Стукаленко О.В. Принципи контролю в сфері містобудівельної діяльності. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2015. № 4. С. 90-99.

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS STATE POLICY UNDER THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW

УДК 351:796:342.78
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.18

Бондарець Є.М.
аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»
ORCID ID: 0000-0002-0922-2000

На основі аналізу нормативно-правових документів та джерельної бази дослідження охарактеризовано основні завдання державної політики у сфері фізичної культури і спорту, одним із яких є забезпечення ефективності та результативності публічного управління у цій сфері.
Показано, що успішна реалізація державної політики у сфері фізичної культури і спорту вимагає належного нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного, кадрового та іншого забезпечення, а також виконання широкого спектру завдань щодо фізкультурно-спортивного руху в Україні із комплексною взаємодією органів публічного управління із громадськими та спортивними вітчизняними й міжнародними організаціями і структурами – відомствами, товариствами, федераціями тощо.
Визначено проблеми, з якими стикнулася сфера фізичної культури та спорту під час дії правового режиму воєнного стану. Показано, що кожен день продовження війни приносить нові біди, нові руйнування та збитки Україні. Акцентовано на тому, що наразі перед українським спортом багато викликів – сфера фізичної культури та спорту зазнала значних негативних змін і втрат внаслідок повномасштабного російського вторгнення рф на територію України, і знаходиться у майже кризовому стані. Окрім того, під час дії правового режиму воєнного стану в країні з'явилися нові пріоритети, орієнтовані, насамперед, на підтримку Збройних Сил України, тому питання забезпечення стратегічного розвитку сфери фізичної культури та спорту в Україні відійшли трохи на другий план, і мають вирішуватися поступово, орієнтуючись у першу чергу на відновлення пошкоджених інфраструктурних об'єктів, а вже потім – на забезпечення сталого розвитку галузі.
Зроблено висновок, що державна політика у сфері фізичної культури та спорту в умовах правового режиму воєнного стану насамперед має спрямовуватися на збереження та підтримку фізкультурно-спортивної діяльності, зокрема на основі співпраці з міжнародними спортивними федераціями та іншими структурами, які надають допомогу нашим спортсменам, а також на організаційне та фінансове забезпечення процесів розроблення та реалізації стратегій, програм та проєктів розвитку фізичної культури та спорту у повоєнний період.
Ключові слова: *Публічне управління, державна політика у сфері фізичної культури та спорту, центральні органи виконавчої влади, війна, правовий режим воєнного стану, повоєнне відновлення, розвиток, стратегія, проєкт, міжнародна допомога.*

Based on the analysis of legal documents and the research source base, the main tasks of state policy in the field of physical culture and sports are characterized, one of which is to ensure the efficiency and effectiveness of public administration in this field.
It is shown that the successful implementation of state policy in the field of physical culture and sports requires appropriate regulatory, financial, logistical, personnel and other support, as well as the implementation of a wide range of tasks related to the physical culture and sports movement in Ukraine with the complex interaction of public administration bodies with public and sports domestic and international organizations and structures - departments, associations, federations, etc.
The problems faced by the field of physical culture and sports during the legal regime of martial law are identified. It is shown that every day of the continuation of the war brings new troubles, new destruction and losses to Ukraine. Emphasis is placed on the fact that Ukrainian sports currently face many challenges - the field of physical culture and sports has undergone significant negative changes and losses as a result of the full-scale russian invasion of the russian federation on the territory of Ukraine, and is in an almost crisis state. In addition, during the operation of the legal regime of martial law in the country, new priorities appeared, focused, first of all, on the support of the Armed Forces of Ukraine, therefore the issue of ensuring the strategic development of the sphere of physical culture and sports in Ukraine has taken a back seat and must be resolved gradually , focusing first of all on the restoration of damaged infrastructural facilities, and only then on ensuring the sustainable development of the industry.
It was concluded that the state policy in the field of physical culture and sports under the legal regime of martial law should primarily be aimed at preserving and supporting physical culture and sports activities, in particular on the basis of cooperation with international sports federations and other structures that provide assistance to our athletes, as well as for organizational and financial support of the processes of development and implementation of strategies, programs and projects for the development of physical culture and sports in the post-war period.
Key words: *public administration, physical culture and sports state policy, central executive authorities, war, legal regime of martial law, post-war reconstruction, development, strategy, project, international assistance.*

Актуальність проблеми. Забезпечення ефективності та результативності публічного управління у всіх сферах життєдіяльності українського суспільства, у тому числі в галузі фізичної культури та спорту, віднесено до основних завдань державної політики України, успішна реалізація якої вимагає належного нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного, кадрового та іншого забезпечення, а також виконання широкого спектру

завдань щодо фізкультурно-спортивного руху в Україні із комплексною взаємодією органів публічного управління із громадськими та спортивними вітчизняними й міжнародними організаціями і структурами – відомствами, товариствами, федераціями тощо.

Разом із тим, наразі перед українським спортом багато викликів. Від початку повномасштабного російського вторгнення рф на територію України сфера фізичної культури та спорту зазнала значних негативних змін. Багато видатних спортсменів нашої держави стали на захист рідної країни, є втрати серед спортсменів. Є і поранені, які також вже ніколи не повернуться у стрій. На багатьох територіях зруйновано спортивну інфраструктуру, порушено тренувальний процес, кількість спортивних змагань на території України значно скоротилась через складність їх організації, не всі спортивні споруди обладнанні бомбосховищами, зважаючи на те, що забезпечення безпеки населення сьогодні є одним із пріоритетних завдань державної політики.

Під час дії правового режиму воєнного стану в країні з'явилися нові пріоритети, орієнтовані, насамперед, на підтримку Збройних Сил України, тому питання забезпечення стратегічного розвитку сфери фізичної культури та спорту в Україні відійшли трохи на другий план, і мають вирішуватися поступово, спочатку орієнтуючись на відновлення пошкоджених інфраструктурних об'єктів, а вже потім – на забезпечення сталого розвитку галузі. Саме тому державна політика у сфері фізичної культури та спорту також має спрямовуватися на збереження та підтримку галузі, зокрема на основі співпраці з міжнародними спортивними федераціями, а також на розроблення та реалізацію стратегій, програм та проєктів розвитку фізичної культури та спорту у повоєнний період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням формування та реалізації державної політики розвитку фізичної культури та спорту, у тому числі для різних категорій населення, присвячені, зокрема, публікації таких авторів, як Л. Дудорова та Б. Бондаренко [1], Н. Галунець, Є. Сандул і В. Бичков [2], О. Степанюк та І. Лисенко [3].

Автори праці [3] досліджують особливості напрямів державної політики у сфері фізичної культури та спорту для осіб з інвалідністю та акцентують увагу на її організаційно-управлінських засадах та проблемах, що виникають під час її реалізації, основною з яких вони визначають фінансово-економічне забезпечення галузі та недостатність висококваліфікованих кадрів, а саме тренерів з виду спорту та фізичних реабілітологів. Автори зазначають, що «політика держави щодо людей з розладами і порушеннями стану здоров'я, незважаючи на свою специфіку, не може розглядатися окремо у відриві від загального соціально-економічного фону. Значною мірою вона залежить від загальної парадигми соціальної політики та економічного розвитку в державі» [3, с. 126]. Разом із тим, автори цієї публікації роблять висновок, що система публічного управління розвитком фізичної культури та спорту в Україні, незважаючи на існуючі проблеми, є ефективною, і спорт осіб з інвалідністю в Україні знаходиться на високому рівні розвитку, з чим ми не можемо повною мірою погодитися саме через ті проблеми галузі, про які пишуть автори.

У праці [1] досліджується проблема удосконалення державної політики України у сфері фізичної культури і спорту та роль державно-приватного партнерства в її розвитку. Особливу увагу автори публікації приділяють аналізу здійснення першочергових завдань щодо формування сприятливих умов розвитку фізкультурно-спортивного руху, пропонують шляхи їх реалізації, і роблять висновок, що державна політика у сфері фізичної культури і спорту буде ефективнішою, якщо державне управління буде спрямовано на кінцевий результат – впровадження в країні доступних конкурентоспроможних на світовому ринку інноваційних продуктів та технологій для залучення населення до масового фізкультурного та спортивного руху [1]. Також авторами публікації пропонується приділяти особливу увагу взаємодії державних і недержавних інституцій у сфері фізичної культури і спорту, що буде сприяти розвитку адаптивних механізмів регулювання у галузі та впровадженню нових видів організації суб'єктів діяльності (так званих спортивних кластерів) [1].

Автор праці Н. Галунець [2] зазначає, що розвиток фізичної культури й спорту відображає «рівень та якість життя населення країни, сформованість сталих традицій здорового способу життя в повсякденному побуті громадян, розвиток духовної та інтелектуальної культури» [2], і вважає, що наразі це вже є науково доведеним та обґрунтованим твердженням.

Погоджуючись з думкою професора Ю. Шарова [4 – 6] про те, що будь-який розвиток, який завжди супроводжується певними змінами, має бути керованим, а інакше можна прийти до хаосу, зазначимо, що розвиток фізичної культури і спорту, як і будь-якої сфери діяльності як в Україні, так і у світі, також має бути керованим. І таку управлінську функцію, що може забезпечити системний керований розвиток певної сфери життєдіяльності, має

брати на себе держава та її публічно-владні інститути. Саме органи публічного управління та адміністрування розробляють та реалізують відповідні державні політики на різних рівнях та у різних сферах управлінської діяльності, й безпосередньо відповідають за їх результативність.

Визначення мети дослідження. Метою статті є характеристика основних завдань державної політики у сфері фізичної культури і спорту та визначення проблем та напрямів її реалізації в умовах правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. До основних завдань державної політики України у сфері фізичної культури й спорту віднесено розвиток цієї галузі шляхом сприяння різним видам спорту, надання державної підтримки організаціям та громадським об'єднанням фізкультурно-спортивної спрямованості, залучення їх до виконання державних програм і заходів з питань фізичної культури та спорту тощо.

У ст. 6 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» [7] окремо визначені повноваження центральних органів виконавчої влади у сфері формування державної політики з розвитку фізичної культури та спорту, та у сфері її реалізації. До таких повноважень, зокрема, віднесено наступні:

1. У сфері формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту [7]:

– участь у розробленні інвестиційної, антимонопольної, регуляторної політики у сфері фізичної культури та спорту;

– створення системи спортивних відзнак і нагород, визначення нормативів матеріально-технічного та кадрового забезпечення сфери фізичної культури і спорту;

– визначення порядку визнання видів спорту в Україні, включення їх до відповідного реєстру та порядок його ведення тощо.

2. У сфері реалізації державної політики у сфері фізичної культури та спорту [7]:

– організація процесів реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту, дотримання вимог нормативно-правових актів;

– узагальнення практики застосування законодавства у сфері фізичної культури і спорту, розробка та подання пропозицій щодо його вдосконалення;

– сприяння розвитку різних видів спорту;

– аналітична діяльність у сфері фізичної культури і спорту, визначення тенденцій розвитку, узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду, розроблення проектів і програм розвитку фізичної культури і спорту, їх реалізація;

– надання державної підтримки громадським об'єднанням фізкультурно-спортивної спрямованості, залучення їх до виконання державних програм і заходів з питань фізичної культури та спорту;

– здійснення контролю за якістю послуг у сфері фізичної культури та спорту;

– взаємодія з центральними органами виконавчої влади, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері фізичної культури і спорту тощо [7].

Слід зазначити, що в Україні функцію формування та реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту, яка сприяє утвердженню української національної та громадянської ідентичності, здійснює безпосередньо Міністерство молоді та спорту України (Мінмолодьспорт) [8], діяльність якого спрямовується на визначення перспектив, пріоритетних напрямів, тенденцій та прогнозів розвитку фізичної культури і спорту в країні, забезпечення контролю за дотриманням законодавства у цій сфері, а також здійснення моніторингу програм, проектів і заходів щодо розвитку фізичної культури та спорту в Україні [8].

На регіональному та місцевому рівнях такі функції виконують відповідні підрозділи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у межах своїх повноважень, що свідчить про створення в Україні саме системи публічного управління розвитком фізичної культури та спорту.

У ст. 4 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» [7] визначено засади державної політики у сфері фізичної культури і спорту, зокрема:

– визнання фізичної культури і спорту як пріоритетного напряму гуманітарної політики держави та важливого чинника всебічного розвитку особистості, формування здорового способу життя, досягнення фізичної та духовної досконалості людини, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави;

– забезпечення гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги й гендерної рівності;

– гарантування рівних прав і можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту;

– забезпечення безпеки життя та здоров'я осіб, які займаються фізичною культурою і спортом, учасників та уболівальників спортивних і фізкультурно-оздоровчих заходів;

– сприяння безперервності й послідовності проведення занять фізичною культурою і спортом для громадян різних вікових груп;

– утвердження етичних і моральних цінностей фізичної культури та спорту як складової суспільної культури;

– забезпечення різноманітності, високої якості й доступності послуг у сфері фізичної культури та спорту для громадян, а також дотримання державних соціальних стандартів у цій сфері;

– орієнтування на сучасні міжнародні стандарти у сфері фізичної культури і спорту, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у цій сфері тощо [7].

Слід зазначити, що від початку повномасштабного російського вторгнення рф на територію України сфера фізичної культури та спорту зазнала значних негативних змін. Як зазначалося вище, багато видатних спортсменів нашої держави стали на захист рідної країни, серед них є втрати. Лише за неповний перший рік війни розмір втрат через руйнування спортивної інфраструктури України перевищив $ 250 млн. 320 спортивних об'єктів постраждало через військову агресію рф, 87 із них було повністю зруйновано або частково знищено. По інформації Міністра молоді та спорту України, найбільше спортивних об'єктів було зруйновано в Луганській області, Донецькій, Харківській, Миколаївській, Херсонській, Київській, Дніпропетровській, Чернігівській та Сумській областях [9].

Саме тому змінилися пріоритети державної політики у сфері фізичної культури та спорту. Підтримка Збройних Сил України сьогодні є найголовнішим пріоритетом, тому решта завдань з розвитку системи фізичної культури та спорту має вирішуватися поступово, орієнтуючись на відновлення пошкоджених інфраструктурних об'єктів (а це стосується не лише сфери фізичної культури та спорту, а й ревіталізації та відбудови нашої країни в цілому), а вже потім – на забезпечення сталого розвитку галузі. У свою чергу, державна політика у сфері фізичної культури та спорту також має спрямовуватися на збереження й підтримку галузі, зокрема на основі співпраці з міжнародними організаціями та спортивними федераціями, на залучення міжнародної допомоги, а також на розроблення та реалізацію стратегій, програм та проєктів розвитку фізичної культури та спорту у повоєнний період.

Що стосується міжнародної допомоги у сфері фізичної культури та спорту, то саме завдяки ній вдалося налагодити стабільний процес підготовки українських спортсменів за кордоном. Саме через таку підтримку українським спортсменам вдається брати участь у міжнародних змаганнях, представляючи нашу країну, доносити світу інформацію про війну і закликати про допомогу.

Наші спортсмени позитивно впливають на імідж України. Завдяки перемогам на чемпіонатах Європи та світу всі згадують про країну, яка виборює незалежність. Звісно, вся усвідомлена міжнародна спільнота підтримує Україну. Українським спортсменам допомагають при підготовці та сприяють в організації виступів у переважній більшості країн. Дуже важливо, щоб міжнародна спортивна спільнота й надалі була на боці України та продовжувала ізолювати росіян та білорусів від участі у міжнародних спортивних змаганнях.

Слід зазначити, що через війну зазнав змін і один із ключових програмних документів – Стратегія розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року [10], яка визначає основні пріоритети державної політики у цій сфері. Її положення також потребують перегляду та оновлення, вже дивлячись на відбудову країни.

Отже, вимогою сучасності є покращення системи публічного управління фізкультурно-спортивною сферою, яка впливає, насамперед, на тих, хто зацікавлений у здоровому способі життя. В Україні має формуватися фізично здорове суспільство. Війна, звісно, призупинила цей процес. Проте навіть при складні обставини ми не зупиняємось – відбудовуємо спортивні об'єкти, готуємо спортсменів і спортсменок, вболіваємо за наших спортсменів та тримаємо спортивний фронт на міжнародних змаганнях. Уже сьогодні є перші кроки щодо підвищення ефективності публічного управління розвитком фізичної культури та спорту в рамках Плану відновлення України [11], який зосереджено на зростанні економіки країни. У ньому визначено декілька Національних програм, одна з яких – розвиток систем культури та спорту. Зараз на наших спортсменів дивляться з більшою повагою, та через труднощі вони здебільшого здобувають перемоги та доводять, що Україна – найкраща. Після нашої перемоги постане багато завдань, які потрібно вирішувати, адже всі розуміють важливість спорту, й те, що він не може існувати «поза політикою».

Отже, охарактеризуємо основні проблемні аспекти, з якими стикнулася сфера фізичної культури та спорту під час війни.

1. Призупинення тренувального процесу на початку повномасштабного вторгнення. Звісно, що перший час в усіх сферах життя стало на паузу. Поступово, коли стала дозволяти безпекова ситуація на територіях, на яких безпосередньо не ведуться бойові дії, почалися процеси повернення підготовки спортсменів, проведення змагань у більш безпечних регіонах. Відбулось адаптування до нових реалій, дотримання правил безпеки щодо перебування в укриттях під час повітряних тривог.

Втім, під час війни в повному обсязі відновити звичний спосіб життя не вдається.

2. Повністю зруйнована або частково пошкоджена інфраструктура у регіонах, зокрема, на тимчасово окупованих територіях. Складність (або взагалі неможливість) евакуації спортсменів. Саме через це відбувся «провал» у тренуваннях, який необхідно надолужувати.

3. Тяжкий морально-психологічний стан у переважної більшості населення, у тому числі, спортсменів. Дуже важко сконцентруватись на результатах, коли в твоїй країні гинуть люди. Складно дивитись на зруйновані будівлі, де раніше відбувались тренування, проходило навчання, проводились змагання, де панувала спортивна атмосфера. Для багатьох це – ціла частина життя. На жаль, окремі спортсмени покинули спорт. Втім, попри всі складні обставини, для деяких спортсменів вони стали навпаки додатковою мотивацією, оскільки є величезне бажання прославляти свою державу.

4. Фінансові проблеми. Наразі відбуваються затримки у фінансуванні, пов'язані із нестачею коштів. Спорт відкинутий на декілька років назад. У цьому випадку велика роль відводиться міжнародній допомозі, наших спортсменів запрошують на безкоштовні збори до інших країн, розміщують на своїх базах.

5. Представники спорту стали на захист країни. На превеликий жаль, серед них є загиблі, це велика втрата. Є приклади серед тих, хто пішов на війну та продовжує свою спортивну кар'єру. Це неймовірно надихає, але вкрай складно.

6. Значна кількість спортсменів виїхали з України, передусім це жінки або юніори, поодинці або у складах команд. І якщо представники національних збірних повернуться додому, то щодо перспективних дітей є побоювання, оскільки інші країни можуть «забрати» їх до себе. З небезпечних територій спортсмени виїхали в інші регіони, і добре, якщо вони продовжують там тренуватися. Разом із тим, зміна звичної обстановки, графіку та інші речі впливають на психічний стан, а отже, на можливі результаті спортсменів.

Отже, після закінчення війни для талановитої спортивної молоді в Україні необхідно створити належні умови (на рівні кращих європейських практик) для їх підтримки та мотивації до фізкультурно-спортивної діяльності. Це велика робота для усіх спортивних федерацій, які мають тримати на контролі такі важливі питання, та співпрацювати з іншими федераціями по всьому світу.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи вище вказане зазначимо, що кожен день продовження війни приносить нові біди, нові руйнування та збитки Україні, і сфера фізичної культури та спорту постраждала нарівні з іншими сферами життєдіяльності громади**.** Тому державна політика у сфері фізичної культури та спорту в умовах дії правового режиму воєнного стану насамперед має спрямовуватися на збереження та всебічну підтримку фізкультурно-спортивної діяльності, а також на організаційне та фінансове забезпечення процесів розроблення та реалізації стратегій, програм та проєктів розвитку фізичної культури та спорту у повоєнний період.

Перспективою наших подальших досліджень є наукове обґрунтування доцільності запровадження проєктно-орієнтованого управління розвитком фізичної культури й спорту на регіональному рівні та розроблення методико-технологічного забезпечення його реалізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дудорова Л.Ю. Бондаренко Б.О. Державна політика України у сфері фізичної культури і спорту. *Актуальні проблеми інноваційного розвитку кластерного підприємництва в Україні* : матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф., 27 березня 2020 р., м. Київ. Київ : КНУТД, 2020. С. 174-178.

2. Галунець Н.І. Сандул Є.С. Бичков В.А. Формування дієвої системи державного управління розвитку фізичної культури і спорту: регіональний аспект. *Публічне управління і адміністрування в Україні.* 2019. № 14. С. 38–42. URL: http://pag-journal.iei.od.ua/archives/2019/14-2019/9.pdf.

3. Степанюк О.В., Лисенко І.А. Державна політика в організації фізкультурно-оздоровчої та спортивної роботи осіб з інвалідністю. *Стратегічне управління розвитком фізичної культури і спорту*: збірник наукових праць. Харків : ХДАФК, 2019. С. 126–131.

4. Управління змінами в публічному адмініструванні : навч. посіб. / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова [та ін.] ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2012. 148 с.

5. Шаров Ю.П., Безуглий Д.Г. Проектний підхід в управлінні розвитком та співробітництвом укрупнених територіальних громад. *Аспекти публічного управління* : збірн. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ. 2015. № 9. С. 64 – 70.

6. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.

7. Про фізичну культуру і спорт : закон України від 24.12.1993 № 3808-XII. Редакція від 03.09.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12#Text

8. Міністерство молоді та спорту України: офіційний сайт. URL: https://mms.gov.ua/.

9. Гутцайт В. Допис у Фейсбук Міністра молоді та спорту України Вадима Гутцайта. 12.01.2023. URL: https://www.facebook.com/vgytzait/posts/10161388341998539.

10. Стратегія розвитку фізичної культури і спорту до 2028 року. *Міністерство молоді та спорту України*. URL: https://mizhiria-osvita.gov.ua/uploads/1-1.pdf

11. План відновлення України (2022 – 2032 роки). URL: https://recovery.gov.ua/.

ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ЯК СКЛАДОВА ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТА КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

THE ECONOMIC SECURITY AS A COMPONENT OF INSTITUTIONAL CAPACITY AND COMPETITIVENESS OF THE STATE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.19

Баштанник О.В.
к. політ. наук, доцент,
доцент кафедри історії
та політичної теорії
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»
ORCID ID: 0000- 0003-4067-3261

У статті автором обґрунтовується, що останнім часом актуалізується вивчення особливостей формування простору економічної безпеки держави в цілому, як і визначення та концептуалізація змістовної сутності цього поняття. На нашу думку, більшої уваги потребує дослідження пов'язаного з даним явищем феномену спроможності держави у інституційному її вимірі та у форматі конкурентоспроможності. Останні категорії також є предметом дослідження вчених, проте у меншій мірі, що потребує подальших розвідок. Метою дослідження є аналіз особливостей нормативного регулювання формування простору економічної безпеки як складової інституційної спроможності та основи конкурентоспроможності національної держави.

У результаті проведеного дослідження було встановлено, що забезпечення економічної безпеки є вагомою складовою підтримання інституційної спроможності держав сучасного типу та розвитку їх конкурентоспроможності. Феномен конкурентоспроможності держави розглядається як практична реалізація потенціалу її спроможності у змагальних умовах перебігу внутрішніх і зовнішніх політико-економічних процесів. Для стабілізації та розширення функціональних можливостей інституцій державної влади необхідна достатньо потужна ресурсна складова, формування якої залежить від впливу комплексу чинників, серед яких окреме значення має стратегічне спрямування державної політики. На рівні міжнародних політико-економічних процесів у даному контексті посилюється аспект конкурентності, що можливо розглядати як позитивний фактор з огляду на посилення таким чином реформ у сфері державного управління, що ілюструє приклад України. Інтеграція національної економіки в європейський економічний простір є частиною комплексної стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, для реалізації якої необхідно мати високий рівень інституційної спроможності національної держави.

Ключові слова: *інституційна спроможність, конкурентоспроможність держави, економічна безпека, національна безпека, державне управління.*

In the article author substantiates that recently, the study of the formation peculiarities of economic security space of the state as a whole, as well as the definition and conceptualization of the meaningful essence of this concept, has been updated. In our opinion, the study of the state's capacity phenomenon in its institutional dimension and in the format of competitiveness, related to this phenomenon, needs more attention. The latter categories are also the subject of research by scientists, but to a lesser extent, which requires further exploration. The purpose of the study is to analyse the peculiarities of normative regulation of the space formation of economic security as a component of the institutional capacity and the basis of the competitiveness of national state.

As a result of the conducted research, it was established that the ensuring economic security is an important component of maintaining the institutional capacity of modern states and developing their competitiveness. To stabilize and expand the functional capabilities of state power institutions, a sufficiently powerful resource component is needed, the formation of which depends on the influence of a complex of factors, among which the strategic direction of state policy is of particular importance. At the level of international political and economic processes, in this context, the aspect of competitiveness is strengthened, which can be considered as a positive factor in view of the strengthening of reforms in the field of public administration, which is illustrated by the example of Ukraine. The integration of the national economy into the European economic space is part of the comprehensive strategy of Ukraine's integration into the European Union, for the implementation of which it is necessary to have a high level of institutional capacity of the national state.

Key words: *institutional capacity, state competitiveness, economic security, national security, public administration.*

Постановка проблеми. У зв'язку із посиленням зовнішніх загроз для національної безпеки України, актуалізується науковий дискурс щодо інституційної спроможності національної держави у кризових умовах. Деякі вчені аналізують дане явище як просте поєднання потенціалів спроможності інститутів політичної системи, втім більш відповідною вбачається стратегія дослідження сутнісних складових її реалізації. З-поміж них, на нашу думку, потребує уваги ресурсна складова інституційної спроможності держави, яка у масштабі її політичної системи формалізується у сферу економічної безпеки. Поряд із цим зростає необхідність досліджувати проблематику розвитку конкурентоспроможності держави – в аспекті реалізації нею політико-економічних стратегій в різних секторах співробітництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Категорія «економічна безпека» в більшості сучасних досліджень застосовується щодо аналізу специфіки економічної безпеки підприємства (О. Лисенко), можливостей забезпечення економічної безпеки регіону (О. Безчасний) та іншої проблематики сфери суто економічних відносин. Втім, останнім часом актуалізується вивчення особливостей формування простору економічної безпеки

держави в цілому, як і визначення та концептуалізація змістовної сутності цього поняття (Н. Левковець). На нашу думку, більшої уваги потребує дослідження пов'язаного з економічною безпекою феномену спроможності держави у інституційному її вимірі та у форматі конкурентоспроможності. Останні категорії також є предметом дослідження вчених, проте у меншій мірі: наприклад, А. Багінський у даному контексті акцентує на реконцептуалізацію смислових координат модерної держави (складовою яких є спроможність), а Зубчик О. розглядає концепт «конкурентоспроможність держави» як аналітичний інструмент у вивченні ефективності державного управління. Утверджується необхідність розширити ці дослідницькі пошуки з метою виокремлення відповідних взаємозв'язків.

Метою статті є аналіз особливостей нормативного регулювання формування простору економічної безпеки як складової інституційної спроможності та основи конкурентоспроможності національної держави.

Виклад основного матеріалу. В сучасних вітчизняних наукових працях складне поняття інституційної спроможності держави часто вживається як певного роду самоочевидна константа, генералізована дослідницька категорія. Наприклад, Т. Шлемкевич зазначає, що «Українська політична система, як і будь-яка інша, узагальнено є синтезом можливостей та потреб. Визначення перших і артикуляція других неможливі без посередництва комунікаційних механізмів. Вказуючи на можливості, мається на увазі інституціональна спроможність влади, тобто здатність реагувати на кризові явища та суспільні хвилювання. Потреби ж мають переважно соціальну природу – це запити, вимоги і прагнення суспільства» [15, с. 195]. Але загальна проблематика дослідження має бути розширена до розуміння також того, що від особливостей функціонування структур управління держави залежить здатність як долати негативні внутрішні тенденції функціонування владного механізму, так і боротися із зовнішніми викликами.

Таким чином, інституціональна спроможність для вчених виступає не лише атрибутом інституту, але і певного роду критерієм для зовнішнього оцінювання ефективності політичної системи в цілому. Наприклад, за підходом Г. Поченчук, «Умови співробітництва щодо отримання допомоги МВФ країнами-позичальниками (для країн, що розвиваються, та з перехідною економікою), можна об'єднати в такі групи: 1) економічні умови (обмежувальні або попереджувальні); 2) умови, пов'язані зі станом врядування в країні (інституціональна спроможність органів управління)» [11, с. 20]. Тобто, інституціональна спроможність держави може виступати, з по-між іншого, критерієм для визначення особливостей надання зовнішньої економічної допомоги, а тому загалом значущість її концептуалізації, дослідження та розбудови є беззаперечною.

Цілком впевнено можливо стверджувати, що Україна на сьогодні перебуває у стані спротиву найбільш потужному з часів Другої світової війни для країн Європи екзогенному виклику щодо продовження реформ та існування її політичної системи в цілому – повномасштабній військовій агресії. Як слушно зауважує з цього приводу професор, член-кореспондент НАН України О. Рафальський: «неможливо відбудовувати країну, вирішувати чи не найглибшу після Другої світової війни демографічну кризу, реанімувати або й докорінно змінити економіку країни, інтегруватися у євроатлантичні політичні, економічні та безпекові структури, маючи гібридну малоефективну політичну систему. … Саме через слабкість державних інституцій, політичні чвари і соціально-політичні розколи у суспільстві РФ активно з 2014 року культивувала і поширювала у своїй пропаганді твердження про Україну як про державу, яка не відбулася (failed state)» [10, с. 11].

У контексті впливу цього фактору на економічні процеси в державі важко реалізувати ефективні стратегії розвитку політико-управлінських відносин, залишається тільки можливість прийняття інституціями державної влади раціонально-обмежених позитивних рішень. Так, М. Савчин відзначає, що «Під час економічної кризи та інших екстраординарних ситуацій держава може бути нездатною виконувати всю повноту своїх завдань, що примушує застосовувати інструменти секвестру (скорочення видатків) Державного бюджету. Така процедура має за юридичну підставу парламентський контроль за діяльністю уряду з економічних питань та враховує природу економічних відносин і функцій держави в економічній системі відповідно до наявних ресурсів, що визначає параметри збалансованості Держбюджету. … При цьому слід мати на увазі конституційні гарантії у рамках статті 64, які не допускають обмеження окремих прав за жодних обставин, навіть в умовах воєнного і надзвичайного стану [12].

Концептуалізуючи змістовну сутність поняття інституційної спроможності як здатності інституції виконувати свої функції на основі нормативно-правового, організаційного та ресурсного забезпечення (структурний аспект сутності інституції), в якості значущої її складо-

вої вважаємо за необхідне виокремити ресурсну складову, виражену у наявності достатнього обсягу людських і матеріальних ресурсів для ефективного функціонування відповідних інституцій. Даний аспект дослідження інституційної спроможності доповнює перелік таких важливих параметрів її реалізації як нормативно-правова складова – наявність розвиненої нормативно-правої основи функціонування інституцій; та організаційна складова – наявність необхідного рівня структурної диференціації інституційної системи.

Вивчення ресурсної складової інституційної спроможності може бути реалізоване на основі застосування положень такого дослідницького напряму сучасного (нового) інституціонального аналізу як економічний інституціоналізм, що поєднує в собі методологічні підходи економічної та політичної наук. Економічний інституціоналізм пояснює зміни інститутів виходячи з потреб економічних інтересів, представлених групами чи індивідами, часто застосовуючи просту теорію раціонального вибору для пояснення процесу прийняття рішень [14, с. 579]. Положення економічного інституціоналізму важливі для нас з точки зору дослідження ресурсного забезпечення функціонування суспільно-політичних інституцій, що може бути принципово важливим для, наприклад, громадських організацій чи політичних партій. Загалом, «вивчення інституціоналізму сприяє розпізнаванню провалів ринку, ірраціональності у рішеннях економічних агентів, організаційних проблем в реалізації державної політики, існуванні трансакційних витрат; беручи за основу теорії та підходи економічного інституціоналізму» [6, p. 77].

Комплексно досліджуючи феномен інституційної спроможності держави, М. Савчин виокремлює взаємовплив її параметрів із особливостями економічної складової програм державної політики: «Вади інституційної спроможності держави цілком впливають на ступінь відкритості-закритості економічної системи – тобто має місце зворотній процес щодо потенційного підриву можливості відстоювання національних економічних інтересів на глобальних ринках та у рамках світового співтовариства. Багато тут залежить від інституційної спроможності держави, яка може формувати і відтворювати діяльність ефективних інституцій, які зможуть здійснювати справедливу алокацію ресурсів і на цій основі забезпечувати фінансування та планування видатків на певні легітимні цілі з метою забезпечення економічного добробуту суспільства» [7, p. 63]. Погоджуючись з вченим, вважаємо цілком обґрунтованим твердження про те, що за сучасних особливостей перебігу світових економічних процесів державний контроль щодо реалізації економічних відносин можливо вважати вагомою складовою національної безпеки держави загалом. У Законі України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII (станом на 31 березня 2023 р.) економічні аспекти державної політики покладено в основу визначення фундаментальних національних інтересів України, в якості котрих виокремлюються: «1) державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; 2) сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення; 3) інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами» [3].

Отже, як у просторі перебігу внутрішньодержавних соціально-політичних процесів, так і на рівні організації міжнародних відносин у відповідній сфері чинники економічного характеру розглядаються як значущі для захисту національних інтересів України. У наведеному законі окремо відзначається, що «державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, безпеки критичної інфраструктури, кібербезпеки України та на інші її напрями» [3]. Отже, формування умов для усталення економічної безпеки нашої країни є одним з найважливіших напрямів зміцнення національної безпеки і оборони України в цілому. Також, проблематика щодо підтримання високого рівня економічної безпеки держави є складовою стратегічного планування реалізації державної влади, що закріплено у низці програмних документів, таких як Стратегія національної безпеки України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України. У Законі зазначено, що реалізація вказаних стратегій «здійснюється на основі національного оборонного, безпекового, економічного, інтелектуального потенціалу з використанням механізмів державно-приватного партнерства, а також із залученням міжнародної консультативної, фінансової, матеріально-технічної допомоги» [3]. Щодо Стратегії воєнної безпеки України, як особливо важливого напряму здійснення державного управління на сьогоднішній день, то Законом вона

формулюється як така, що «визначає шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, зокрема, з поміж іншого, соціально-політичні, економічні та інші умови реалізації державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, а також воєнно-політичні та воєнно-стратегічні обмеження» [3].

У сучасній українській науковій літературі із відповідної проблематики можливо виокремити достатньо значну кількість формулювань поняття «економічної безпеки» і похідних від нього. Втім, на нашу думку, більш доцільно в першу чергу звернутися до визначення зазначених понять, що містяться у нормативних документах. Так, Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. №1277 було затверджено Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України. У документі вказується, серед іншого, «перелік основних індикаторів стану економічної безпеки України, їхні порогові значення, а також алгоритм розрахунку інтегрального індексу економічної безпеки» [2]. Щодо визначення поняття економічної безпеки як такої, а також особливостей економічної безпеки національної економіки та зовнішньополітичного її виміру, в Методичних рекомендаціях вказується наступне:

– економічна безпека – це стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і є здатністю національної економіки до сталого та збалансованого зростання;

– макроекономічна безпека – це стан економіки, за якого досягається збалансованість макроекономічних відтворювальних пропорцій;

– зовнішньоекономічна безпека – це стан відповідності зовнішньоекономічної діяльності національним економічним інтересам, що забезпечує мінімізацію збитків держави від дії негативних зовнішніх економічних чинників та створення сприятливих умов для розвитку економіки завдяки її активній участі у світовому розподілі праці [2].

Явища, до визначення понять яких ми звернулися, мають надзвичайно важливе значення для економічної сфери суспільного життя держави, особливо в умовах такого роду надзвичайних обставин, до яких можливо віднести воєнний стан в сучасній Україні. Втім, складна динаміка соціально-економічних процесів простежувалася в Україні ще до повномасштабної збройної агресії рф (але вже після початку російсько-української війни) та пандемії COVID-19. Висновки щодо аналізу даної проблематики знайшли своє відображення, зокрема, у «Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року», введеної в дію Указом Президента України від 11.08.2021 р. № 347/2021. Щодо аналітичної оцінки стану макроекономічної безпеки в Україні в ній зазначається, що «стан макроекономічної безпеки протягом 2010 – 2019 років (при середньому значенні оцінки стану макроекономічної безпеки за цей період на рівні 38 відсотків від оптимального значення) так само характеризувався як небезпечний. Сформовані у попередні періоди макроекономічні диспропорції, зокрема, на ринку праці, у структурі виробництва, продовжували стримувати економічний розвиток країни (як кількісний, так і якісний)» [4]. Результати дослідження відповідних складових зовнішньоекономічної безпеки України дозволяють сформулювати не менш критичні щодо їх особливостей підсумки: «Стан зовнішньоекономічної безпеки протягом 2010-2019 років оцінювався як небезпечний (при середньому значенні оцінки стану зовнішньоекономічної безпеки за цей період на рівні 34 відсотків від оптимального значення). Низька конкурентоспроможність вітчизняного виробництва, значна частка сировини в структурі експорту товарів і попередня зосередженість на ринках пострадянських країн зумовлювали розбалансування зовнішньоекономічної діяльності в нестабільних умовах розвитку світової економіки, гібридної війни Російської Федерації проти України» [4].

Розглянута нами Стратегія економічної безпеки була розроблена з метою сприяння виконанню завдань стратегії вищого порядку, а саме – Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392 [5]. В ній, серед іншого, на основі визначених у Конституції України та Законі України «Про національну безпеку України» фундаментальних національних інтересів, виокремлено пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, а також напрями, за якими забезпечується реалізація цих пріоритетів. Власне пріоритети представляють собою досить широкий перелік складових, що включає проблематику як внутрішньо– так і зовнішньополітичних процесів, які є найбільш значущими на сьогодні для українського народу. Це, зокрема: «відстоювання незалежності і державного суверенітету; відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно визнаного державного кордону

України; суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України; європейська і євроатлантична інтеграція» [5]. Одним з виокремлених у Законі напрямів, за якими має забезпечуватися реалізація вказаних пріоритетів, визначається «сталий розвиток національної економіки та її інтеграція в європейський економічний простір» [5].

Економічна складова функціонування суспільства захищається також нормами Основного Закону країни – так, важливість забезпечення в тому числі економічної безпеки підкреслюється у ст. 17 Конституції України: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу» [1]. Таким чином, можливо зробити попередній висновок про те, що економічні основи інституційної спроможності держави належним чином формалізовані та значною мірою захищені нормативною системою національного законодавства. Прикладний вимір досліджуваної проблематики спрямовує до вивчення феномену конкурентоспроможності держави як практичної реалізації потенціалу її спроможності у змагальних умовах перебігу внутрішніх і зовнішніх політико-економічних процесів.

Сучасне розуміння складного поняття «конкурентоспроможності держави» у своєму ґрунтовному дослідженні «Формування конкурентоспроможності держави в перспективі політичного часу (державно-управлінські аспекти)» (2019) представив О. Зубчик, який визначає, що: ««конкурентоспроможність держави» трактується як: 1) позиція держави, результат політичних, державно-управлінських рішень, обумовлена конкретними політичними, економічними, соціальними чинниками; 2) заснована на знаннях економічна та політична стратегія держави, здатна до сталого економічного зростання при створенні більшої кількості більш якісних робочих місць і з більш високим ступенем соціальної єдності» [цит. за: 9, с. 135]. Вчений особливо підкреслює роль інституційних складових у регулюванні політико-економічних процесів, пов'язаних із розбудовою системи відносин суб'єктів управління та господарювання, що підтримує необхідний рівень конкурентоспроможності держави. «Інституційне середовище формує передумови в яких приватні підприємці, компанії та уряди взаємодіють один з одним з метою одержання прибутків та забезпечення процвітання економіки, тому його розвиток має вирішальне значення для економічного зростання в країні, яке, в свою чергу, є запорукою конкурентоспроможності держави в сучасному світі» [8, с. 140].

Г. Ситник у даному контексті звертає увагу на внутрішньо системний та міжнародний вимір реалізації потенціалу конкурентоспроможності держави, що впливає на структурування системи міжнародних економічних відносин та політичні наслідки цього: «конкуренція суспільства та створених ними політичних інститутів (держав) виявляється через значення для нього матеріальних благ, а також, географічні, біологічні, технологічні та соціальні чинники, завдяки яким цивілізаційний розвиток суспільств на різних континентах протікав з різною швидкістю» [13, с. 8]. Щодо внутрішньо політичних аспектів формування засад конкурентоспроможності держави, то дослідник підкреслює важливість дотримання ліберальної системи економічних відносин із властивим їй режимом вільної конкуренції, який, втім, може генерувати певні загрози для стабільності політичної системи. «Тому має бути такий соціальний інститут як держава, який би спрямовував руйнівні дії конкуренції в соціально-конструктивне русло, а для формування етичних уявлень в індивідів, які вступили в конкурентну боротьбу, мають бути встановлені системи цінностей та переваг» [13, с. 9-10]. Фактично, інституції державної влади виступають у ролі арбітрів для учасників даного типу суспільних відносин, оскільки визначають правила їх взаємодії.

Висновки. Цілком обґрунтовано можливо стверджувати, що забезпечення економічної безпеки є вагомою складовою підтримання інституційної спроможності держав сучасного типу та розвитку їх конкурентоспроможності. Для стабілізації та розширення функціональних можливостей інституцій державної влади необхідна достатньо потужна ресурсна складова, формування якої залежить від впливу комплексу чинників, серед яких окреме значення має стратегічне спрямування державної політики. На рівні міжнародних політико-економічних процесів у даному контексті посилюється аспект конкурентності, що можливо розглядати як позитивний фактор з огляду на посилення таким чином реформ у сфері державного управління, що ілюструє приклад України. Інтеграція національної економіки в європейський економічний простір є частиною комплексної стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, для реалізації якої необхідно мати високий рівень інституційної спроможності національної держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text

2. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. №1277. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13

3. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII : станом на 31 берез. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року "Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року" : Указ Президента України від 11.08.2021 р. № 347/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#Text

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text

6. Cazorla M., Gallego-Bono J.R. Approaches to Economic Institutionalism: A Theoretical Review of its Characteristics and Elements of Study. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies.* 2023. № 12. P. 66-78. DOI: 10.36941/ajis-2023-0060.

7. Savchyn M. Legal instruments to ensure national interests and international cooperation in the scope of the economy. Ukrainian journal of constitutional law. 2021. Vol. 4. P. 53–64. URL: https://doi.org/10.30970/jcl.4.2021.4

8. Зубчик О.А. Інституційні засади конкурентоспроможні України як чинника забезпечення національної безпеки. *Науковий часопис Академії національної безпеки.* 2018. № 3-4. С. 127-144.

9. Носовець А.Я. Конкурентоспроможність держави та забезпечення національної безпеки у контексті розвитку публічних комунікацій. *Науковий часопис Академії національної безпеки.* 2019. № 3-4. С. 131-142.

10. Політична система України: конституційна модель та політичні практики : монографія / кол. авт.: Зеленько Г. І. (кер., наук. ред.) та ін. Київ : ІПіЕнД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2023. 536 с.

11. Поченчук Г.М. Інституціональна трансформація національної економіки: вплив фінансової системи : автореф. дис. … докт. екон. наук : 08.00.01. Київ, 2019. 44 с.

12. Савчин М. Інституційна спроможність під час і після війни. Збруч. URL: https://zbruc.eu/node/116584

13. Ситник Г.П. Конкурентоспроможність держави та національна безпека: курс лекцій. К: ТОВ "САК Лтд.", 2023. 86 с.

14. Стойко О. М. Структурні теорії інституційних змін. *Держава і право.* 2009. Вип. 46. С. 578-581.

15. Шлемкевич Т.В. Інформаційно-комунікаційний вимір сучасної політичної системи України : дис. … канд. політ. наук : 23.00.02. Івано-Франківськ, 2020. 240 с.

ЦИФРОВІЗАЦІЯ РИНКУ АЗАРТНИХ ІГОР: НОВІ МОЖЛИВОСТІ ТА ВИКЛИКИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

DIGITALIZATION OF THE GAMBLING MARKET: NEW OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR STATE REGULATION

УДК 346.7
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.20

Шестаковська Т.Л.
доктор наук з державного управління, доцент, ректор
Чернігівський інститут інформації, бізнесу і права ЗВО «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»

У статті розглядаються результати аналізі впливу цифровізації на індустрію азартних ігор, розкриваючи як можливості, так і виклики, що виникають у цій швидко розвиваючійся галузі. Визначено, як технологічний прогрес, включаючи використання штучного інтелекту, блокчейну, та інновацій в області віртуальної реальності, трансформує способи, якими люди сприймають та беруть участь в азартних іграх. Особлива увага приділяється розширенню ринку через глобалізацію, підвищенню доступності ігор, та інноваціям у гральних продуктах. Стаття також звертає увагу на складні завдання, з якими стикаються державні регулятори у контексті цифровізації. Розглядаються ключові виклики, такі як потреба в захисті прав споживачів, боротьба з шахрайством та злочинністю, регулювання міжнародного ринку, та запобігання залежності від азартних ігор. Автор наголошує на важливості пошуку балансу між сприянням інноваціям та забезпеченням справедливого та безпечного ігрового середовища. Результати проведеного дослідження представляють собою цінний вклад у розуміння динаміки цифрового ринку азартних ігор та важливості адаптації державного регулювання до цих нових умов. Вони будуть корисними для політиків, експертів у сфері азартних ігор, а також для академічної спільноти, яка цікавиться впливом цифрових технологій на різні сфери бізнесу та суспільства. Крім того, стаття розглядає важливість збору та аналізу даних у цифровому просторі азартних ігор. Автор підкреслює, як інформаційні технології можуть бути використані для персоналізації ігрового досвіду, оптимізації маркетингових стратегій та підвищення рівня безпеки та чесності ігор. Значна увага приділяється також етичним питанням, пов'язаним зі збором та використанням даних користувачів, а також необхідності захисту їхньої приватності. Стаття закликає до активного діалогу між різними зацікавленими сторонами, включаючи уряди, регуляторів, операторів азартних ігор та споживачів, з метою розробки ефективних та гнучких регулятивних рамок. Автор підкреслює, що такий підхід дозволить не лише відповідати на сучасні виклики, але й сприяти сталому розвитку цифрового ринку азартних ігор.

Ключові слова: *цифровізація, азартні ігри, державне регулювання, штучний інтелект, інновації, блокчейн.*

The article examines the results of an analysis of the impact of digitization on the gambling industry, revealing both the opportunities and challenges that arise in this fast-growing industry. It identifies how technological advances, including the use of artificial intelligence, blockchain, and innovations in virtual reality, are transforming the ways in which people perceive and participate in gambling. Special attention is paid to the expansion of the market through globalization, increasing the accessibility of games, and innovation in gaming products. The article also draws attention to the complex challenges faced by state regulators in the context of digitalization. Key challenges are addressed, such as the need to protect consumer rights, fight fraud and crime, regulate the international market, and prevent gambling addiction. The author emphasizes the importance of finding a balance between promoting innovation and ensuring a fair and safe gaming environment. The results of the conducted research represent a valuable contribution to understanding the dynamics of the digital gambling market and the importance of adapting state regulation to these new conditions. They will be useful for policymakers, gambling experts, and the academic community interested in the impact of digital technologies on various areas of business and society. In addition, the article examines the importance of data collection and analysis in the digital gambling space. The author emphasizes how information technology can be used to personalize the gaming experience, optimize marketing strategies, and increase the level of security and integrity of games. Considerable attention is also paid to ethical issues related to the collection and use of user data, as well as the need to protect their privacy. The article calls for active dialogue between various stakeholders, including governments, regulators, gambling operators and consumers, with the aim of developing an effective and flexible regulatory framework. The author emphasizes that such an approach will allow not only to respond to modern challenges, but also to contribute to the sustainable development of the digital gambling market.

Key words: *digitalization, gambling, state regulation, artificial intelligence, innovation, blockchain.*

Постановка проблеми. У сучасному світі цифрові технології революціонізують численні індустрії, і ринок азартних ігор не є винятком. Цифровізація азартних ігор є важливим феноменом, що привертає увагу як споживачів, так і регуляторів. Із зростанням популярності онлайн-казино та інших форм цифрових азартних ігор, важливо розуміти, як ці зміни впливають на споживачів, операторів, та на саму структуру галузі. Швидкий розвиток технологій, таких як штучний інтелект, блокчейн та віртуальна реальність, відкриває нові можливості для азартних ігор, роблячи їх більш захоплюючими та доступними. Цифрова ера змінює поведінку споживачів, які все більше віддають перевагу онлайн-форматам через їх зручність та доступність. Зростання цифрового ринку азартних ігор вимагає ефективного регулювання для запобігання шахрайству, забезпечення чесності ігор та захисту вразливих груп населення. Азартні ігри є значним сегментом світової економіки, і їх цифровізація може мати

великий вплив на економічний розвиток, створення робочих місць та генерацію податкових доходів. Цифровізація азартних ігор порушує питання про відповідальність ігрових компаній, захист особистих даних та проблеми залежності. Розглядаючи ці аспекти, стає зрозуміло, що цифровізація ринку азартних ігор є важливою темою для обговорення, яка вимагає уваги як з боку держави, так і суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато науковців присвятили свої дослідження аналізу грального бізнесу в контексті економіки. Серед вчених, які детально розглянули різноманітні аспекти цього напряму, можна відзначити таких авторів, як В. Висоцька, Г. Дюба, О. Іванов, Є. Ізюмов, А. Казбеков, А. Карпов, Д. Мулявка, В. Опанасенко, Н. Петричко, С. Рябчук, Р. Севостьянов, А. Сохан та В. Шевцову, серед інших.

Мета статті полягає у всебічному аналізі впливу цифровізації на ринок азартних ігор та виявленні ключових викликів та можливостей, що виникають перед операторами, споживачами та державними регуляторами в цій змінюваній сфері.

Виклад основного матеріалу. Розширення ринку азартних ігор завдяки цифровізації є одним з найбільш значущих явищ у цій галузі за останні декілька років. Цифровізація відкрила нові шляхи для розвитку індустрії, впливаючи на різні аспекти ринку:

1. Глобальний доступ та розмаїтість аудиторії. Онлайн-платформи дозволяють людям з усього світу брати участь в азартних іграх, незалежно від їх географічного розташування. Це не тільки збільшує потенційну клієнтську базу для операторів, але й сприяє культурному обміну та різноманітності в гральній індустрії.

2. Інновації в продуктах. Цифрові технології дозволяють створювати більш інтерактивні, різноманітні та інноваційні ігри. Наприклад, використання віртуальної та доповненої реальності в азартних іграх створює новий рівень залучення та іммерсивного досвіду для гравців.

3. Підвищення конкуренції. Цифровізація відкриває ринок для нових компаній, стимулюючи конкуренцію. Це, в свою чергу, веде до покращення якості сервісу, ігрових продуктів та маркетингових пропозицій.

4. Персоналізація досвіду. Завдяки аналізу даних, онлайн-казино можуть пропонувати персоналізований ігровий досвід, адаптований під переваги конкретних гравців. Це включає індивідуалізовані промоакції, ігри та бонуси.

5. Легкість доступу та зручність. Цифрові азартні ігри доступні 24/7, забезпечуючи гравцям зручність та можливість грати в будь-який час і з будь-якого місця, що значно розширює ринок.

6. Соціальна інтеграція та гейміфікація. Багато онлайн-казино інтегрують соціальні елементи, такі як чати та турніри, для залучення гравців. Гейміфікація, використання елементів гри в неігрових контекстах, також додає нові виміри до азартних ігор.

7. Підвищення відповідальності. Онлайн-платформи можуть використовувати алгоритми для виявлення та запобігання залежності від азартних ігор, пропонуючи інструменти самовиключення та встановлення лімітів на ігрову активність [1-2].

Розширення ринку азартних ігор через цифровізацію представляє собою значний потенціал для зростання та інновацій, але також вимагає відповідального підходу з боку операторів та регуляторів для забезпечення справедливої та безпечної ігрової середовища.

Інновації у гральних продуктах, особливо у контексті цифровізації азартних ігор, відіграють ключову роль у розвитку індустрії. Цифрові технології не тільки змінюють способи, якими люди грають в азартні ігри, але й відкривають нові можливості для створення ігор. Ось кілька ключових аспектів інновацій у гральних продуктах:

Використання Штучного Інтелекту (ШІ). ШІ може бути використаний для створення більш персоналізованого ігрового досвіду. Штучний інтелект може аналізувати поведінку гравців і на основі цього пропонувати ігри, які найбільше відповідають їхнім інтересам та вподобанням.

Блокчейн та криптовалюти. Використання технології блокчейн та криптовалют в азартних іграх забезпечує вищий рівень безпеки та прозорості. Це дозволяє гравцям вести операції безпечно і анонімно, а також гарантує справедливість ігор.

Віртуальна та доповнена реальність (VR/AR). Ігри з використанням VR та AR забезпечують гравцям більш іммерсивний та інтерактивний досвід. Це дозволяє створювати глибше занурення в ігровий процес, наближаючи віртуальні казино до реальності [3].

Ігри з живими дилерами. Цифровізація дозволяє інтегрувати живих дилерів у онлайн-ігри, що робить ігровий досвід більш реалістичним та соціально залученим. Це особливо привабливо для гравців, які віддають перевагу традиційному казино.

Мобільні ігри. Розвиток мобільних технологій дозволяє створювати високоякісні азартні ігри, доступні на смартфонах та планшетах. Це робить ігровий процес зручнішим та доступнішим, оскільки гравці можуть грати в будь-який час і в будь-якому місці.

Соціальні Ігри та гейміфікація. Інтеграція соціальних елементів, таких як турніри, лідерські таблиці, і спільні ігри, додає нові соціальні аспекти до онлайн-азартних ігор. Гейміфікація, застосування елементів геймплею в ігровий процес, підвищує залученість та мотивацію гравців.

Інновації у гральних продуктах відіграють важливу роль у забезпеченні тривалого зростання та популярності цифрового ринку азартних ігор. Вони не тільки покращують ігровий досвід, але й сприяють вищій прозорості, безпеці та справедливості ігрового процесу.

Збір та аналіз даних у сфері цифрових азартних ігор є критично важливим аспектом, який відкриває нові можливості для індустрії та її учасників. Цей процес включає збір великої кількості даних про поведінку гравців, їхні уподобання, звички гри, і використання цих даних для поліпшення ігрових продуктів, маркетингових стратегій, та загального користувацького досвіду [4].

Персоналізація досвіду гравця. Аналіз поведінкових даних дозволяє операторам азартних ігор налаштовувати свої продукти та пропозиції відповідно до індивідуальних переваг гравців. Це може включати персоналізацію ігрових тем, рівнів ставок, бонусних систем, і навіть рекомендацій щодо нових ігор.

Покращення взаємодії з користувачами. Аналіз даних допомагає розуміти, які функції та елементи ігор найбільше приваблюють користувачів, що сприяє створенню більш залучаючих та цікавих ігрових продуктів.

Оптимізація маркетингових стратегій. Збір даних про поведінку гравців допомагає операторам азартних ігор розробляти більш ефективні маркетингові кампанії, націлені на певні сегменти аудиторії, що підвищує рентабельність інвестицій в маркетинг.

Розуміння та запобігання залежності від азартних ігор. Аналіз даних може допомогти ідентифікувати патерни поведінки, які можуть вказувати на ризик залежності від азартних ігор. Це дає можливість операторам вчасно втручатися, пропонуючи відповідальні ігрові інструменти або обмеження.

Ухвалення даних для рішень. Збір та аналіз даних дозволяють операторам азартних ігор приймати обґрунтовані рішення щодо розвитку продуктів, розширення на нові ринки, або модифікації існуючих ігрових платформ.

Покращення безпеки та чесності. Аналітика даних може бути використана для виявлення та запобігання шахрайським діям, гарантуючи чесність ігор та безпеку транзакцій.

Збір та аналіз даних у сфері цифрових азартних ігор відіграють ключову роль у покращенні користувацького досвіду, оптимізації бізнес-операцій та забезпеченні відповідальної гри. Однак, важливо також забезпечити високий рівень захисту персональних даних та приватності користувачів [5].

Цифровізація ринку азартних ігор створює ряд викликів для державного регулювання, які вимагають уваги та адаптації з боку регуляторів. Ці виклики охоплюють широкий спектр питань, від захисту прав споживачів до міжнародного регулювання. Основні з них включають:

1. Захист прав споживачів. В цифровому середовищі, де гравці мають доступ до азартних ігор через Інтернет, забезпечення справедливості та прозорості ігор стає критично важливим. Регуляторам необхідно забезпечити, щоб онлайн-казино дотримувалися суворих стандартів справедливості та відкритості ігрових алгоритмів.

2. Боротьба з шахрайством та злочинністю. Цифрова ера відкриває нові можливості для фінансових злочинів, включаючи відмивання грошей та шахрайство. Регуляторам потрібно розробити механізми для моніторингу та запобігання таким діям.

3. Регулювання міжнародного ринку. З огляду на транснаціональний характер Інтернету, онлайн-азартні ігри часто виходять за межі юрисдикції однієї країни. Це створює складнощі для національних регуляторів, які намагаються контролювати діяльність закордонних операторів.

4. Запобігання залежності від азартних ігор. Зростаюча доступність і залученість цифрових азартних ігор може призвести до підвищення ризиків залежності. Державні органи повинні розробляти та підтримувати програми профілактики та лікування залежності.

5. Захист даних та приватності. Зі збільшенням збору та аналізу даних користувачів, регуляторам важливо забезпечити дотримання законодавства про захист даних та приватності.

6. Регулювання реклами. Реклама азартних ігор в Інтернеті може легко досягати широких мас, включаючи вразливі групи населення, такі як неповнолітні. Регуляторам необхідно розробити ефективні правила та обмеження для онлайн-реклами азартних ігор.

7. Сприяння відповідальному гральному поведінку. Державні органи мають сприяти розвитку та впровадженню інструментів відповідального грального поведінка, таких як встановлення лімітів ставок, самообмеження, та інструменти самовиключення [6].

Ці виклики вимагають від регуляторів постійного оновлення та адаптації нормативно-правових рамок, а також співпраці з міжнародними органами для ефективного контролю та регулювання цифрового ринку азартних ігор (таблиця 1).

Таблиця 1

Напрямки удосконалення державного регулювання ринку азартних ігор

Напрямок	Заходи	Очікуваний результат
Ліцензування та контроль	– Перехід до тендерної системи видачі ліцензій. – Жорсткіший контроль за діяльністю ліцензіатів. – Створення єдиного реєстру азартних ігор.	– Збільшення надходжень до бюджету. – Зменшення кількості нелегальних азартних ігор. – Підвищення рівня захисту гравців.
Фінансовий контроль	– Запровадження системи онлайн-моніторингу фінансових операцій. – Встановлення граничних сум виграшів і програшів. – Створення системи самовиключення гравців.	– Зменшення ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму. – Забезпечення відповідальної гри. – Захист гравців від надмірних витрат.
Реклама та оподаткування	– Обмеження реклами азартних ігор. – Збільшення податків на азартні ігри.	– Зменшення ризиків розвитку ігрової залежності. – Збільшення надходжень до бюджету.
Соціальна відповідальність	– Фінансування програм з протидії ігровій залежності. – Проведення інформаційних кампаній про ризики азартних ігор.	– Зменшення ризиків розвитку ігрової залежності. – Підвищення рівня обізнаності населення про ризики азартних ігор.
Міжнародне співробітництво	– Співпраця з іншими країнами в сфері регулювання азартних ігор. – Обмін досвідом та найкращими практиками.	– Підвищення ефективності державного регулювання ринку азартних ігор. – Забезпечення відповідальної гри.

Джерело: систематизовано автором

Боротьба з шахрайством та злочинністю у сфері цифрових азартних ігор є одним з найбільш важливих викликів для державного регулювання. Онлайн-платформи азартних ігор створюють унікальні можливості для шахрайства та інших видів злочинної діяльності, таких як відмивання грошей. Ефективна боротьба з цими явищами вимагає комплексного підходу, який включає наступні елементи: Зміцнення нормативної бази (встановлення чітких та суворих правил для ліцензування та регулювання онлайн-казино, включаючи вимоги до прозорості та чесності ігрових механізмів); моніторинг та верифікація (впровадження систем моніторингу та верифікації, які дозволяють виявляти підозрілі фінансові транзакції та незаконну діяльність. Це може включати використання алгоритмів штучного інтелекту для аналізу транзакційних даних); співпраця з фінансовими установами (розробка механізмів співпраці між регуляторами, операторами азартних ігор та фінансовими установами для запобігання шахрайству та відмиванню грошей); міжнародна співпраця (оскільки азартні ігри в Інтернеті часто мають транснаціональний характер, важливою є міжнародна співпраця у сфері обміну інформацією та регулятивних практик); використання технологій блокчейну (блокчейн може забезпечити вищий рівень прозорості та безпеки транзакцій, що ускладнює шахрайську діяльність); освітні програми для споживачів (підвищення обізнаності серед гравців щодо ризиків шахрайства та способів його уникнення); ефективні механізми скарг та вирішення спорів (надання гравцям простих та ефективних каналів для подання скарг та вирішення спорів у разі виникнення проблем). Боротьба з шахрайством та злочинністю в галузі азартних ігор є складним завданням, що вимагає постійної уваги та адаптації до нових викликів і технологій. Важливо, щоб регулятори та оператори працювали разом, щоб забезпечити безпечне та чесне ігрове середовище [7].

Регулювання міжнародного ринку азартних ігор в цифрову еру становить значний виклик для державних регуляторів. Основна проблема полягає в тому, що інтернет-азартні ігри не знають національних кордонів, що ускладнює контроль та нагляд з боку окремих держав. Основні аспекти регулювання міжнародного ринку включають:

1. Стандартизація регулятивних вимог. Згоди між країнами щодо мінімальних стандартів регулювання можуть допомогти в боротьбі з нелегальними азартними сайтами та забезпечити справедливі умови гри для всіх учасників.

2. Ліцензування та юрисдикція. Встановлення міжнародних угод щодо ліцензування операторів азартних ігор, з вимогою дотримуватися законодавства країни, в якій вони знаходяться, та країн, громадяни яких є їхніми клієнтами.

3. Співпраця у сфері правопорушень. Міжнародна співпраця щодо обміну інформацією та ресурсами для виявлення та протидії незаконним азартним видам діяльності, включаючи відмивання грошей та фінансування тероризму.

4. Міжнародні платіжні системи. Співпраця з міжнародними банками та платіжними системами для моніторингу та блокування нелегальних фінансових транзакцій.

5. Захист споживачів на міжнародному рівні. Розробка та впровадження міжнародних стандартів щодо захисту прав споживачів, включаючи захист даних, чесність ігор та відповідальний гральний досвід.

6. Міжнародне законодавство про рекламу. Узгодження правил щодо реклами азартних ігор для запобігання цілеспрямованому залученню вразливих груп населення або неповнолітніх.

7. Технологічний обмін. Співпраця у сфері розвитку та впровадження нових технологій для ефективного моніторингу та регулювання азартних ігор.

Ефективне регулювання міжнародного ринку азартних ігор вимагає не лише вдосконалення національних законодавчих баз, а й активної міжнародної співпраці та узгодження дій між різними країнами та міжнародними організаціями. Тільки шляхом спільних зусиль можна ефективно протистояти викликам, які створює глобалізований цифровий ринок азартних ігор.

Висновки. Цифровізація принесла революційні зміни в азартні ігри, включаючи нові можливості для інновацій, розширення ринку та покращення ігрового досвіду. Онлайн-платформи роблять азартні ігри більш доступними, пропонуючи гравцям ширший вибір ігор та зручність гри. Цифровізація створює нові виклики для державного регулювання, вимагаючи від регуляторів адаптуватися до змінюваного ландшафту, особливо щодо захисту споживачів, боротьби з шахрайством та міжнародного регулювання. Важливість захисту прав споживачів та відповідальної гри стає ще більш актуальною у цифрову епоху, з вимогою до операторів впроваджувати чесні та прозорі ігрові механізми. Ефективне виявлення та запобігання шахрайству та іншим видам злочинності вимагає співпраці між державними органами, операторами азартних ігор та фінансовими інститутами. Міжнародний характер онлайн-азартних ігор потребує посиленої міжнародної координації та стандартизації регулятивних рамок. Важливо знайти баланс між підтримкою інновацій і забезпеченням безпечного та справедливого ігрового середовища. У підсумку, цифровізація азартних ігор відкриває нові можливості для індустрії, але також ставить перед урядами та регуляторами складні завдання. Ефективне регулювання, що враховує швидкі технологічні зміни та глобалізацію ринку, є ключем до створення сталої та відповідальної індустрії азартних ігор.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мельник Л. Г. Інформаційне суспільство та його вплив на публічне управління. Економіка та держава, 2019. № 2, С. 5-9.

2. Беззуб І. Чи потрібна Україні легалізація грального бізнесу: думки експертів. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. 2020. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2218:chi-potribna-ukrajini-legalizatsiya-gralnogobiznesu&catid=8&Itemid=350

3. Judgment of the European Court of Human Rights in the case “Svit Rozvag, TOV and Others v. Ukraine” on June 17, 2019 (Application № 13290/11). URL: http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-193994

4. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» від 18.12.2019 № 2285-д. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67682

5. International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems 10th Revision. World Health Organization. 2016. URL: https://icd.who.int/browse10/2016/en#/F63.0

6. Сергієнко І. В. Правове регулювання грального бізнесу: європейський досвід, практика в пострадянських країнах, перспективи України. Київ : Юридична компанія «Фомін, Сергієнко та партнери», 2015. 136 с.

7. Report on Internet Gaming and Sports Betting. The Mississippi Legislature, House Gaming Committee. 2014. URL:http://msgaming.org/wp-content/uploads/2015/05/MGHA-Report-on-Internet-Gaming-and-Sports-Betting.pdf

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ АЗАРТНИХ ІГОР ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF GAMBLING REGULATION AND ITS APPLICATION IN UKRAINE

УДК 342.951:351.762(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.21

Корчак Н.М.
доктор юридичних наук, доцент, завідувачка кафедри публічної політики Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Ця стаття зосереджується на дослідженні міжнародного досвіду в регулюванні азартних ігор та оцінює потенціал його інтеграції в законодавчу та регуляторну практику України. Розглядаючи різні підходи до регулювання азартних ігор у країнах Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки та Азії, стаття висвітлює ключові стратегії та методи, що застосовуються на міжнародному рівні. Особлива увага приділяється аналізу систем захисту прав споживачів, запобіганню залежності від азартних ігор, впливу на економічний розвиток, а також стратегіям протидії злочинності, пов'язаної з азартними іграми. В контексті України стаття пропонує рекомендації щодо впровадження кращих міжнародних практик, з метою створення збалансованої та відповідальної системи регулювання азартних ігор, що враховує національні особливості та вимоги. Цей аналітичний огляд містить у собі комплексний підхід до вивчення міжнародних моделей регулювання азартних ігор, їхніх успіхів та викликів. Основною метою статті є не лише оцінка різних законодавчих рамок, але й визначення можливостей їх адаптації в українському контексті. Автори висвітлюють важливість балансу між розвитком азартних ігор як потенційного джерела доходу для економіки країни та необхідністю забезпечення високого рівня соціальної відповідальності і захисту громадян від негативних наслідків гемблінгу. Враховуючи актуальність теми, стаття стане корисним ресурсом для законодавців, експертів у сфері гемблінгу, соціологів, а також для широкої громадськості, яка цікавиться питаннями розвитку і регулювання азартних ігор в Україні. Автори сподіваються, що висновки та рекомендації, викладені в статті, сприятимуть формуванню відкритої, прозорої та ефективної системи регулювання азартних ігор в Україні, яка б враховувала міжнародний досвід та відповідала сучасним вимогам і викликам. Наголошується на потребі в розробці ефективних механізмів моніторингу та контролю за діяльністю гемблінг-індустрії, з метою запобігання зловживань та зменшення соціальних ризиків. Автори виокремлюють особливу увагу на необхідності створення інклюзивного діалогу між урядом, громадськістю та представниками індустрії азартних ігор, щоб забезпечити прозорість та справедливість у цій сфері.

Ключові слова: *азартні ігри, лотереї, державне регулювання, соціальна відповідальність, законодавство, залежність.*

This article focuses on the study of international experience in the regulation of gambling and assesses the potential of its integration into the legislative and regulatory practice of Ukraine. Examining the different approaches to gambling regulation in the countries of the European Union, the United States of America and Asia, the article highlights the key strategies and methods applied at the international level. Special attention is paid to the analysis of consumer protection systems, the prevention of gambling addiction, the impact on economic development, as well as strategies to combat gambling-related crime. In the context of Ukraine, the article offers recommendations on the implementation of best international practices, with the aim of creating a balanced and responsible gambling regulation system that takes into account national characteristics and requirements. This analytical review includes a comprehensive approach to the study of international models of gambling regulation, their successes and challenges. The main goal of the article is not only to evaluate various legislative frameworks, but also to determine the possibilities of their adaptation in the Ukrainian context. The authors highlight the importance of a balance between the development of gambling as a potential source of income for the country's economy and the need to ensure a high level of social responsibility and protect citizens from the negative consequences of gambling. Given the relevance of the topic, the article will be a useful resource for legislators, experts in the field of gambling, sociologists, as well as for the general public interested in the development and regulation of gambling in Ukraine. The authors hope that the conclusions and recommendations presented in the article will contribute to the formation of an open, transparent and effective gambling regulation system in Ukraine, which would take into account international experience and meet modern requirements and challenges. Emphasis is placed on the need to develop effective mechanisms for monitoring and controlling the activities of the gambling industry in order to prevent abuses and reduce social risks. The authors highlight the need to create an inclusive dialogue between the government, the public and representatives of the gambling industry to ensure transparency and fairness in this area.

Key words: *gambling, lotteries, state regulation, social responsibility, legislation, addiction.*

Постановка проблеми. Азартні ігри завжди викликали значний суспільний інтерес і суперечки. Ця сфера діяльності знаходиться на перетині економіки, права, соціології та психології, а її вплив на суспільство вимагає ретельного аналізу та регулювання. Розгляд міжнародного досвіду регулювання азартних ігор особливо актуальний для України, яка нещодавно вступила на шлях легалізації та регулювання цієї діяльності. Вивчення досвіду інших країн дозволить Україні уникнути потенційних помилок та забезпечити збалансований підхід до цієї складної та важливої сфери. Після тривалого періоду заборони, у 2020 році Україна ухвалила закон, який легалізує азартні ігри. Цей крок відкриває нові можливості для

економіки країни, але також несе із собою виклики щодо регулювання та контролю. Азартні ігри можуть мати значний вплив на соціальне благополуччя, включаючи проблеми залежності, фінансові труднощі гравців та їхніх сімей. Відповідне регулювання необхідне для мінімізації цих ризиків. Азартні ігри можуть стати джерелом доходу для державного бюджету через ліцензування, податки та залучення туризму. Ефективне регулювання дозволить оптимізувати цей економічний потенціал. Нерегульований ринок азартних ігор часто пов'язаний з організованою злочинністю та відмиванням грошей. Створення прозорої та регульованої системи є ключовим у боротьбі з цими проблемами. Таким чином, вивчення міжнародного досвіду та його адаптація до українських реалій є не тільки актуальним, але й необхідним для забезпечення ефективного та відповідального розвитку сфери азартних ігор в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика державного регулювання в області азартних ігор та лотерей як в Україні, так і в інших країнах протягом різних часових періодів стала об'єктом вивчення таких вчених, як В. Авер'янов, А. Баженова, Д. Бараненко, С. Бевз, Б. Бурлаков, О. Гетманець, В. Дорогих, І. Зозуля, М. Лиськов, Є. Лукаш, О. Музичук, О. Смолка, З. Топорецька, В. Туманов, С. Шатрава та інші. Водночас, аналіз наукових робіт, присвячених забезпеченню державного нагляду у цій сфері, показує недостатність уніфікованого та комплексного підходу до розуміння основ, важливості та перспектив розвитку адміністративно-правового регулювання в цій області, особливо у відношенні до діяльності та роботи Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. Більшість досліджень зосереджується головним чином на загальних питаннях державного управління в сфері азартних ігор та лотерей та їх адміністративно-правовому забезпеченні.

Мета статті полягає у дослідженні міжнародного досвіду в області регулювання азартних ігор та аналіз можливостей його застосування в контексті України.

Виклад основного матеріалу. Європейський Союз (ЄС) представляє собою унікальний приклад регулювання азартних ігор, оскільки політика в цій сфері значно варіюється між країнами-членами. ЄС не має єдиного законодавства, що регулює азартні ігри на всьому своєму території, натомість кожна країна має свої власні закони та регуляції. Основні аспекти, які характеризують підхід ЄС до регулювання азартних ігор, включають [1]:

Різноманітність підходів. Державна монополія та приватне ліцензування (деякі країни, як Франція та Італія, мають державну монополію на азартні ігри, тоді як інші, як Великобританія, відкриті для приватних операторів через систему ліцензування). Ставлення до онлайн-ігор (в ЄС немає єдиного підходу до онлайн-гемблінгу. Деякі країни мають дуже ліберальні правила щодо онлайн-казино, тоді як інші накладають строгі обмеження або навіть забороняють їх повністю).

Захист споживачів. Захист прав гравців (багато країн ЄС накладають суворі вимоги на азартні ігри для захисту прав гравців, включаючи механізми для попередження залежності та шахрайства). Чесність та прозорість (регулювання в ЄС часто фокусується на забезпеченні чесності та прозорості азартних ігор, з використанням сертифікованих випадкових числових генераторів та аудиту результатів ігор).

Боротьба зі злочинністю. Відмивання грошей та фінансування тероризму (країни ЄС приділяють велику увагу запобіганню відмиванню грошей та фінансуванню тероризму через азартні ігри, вимагаючи від операторів проведення ретельної перевірки клієнтів).

Виклики та судова практика. Судові справи та права ЄС (було кілька випадків, коли національні закони про азартні ігри потрапляли під судовий розгляд у Європейському Суді з питань, пов'язаних з вільним рухом послуг в межах ЄС).

Досвід ЄС в регулюванні азартних ігор може бути корисним для України, особливо з точки зору розробки регуляцій, які забезпечують баланс між економічними інтересами, захистом споживачів та соціальною відповідальністю. Україні важливо розглядати різноманітність європейських моделей, адаптувати кращі практики та розробляти гнучкі, але ефективні законодавчі та регуляторні механізми (таблиця 1) [2-3].

В Сполучених Штатах Америки регулювання азартних ігор характеризується своєю децентралізованістю та різноманітністю підходів між різними штатами. Це відображає федеративну структуру країни, де більшість законодавчих повноважень щодо азартних ігор належать штатам, а не федеральному уряду. Основні аспекти американського досвіду включають:

Різноманітність державних політик. Ліберальні та Консервативні Штати (Невада (з її центром у Лас-Вегасі) та Нью-Джерсі є прикладами штатів з ліберальною політикою щодо азартних ігор, в той час як інші штати мають строгі обмеження або навіть повну заборону).

Індіанські казино (важливою особливістю американського регулювання є наявність інді-

Таблиця 1

Моделі регулювання азартних ігор у країнах світу та можливості їх адаптації в Україні

Країна	Модель регулювання	Особливості	Застосування в Україні
Велика Британія	Ліцензування та контроль	Суворі правила щодо ліцензування та реклами. Необхідність вжиття заходів щодо відповідальної гри.	В Україні діє система ліцензування азартних ігор.
США	Регулювання на рівні штатів	Кожен штат має власні правила щодо азартних ігор.	В Україні азартні ігри регулюються на загальнодержавному рівні.
Сінгапур	Державна монополія	Азартні ігри дозволені лише в казино, які належать та управляються державою.	В Україні існують як державні, так і приватні казино.
Італія	Змішана модель	Державна монополія на деякі види азартних ігор, ліцензування інших.	В Україні також використовується змішана модель регулювання.

Джерело: систематизовано автором

анських казино, які знаходяться на територіях, що мають особливий статус. Це дає племенам можливість вести азартний бізнес відповідно до своїх законів) [4].

Онлайн-гемблінг. Ставлення до онлайн-ігор (США демонструють різноманітні підходи до онлайн-гемблінгу. Федеральні закони, як правило, суворі, але деякі штати, такі як Нью-Джерсі, ввели власне регулювання онлайн-ігор, дозволяючи інтернет-казино та ставки на спорт).

Захист споживачів. Відповідальний гемблінг (американське законодавство часто включає положення, спрямовані на захист гравців, включаючи заходи щодо боротьби з залежністю та програми з самовиключення).

Економічний вплив. Державні доходи та створення робочих місць (азартні ігри є важливим джерелом доходів для багатьох штатів і місцевих урядів у США, а також значним фактором створення робочих місць, особливо у туристичних регіонах).

Для України американський досвід може бути корисним у контексті розуміння, як регулювання може бути адаптоване до регіональних особливостей та потреб. Україні важливо враховувати, що гнучкий підхід до регулювання може сприяти ефективному контролю галузі, заохочуючи економічний розвиток та водночас забезпечуючи високий рівень захисту споживачів та відповідального гемблінгу.

Азія представляє собою регіон із великою різноманітністю підходів до регулювання азартних ігор. В цьому контексті, особливо виділяються такі країни як Макао, Сінгапур, Японія та Південна Корея, кожна з яких має свої унікальні законодавчі рамки.

Макао. Світова столиця гемблінгу – Макао часто називають "гемблінговою столицею світу". Регіон має ліберальні закони щодо азартних ігор, що сприяло розвитку масштабної індустрії казино. Економічний вплив – азартні ігри є ключовим джерелом доходів для економіки Макао, приваблюючи мільйони туристів щороку [5].

Сінгапур. Контрольоване розширення – Сінгапур прийняв контрольований підхід до азартних ігор, відкривши два великі інтегровані курорти в 2010 році. Цей крок був зроблений з метою приваблення міжнародних туристів та диверсифікації економіки. Соціальні заходи: Для захисту місцевого населення, Сінгапур ввів строгі заходи, такі як високі вхідні збори для громадян та постійних резидентів.

Японія. Поступове введення казино – Японія довгий час мала строгі обмеження на азартні ігри, але нещодавно почала процес легалізації казино в рамках інтегрованих курортів. Соціальні та правові виклики – процес легалізації в Японії супроводжується обговореннями щодо соціальних наслідків та необхідності ефективного регулювання для запобігання проблемам, пов'язаним з гемблінгом.

Південна Корея. Обмежений доступ для місцевого населення – у Південній Кореї азартні ігри в казино, як правило, доступні тільки для іноземних відвідувачів, з дуже обмеженими можливостями для громадян країни.

Досвід азійських країн у регулюванні азартних ігор може бути цінним для України з точки зору розуміння, як різні моделі регулювання впливають на економіку, соціальну сферу та туризм. Особливо важливими є питання балансу між розвитком галузі та захистом громадян, а також необхідність адаптації законодавства до місцевих культурних та соціальних умов. Україні потрібно врахувати ці міжнародні

приклади для розробки власної ефективної та відповідальної політики у сфері азартних ігор.

Інтеграція міжнародного досвіду в контексті регулювання азартних ігор в Україні вимагає зваженого підходу, що враховує як успішні практики з різних країн, так і унікальні соціальні, культурні та правові особливості України. Основні напрямки інтеграції включають [6-7]:

1. Вивчення різних моделей регулювання. Аналізувати і адаптувати елементи регулювання з країн ЄС, США, а також Азії, що могли б бути ефективними в українському контексті.

2. Гнучкість у підходах. Розробка моделі, яка балансує між державною регуляцією та ринковою економікою, заохочуючи прозорість і чесність у галузі.

3. Програми відповідального гемблінгу. Впровадження програм, спрямованих на запобігання залежності від азартних ігор, подібно до ініціатив, запроваджених у ЄС та США.

4. Механізми саморегулювання. Залучення індустрії азартних ігор до розробки та дотримання етичних кодексів і стандартів.

5. Модель Макао та Сінгапуру. Розглядати можливість створення інтегрованих курортів, які можуть приваблювати міжнародних туристів та сприяти економічному розвитку.

6. Регулювання онлайн-гемблінгу. Аналіз американського та європейського досвіду в регулюванні онлайн-казино та ставок на спорт для розвитку цього сегменту в безпечний та контрольований спосіб.

7. Боротьба з відмиванням грошей. Використання міжнародного досвіду для розробки ефективних процедур перевірки та моніторингу, щоб запобігти використанню азартних ігор для відмивання грошей.

8. Співпраця з міжнародними організаціями. Взаємодія з міжнародними регуляторами та організаціями для обміну інформацією та кращими практиками.

9. Врахування міжнародних норм. Гармонізація українського законодавства у сфері азартних ігор з європейськими стандартами та міжнародними зобов'язаннями. Врахування міжнародних норм у процесі регулювання азартних ігор в Україні є ключовим аспектом, який сприяє не тільки гармонізації національного законодавства із загальноприйнятими стандартами, але й забезпечує розвиток прозорого та справедливого грального середовища. Міжнародні норми можуть слугувати важливим орієнтиром для розвитку ефективних і відповідальних регуляторних практик. Використання міжнародних стандартів у сфері захисту прав споживачів допоможе запобігти шахрайству та забезпечити чесність ігор. Впровадження міжнародних практик у сфері відповідального гемблінгу, включаючи програми просвітництва та саморегулювання, допоможе запобігти залежності та іншим негативним соціальним наслідкам. Інтеграція міжнародних стандартів у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму забезпечить прозорість фінансових операцій у сфері азартних ігор. Врахування міжнародного досвіду в регулюванні онлайн-ігор може допомогти створити ефективне та сучасне законодавче поле, яке враховує швидкий розвиток цифрових технологій. Активна участь України у міжнародних гральних асоціаціях та організаціях дозволить обмінюватися досвідом, отримувати доступ до кращих практик та підтримувати стандарти відповідального гемблінгу.

Інтеграція міжнародного досвіду в українське регулювання азартних ігор повинна спиратися на глибокий аналіз іноземних практик з урахуванням національних особливостей. Це дозволить створити ефективну, збалансовану та соціально відповідальну систему регулювання, яка сприятиме економічному розвитку, захистить права та інтереси гравців, а також забезпечить високий рівень соціального контролю.

Висновки. Аналіз міжнародного досвіду регулювання азартних ігор та його потенційна інтеграція в український контекст відкриває цілий ряд важливих висновків та рекомендацій: Необхідність гнучкого підходу. Міжнародний досвід показує, що ефективне регулювання азартних ігор вимагає гнучкості та адаптації до місцевих умов і культурних особливостей. Україна має розробити власну модель, яка б враховувала місцеві соціально-економічні умови.

Захист прав споживачів. Важливість захисту споживачів і запобігання залежності від азартних ігор є ключовою. Україні слід впровадити ефективні механізми відповідального гемблінгу, включаючи програми просвітництва та самовиключення. Економічний потенціал. Азартні ігри можуть стати важливим джерелом доходу для держави та стимулювати туризм. Однак це потребує збалансованого регулювання, що сприяє прозорості та чесності галузі.

Боротьба зі злочинністю. Ефективне регулювання має запобігати злочинам, пов'язаним з азартними іграми, зокрема відмиванню грошей та фінансуванню злочинності. Це вимагає тісної співпраці з міжнародними регуляторами та правоохоронними органами.

Онлайн-гемблінг. Ураховуючи глобальні тренди, Україні варто розвивати регуляції, спрямовані на онлайн-гемблінг, забезпечуючи

їх безпеку та прозорість. Міжнародна інтеграція. Україна може виграти від співпраці та обміну досвідом з міжнародними організаціями та країнами, що мають досвід у сфері азартних ігор. Соціальна відповідальність. Регулювання повинно забезпечити, що переваги від індустрії азартних ігор спрямовуються також на соціально значущі цілі, наприклад, через фінансування програм з охорони здоров'я, освіти та культури.

Враховуючи ці висновки, Україна має всі шанси розробити та впровадити ефективну, збалансовану та соціально відповідальну систему регулювання азартних ігор, яка враховує міжнародний досвід та місцеві особливості.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Топорецька З. Система публічного управління гральним бізнесом в Україні та її елементи. *Knowledge, Education, Law, Management.* 2022. № 1 (45). С. 215–221.

2. Профатіло К. В. Принципи організації та діяльності Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. № 53. С. 50–54.

3. Ковтун Є. В. Правове регулювання грального бізнесу в Україні та іноземних держав. Київ: ЗАТ «ИГ-Р-ОК», 2008. 135 с.

4. State Treaty on the re-regulation of gaming in Germany. URL: https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/GluStV 2021 english.pdf.

5. Ставлення українців до легалізації азартних ігор у грудні 2019 року: соціологічне опитування. Київський міжнародний інститут соціології. URL: https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=909&page=1

6. Мулявка Д.Г. Гармонізація правового регулювання азартних ігор в Україні та ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 1. С. 61. URL: http://lsej.org.ua/1_2016/18.pdf

7. Мазярчук В., Пірникоза П. Економічні аспекти легалізації грального бізнесу в Україні. Офіс з фінансового та економічного аналізу. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/FEAO_Gambling_A5_04_print.pdf

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РУЙНУВАННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASIS OF THE DESTRUCTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

УДК 327.2:327.8
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.22

Лисенко С.О.
доктор юридичних наук, професор,
директор Інституту безпеки,
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID ID: 0000-0002-7050-5536

Кузик П.М.
аспірант кафедри державного управління
Науково-навчальний інститут соціальних наук,
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID ID: 0000-0003-3855-2524

Статтю присвячено проблематиці виявлення та систематизації слабких місць державного механізму російської федерації та перспектив його деструкції. На переконання автора, проблематика стійкості держави та вразливості її механізмів до внутрішнього й зовнішнього впливу значною мірою обумовлена моделлю правління. При цьому, наголошено на тому, що сучасна модель державності російської федерації бере свій початок не з норманських утворень, Київської Русі, Новгородської республіки чи Візантії, а з Орди, падіння якої ознаменувало собою початок становлення московської, а згодом російської держави.

Основну увагу присвячено виявленню та систематизації ключових засад ординського механізму державності, які несуть в собі як переваги, так і недоліки. Недоліки цих засад можуть бути використані для цілеспрямованого прискорення процесу руйнації ординської держави. Основними ознаками ординської концепції, які росія запозичила та використала у своєму державотворенні, запропоновано вважати: надмірну централізацію державного управління; сакральність правителя, як абсолютного уособлення всіх чесноті повноти влади; високий рівень воєнізації та формування «поліцейської держави»; державоцентричну концепцію суспільних відносин; підміну особистих прав особистими привілеями; наявність вищої , сакральної місії, яка виправдовує всі жертви простого населення та будь-які репресії. При цьому, кожна ознака має сильні й слабкі сторони.

Наголошено на потребі зосередити увагу не лише на зменшенні доходів російської держави, але й на стимулюванні внутрішніх деструктивних процесів, які несуть загрозу для цілісності державного механізму.

Окрему увагу присвячено відцентровим тенденціям національних еліт, що представляють інтереси національних меншин суб'єктів федерації. Численні автономні республіки історично є повноцінними державними утвореннями, що можуть претендувати як на незалежність, так і на перехід під протекторат інших країн (зокрема – Китайської Народної Республіки).

Ключові слова: *публічне управління; війна; ординська система; російська федерація; засади державотворення; деструктивні процеси.*

The article is devoted to the problems of identifying and systematizing the weak points of the state mechanism of the Russian Federation and the prospects for its destruction. In the opinion of the author, the problems of the stability of the state and the vulnerability of its mechanisms to internal and external influence are largely determined by the model of government. At the same time, it is emphasized that the modern state model of the Russian Federation originates not from the Norman formations, Kievan Rus, the Novgorod Republic or Byzantium, but from the Horde, the fall of which marked the beginning of the formation of the Muscovite, and later the Russian, state.

The main attention is devoted to the identification and systematization of the key principles of the Horde mechanism of statehood, which have both advantages and disadvantages. The shortcomings of these foundations can be used to purposefully accelerate the process of destruction of the Horde state. The main features of the Horde concept, which Russia borrowed and used in its state creation, are suggested to be: excessive centralization of state administration; the sacredness of the ruler, as the absolute personification of all virtues and the fullness of power; high level of militarization and formation of a "police state"; the state-centric concept of social relations; replacing personal rights with personal privileges; the presence of a higher, sacred mission that justifies all the sacrifices of the common population and any repression. At the same time, each sign has strengths and weaknesses.

The need to focus attention not only on reducing the revenues of the Russian state, but also on stimulating internal destructive processes that threaten the integrity of the state mechanism is emphasized.

Particular attention is paid to the centrifugal tendencies of the national elites representing the interests of the national minorities of the subjects of the federation. Numerous autonomous republics are historically full-fledged state entities that can claim both independence and transition to the protectorate of other countries (in particular, the People's Republic of China).

Key words: *public administration; war; Horde system; Russian Federation; principles of state formation; destructive processes.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Агресивна та загарбницька зовнішня політика російської федерації регулярно генерує загрози для міжнародної безпеки як у регіональному, так і у глобальному вимірах. Імперські риси, набуті ще за часи становлення російської держави під впливом Золотої Орди та впроваджені царями Іваном III і його сином Іваном IV (Грозним), до сьогодні не дають спокою правителям росії, що не полишають думки про подальше розширення її меж [2]. З огляду на експансіоністські прагнення [10] та демонстративне ігнорування міжнародного права, шкідливість такого державо-утворення як російська федерація для зовнішнього світу стає дедалі очевиднішою.

Звісно ж, необхідність зміни політичного устрою росії шляхом розвалу її складових та

самого зовнішнього вигляду на політичній мапі світу може видаватися надто дискусійною. Проте, з точки зору українця, який прагне переможного закінчення воєнного вторгнення росії в Україну, саме такий сценарій може виявитись єдиним шляхом до існування майбутнього. Тим більше, як буде викладено в ході дослідження, користі від застосування стратегії варто очікувати не тільки українцям, але й пересічним мешканцям російської федерації, які теж відчутно поліпшать своє становище. Особливо ж це стосується представників національних меншин.

Усе зазначене й обумовлює актуальність дослідження ключових теоретико-методологічних засад руйнування російської федерації як державного утворення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблематика деструкції російської державності, як форми поневолення мільйонів громадян різних етносів та насаджування їм єдиної імперської політики, слугувала підґрунтям для ряду досліджень таких авторів як: Ю. Липа, О. Никоноров, С. Рудницький, Г. Чхартишвілі. Більш ранні (до початку XX століття) дослідження, які теж мали місце історичній, політичній, державно-управлінській науці чи публіцистиці, не завжди збереглися до нашого часу.

Крім того, в процесі дослідження було використано напрацювання зі стратегії та менеджменту таких дослідників як В. Горбатенко, А. Митко, Дж. Трівульціо (G. Trivulzio), Сунь-Цзи, Л. Худолій.

Метою дослідження є узагальнення ключових засад деструкції російської федерації яке держави, сформованої за ординською системою.

Виклад основного матеріалу. Проблематика стійкості держави та вразливості її механізмів до внутрішнього й зовнішнього впливу значною мірою обумовлена моделлю правління. В ході ряду попередніх досліджень автором уже було виведено основні ознаки Ординської моделі правління, притаманні теперішній росії, які прямо підказують на можливість встановлення слабких місць моделі та виведення складових алгоритмів для створення стратегії розвалу російської федерації [11].

В процесі вивчення історичних фактів, варто позбутися хибного уявлення про те, що російська країна сьогодення бере початок з варязьких, візантійських чи київських коренів. Подібна діагностика російської політики, на наше переконання, повністю помилкова. Найбільш вдало зобразив цю думку письменник Григорій Чхартішвілі в своєму творі «Арістономія». Він писав, що росія, яку ми знаємо, була заснована 1478-1480 роки, коли московське князівство формально вийшло з татарського підданства і остаточно підкорило Новгородську республіку [7]. За такого підходу, становлення російської держави прямо пов'язано з постаттю московського князя Івана III (1462-1505). Є підстави вважати, що саме цей діяч, якому вчені чомусь приділяють значно менше уваги, ніж, наприклад, Івану Грозному, Петру Першому (чи й аж надто тимчасовим правителям, на кшталт Бориса Годунова), поза всяким сумнівом є головним будівельником російської історії. Саме Іван III заклав фундамент, який визначив параметри майбутньої політики росії, скопіювавши його із Золотої Орди, і зробив це так міцно, що протягом століть, ніхто не змінив цю основу. Хоча, за останні п'ять століть верхні поверхи цієї будови неодноразово мінялися [7].

Автор чітко виділяє основні ознаки Ординської концепції управління, які росія запозичила та використовує до сьогодні.

1. Концепція управління за Ординським підходом виявляється надмірно централізованою. У цій системі, усілякі рішення - чи то адміністративні, економічні, культурно-політичні чи ідеологічні - мають свій початок у центральному органі влади, або вимагають його затвердження. Така структура має свої переваги у підвищенні ефективності мобілізаційних процесів, однак вона може призвести до затримок у адміністративних процедурах. Це означає, що подібний підхід може бути корисним у ситуаціях кризи, але в стандартних умовах він може бути контрпродуктивним.

2. У рамках Ординської системи влади, постать правителя набуває сакрального характеру, а його рішення вважаються верховними, перевищуючи законодавчі норми. Така непохитна повага до верховної влади сприяє забезпеченню стабільності політичної системи та загальнонаціональної безпеки. Система, що віддає перевагу такому типу управління, демонструє зменшену схильність до внутрішніх соціальних та політичних потрясінь, що є безсумнівною перевагою. Проте, існують значні ризики у наданні надмірної влади одній особі, враховуючи її людські вади і можливість помилок. Необмежена влада може призвести до критичних наслідків, особливо у випадках особистої слабкості, фізичного чи психічного нездоров'я правителя, що має потенціал привести країну до повної кризи.

3. У Ординській країні спостерігається високий рівень воєнізації, при цьому особливе значення приділяється ролі таємної поліції. Ця характеристика політичної системи виявля-

ється не лише у значній міці Збройних сил і пріоритеті військових витрат у бюджеті, але також у способі цивільного управління. В цій системі накази не підлягають обговоренню, а зобов'язані бути беззаперечно виконані. Колегіальний підхід у прийнятті рішень майже відсутній або дуже слабо розвинений. Представники адміністративної влади несуть відповідальність за свої дії виключно перед своїм безпосереднім керівництвом, а не перед суспільством. Правитель країни Ординського типу стоїть поза зоною будь-якої критики і не підзвітний нікому у своїх діях.

4. У центрі Ординської концепції лежить висока цінність самої держави. Згідно з цією ідеологією, не уряд стоїть на захисті інтересів народу, а сам народ відіграє ключову роль у захисті інтересів держави. Основоположним елементом такої політичної системи є обмеження особистих свобод та прав громадян, що є невід'ємною умовою для функціонування Ординського устрою. В цій системі кожен житель, незалежно від його соціального статусу, розглядається як службовець держави, що підкреслює універсальність обов'язку служіння державним інтересам.

5. У рамках Ординської політичної системи замість універсальної системи особистих прав функціонує ієрархія особистих привілеїв. Відмінність між правами та привілеями полягає у тому, що права вважаються природними та невідчужуваними, можливість втрати яких обмежена випадками скоєння злочинів та судових рішень. Привілеї ж, навпаки, надаються владою і можуть бути відібрані так само, як і надані. Рівень та характер привілеїв залежать від ступеню зближення їхнього володаря із вершиною владної ієрархії. Такий підхід забезпечує ефективне управління в Ординській країні, оскільки кожен чиновник усвідомлює, що його добробут залежить безпосередньо від лояльності до правителя.

6. Ординська політична система вимагає від громадян відчуття певної вищої місії. Сакральність влади в цій системі, що базується на обмеженні свободи і застосуванні примусу, повинна бути обґрунтована ще більш важливими цілями, заради яких народу необхідно миритися з випробуваннями та труднощами. Важливу роль у підтримці цієї сакральної ідеї відіграє державна ідеологія. На сьогоднішній день ми можемо спостерігати ідею глобального захисту інтересів російських громадян, що включає в себе елементи реанімації Радянського Союзу. Це виражається, наприклад, у масовому наданні російських паспортів та застосуванні гібридних військових конфліктів [7]. При цьому, з перелічених ознак Ординської країни, головною є перша – тотальна централізація.

Успіх ординської політики забезпечується тільки тому, що з огляду на історичні та географічні умови світ сходу влаштований дещо простіше, ніж світ заходу. Світ сходу залишається пустелею з суворим кліматом або тайгою, в якому мешкають примітивні люди, а принцип жорсткої субординації гарно працює. За часів, коли суперечки між націями вирішувалися силою зброї, Ординська країна майже завжди виявлялася сильнішою від держав, влаштованих за більш м'якою, гнучкою системою [11].

Проте, за законами діалектики не лише сильні, але й слабкі сторони проявляють себе на практиці. Виходячи з цього зрозуміло, що загальні стратегічні механізми по руйнуванню країни, побудованої за Ординськими ознаками, повинні бути націлені на визначені вище ознаки стабільності: централізацію країни, сакральність її диктатора, воєнні та спеціальні сили, сам державний устрій, переоцінку системи прав і свобод громадян, зміну загальнонаціональних цінностей в країні по досягненню «великої» мети.

Подальші ж загальні тактичні рухи, згідно теорії безпеки, повинні відбуватись по двом основним напрямкам – від зовнішніх та внутрішніх джерел, які слід створити або знайти. При цьому, до загальних засад руйнування російської федерації варто віднести: безперервність, системність, одночасність та послідовність. Тобто тактичні рухи мають вчинятись регулярно та безперервно, але цьому повинна передувати ґрунтовна підготовка.

Рухи по встановленим напрямкам повинні проводитись системно, тобто згідно певного алгоритму по усім системо-утворюючим місцям. Тактика дій має відбуватися одночасно за всіма встановленими напрямками та цілями, що відповідають вказаним напрямкам. Послідовність тактичних рухів визначається певною черговістю, має відповідати плану, тому що одні цілі залежать від інших, а загальна ефективність руйнівного впливу обумовлена цією залежністю [8].

Крім цього, важливою характеристикою будь-якої країни є те, що вона являється певним великим підприємством, яке має заробляти та розвиватись разом із своїм персоналом, тобто громадянами. Тому, розвиток та безпека країни залежить від розмірів її доходів та витрат [8]. І саме співвідношення доходів і витрат, а не їх абсолютні показники, є визначальним фактором фінансової стабільності.

Виходячи з викладеного, можна зробити певні припущення стосовно ключових засад розвалу росії. Стратегічні плани руйнівного

впливу повинні ґрунтуватися на чотирьох складових: збільшення витрат, зменшення доходів, створення дефіциту інтелекту та інформаційний напрямок. При цьому, стратегічні дії по кожній із цих складових повинні проводитись з метою руйнування однієї із шести визначених ознак Ординської країни [6]. Розглянемо кожен напрямок окремо.

Варіантів збільшення витрат країни є чимало. Суттєвого збільшення витрат країни можна досягти шляхом втягування її у воєнний конфлікт, тому що немає нічого коштовнішого ніж війна (при цьому, війни можуть бути як зовнішніми, так і внутрішніми [1]. На високій вартості війни та шкідливості тривалої війни для економіки держави акцентував увагу Сунь-цзи, у своєму трактаті «Мистецтво війни». Стратег переконливо доводив, що «війна любить перемогу й не любить тривалості» [5]. Не менш красномовно з цього приводу висловлювався на світанку XVI століття відомий італійський аристократ та маршал Франції Джан Джакомо Тривульціо (Gian Giacomo Trivulzio), який у відповідь на питання короля Франції Людовика XII: «Що необхідно для перемоги?», зазначав: «Три речі. По-перше, гроші, по-друге, гроші й по-третє, гроші» [9]. Вже сьогодні для росії існує велика стаття витрат на зовнішній російсько-українській війні, але зрозуміло, що російський правитель готувався до цієї війни і забезпечив себе певним запасом ресурсів. Тому, можна припустити, що теперішні воєнні витрати росії певним чином заплановані.

Проте, завдання українських сил оборони збільшити витрати агресора до таких розмірів, щоб вони вийшли за межі запланованих та утворили в бюджеті росії великий дефіцит. При цьому, мова йде як про прямий, так і непрямий дефіцит. Як про матеріальний, так і про антропогенний. Збільшення воєнних витрат можливо реалізувати різними тактичними кроками. Наприклад, втягнути росію в паралельний внутрішній воєнний конфлікт або інші про які буде згадано далі, а також за рахунок збільшення витрат на відновлення коштовних життєво-необхідних об'єктів.

Зменшити доходи бюджету російської федерації можливо, якщо ретельно встановити основні статті цих доходів, як зовнішніх так і внутрішніх. Відразу спадає на думку залежність цієї країни від ціни на корисні копалини, тому світове падіння ціни на нафту дуже сильно вплинуло на загальний зовнішній прибуток країни. Але, звісно ж, це не все на чому заробляє російська федерація. Слід системно підійти до цього питання і зосередити в подальшому тактичний вплив інші зовнішні джерела прибутків та на внутрішні сфери життєдіяльності, за рахунок яких тримається економіка країни.

Створення інтелектуального дефіциту в країні може зруйнувати подальші спроби країни відновити свою економіку і прибутки, одночасно з цим зруйнується й воєнно-силова складова Ординської країни, на якій тримається її фундамент і централізованість. Із зовнішньої сторони тактичними рухами залишаються економічні та технологічні санкції, які не дозволяють потрапляти новим технологіям до росії. Внутрішніми ж тактичними діями можна зменшити попит і можливість на власні наукові розробки та підготовку нових кадрів.

Інформаційний напрямок не менш важливий за попередні, оскільки покликаний підривати головні ознаки Ординської країни – сакральність лідера та наявність високої мети, разом із преклонінням перед наданням привілеями на заміну цінності своїх прав.

Із зовнішньої сторони інформаційний вплив можливий на певних умов, тому що російський інформаційний простір дуже закритий для закордонних джерел. Важливо звернутися до альтернативних методів інформування населення та проведення інформаційно-психологічних операцій [3]. В середині суспільства важливо мати окремі джерела інформаційного впливу, які також системно та регулярно використовувати для пропаганди вільного способу життя, демократичних цінностей та підриву авторитету диктатури .

Окремо варто зазначити про те, що на теперішній час російська федерація не є монолітною країною. В її структурі знаходяться більше восьмидесяти національних утворень, які почасти прагнуть власної ідентичності та самостійності. Проте, вони залишаються пригніченими за рахунок вищевказаних ознак Ординської країни та страхом сили спеціальних та воєнних органів примусу, внутрішньої пропаганди та економічної залежності від центру. Але певні відомості про позитивні процеси, що відбуваються в середині росії є і їх варто використовувати.

Наприклад, на півдні Сибіру, біля кордонів Монголії, розташована російська республіка Тува. Це – відносно маленька територія, що не має практично ніякої промисловості, і при цьому налічує трохи більше 300 тисяч жителів. Втім, республіка цікава тим, що Тува до 1944 року не була регіоном російської федерації, вона була незалежною державою і називалась Тувинською Народною Республікою. Тому, якщо проектувати заходи націлені на розкол росії, то поряд з Кавказом, Якутією, Татарстаном тощо, обов'язково потрібно мати на увазі Туву і подібні їй утворення.

Цікаво, що історично Тува була частиною Китаю, або ж мала самостійність, тому відновлення історичної справедливості, не є фантазіями місцевих націоналістів. Масові тамтешні етнічні конфлікти, котрі довелось придушувати з допомогою армії та ОМОНу, відбувались ще у дев'яності роки. І прямо зараз там просто не стануть розмовляти російською, а увечері росіянам не рекомендують виходити на вулиці навіть в столиці Туви - Кизилі. Увага КНР до цієї республіки не є дивною [4]. Адже ресурси республіки не назвеш бідними. Там наявні потужні поклади кольорових та рідкісних металів, золота, вугілля, асбесту, залізної руди, нефриту, ртуті. Не варто забувати про величезні ресурси питної води, дефіцит якої, як говорять деякі науковці, буде причиною воєн у другій половині XXI століття.

Все зазначене, як і багато іншого, створює підстави для виникнення внутрішніх конфліктів усередині російської фередації, які можуть бути складовою загальних засад її майбутньої руйнації.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Як сильні, так і слабкі сторони російської федерації обумовлені саме її ординською системою державності. При цьому, внутрішні відцентрові сили можуть становити для цього державного утворення більшу загрозу, ніж зовнішній вплив.

Згадуючи про перспективи внутрішнього російського сепаратизму, найважливішим фактором поряд з економічним, залишається фактор сприяння і зацікавленності еліт. Зараз правитель росії залишається самою багатою особою в країні і національні питання його не хвилюють – силовий блок в росії потужний і від нього сильно страждають недоброзичники. Проте на побутовому рівні місцеві еліти мріють отримати частину багатств і при нагоді не забудуть це втілити в життя. Більш того, в республіках активно розвиваються та всіляко підтримуються національні традиції та релігія – іслам та тибетський буддизм з потужними елементами місцевого шаманізму, які основними внутрішніми чинниками руйнування.

Окреслені автором засади руйнування російської федерації підтверджуються фактами новітньої історії. Слід згадати про руйнування царської росії та руйнування радянського союзу. Досліджуючи усі матеріали цієї статті видно, що в обох випадках рушієм руйнування були війни – Перша Світова та Афганська, куди росію втягнулася попри колосальні витрати. Проте, одночасно з війнами відбувались конкретні внутрішні руйнівні конфлікти – пролетарський рух в царській росії та національне самовизначення у радянському союзі. Про економічні, політичні та інформаційні чинники тих часів, які вплинули на шість ознак Ординської країни, наразі ще всі пам'ятають.

Враховуючи усі складові окреслених засад, з визначеними напрямками впливу, на сьогодення залишається тільки вибудувати стратегічний план заходів тиску на деструктивні процеси. Авторський колектив наразі активно займається подальшими розробками цієї теми. Дотримуючись визначених принципів виконання стратегічного плану, контролюючи тактичні рухи, слід розподілити певні функції між відповідними підрозділами спеціальних служб. Координуючи дії підрозділів та органів, проводячи системні та послідовні операції український штаб сил оборони здатен подолати монстра.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Горбатенко В. "М'яка сила" як основа сучасної геополітичної стратегії. *Studia politologica Ucraino-Polona.* 2014. Вип. 4. С. 27-31

2. С. Лисенко-Зарецький, Безпека на межі світів. К. ВД Дакор, 2022. 416с.

3. Митко А. М. Інформаційна демократія: реалії та виклики часу. Луцьк: Вежа-друк, 2014. 400с.

4. Никоноров О. Коли розвалиться Росія: Чи стане Тува китайською провінцією Тану-Урянхай. 2 квітня 2016. URL: https://dn.depo.ua/ukr/dn/separatistskie-ugrozy-sovremennoy-rossii-tuva-02042016200000#google_vignettehttps://dn.depo.ua/ukr/dn/separatistskie-ugrozy-sovremennoy-rossii-tuva-02042016200000#google_vignette

5. Сунь-Цзи. Мистецтво Війни. Переклад: Григорій Латник. Київ: Арій, 2014. 128 с.

6. Худолій Л. Складові економічної безпеки суб'єктів господарської діяльності. *Ефективна економіка.* 2011. № 1.

7. Чхартишвілі Г. Аристономія. М. Захаров, 2012. 544с.

8. О. Ященко, Д. Макатьора, & Р. Кубанов. Архітектурно-економічний концепт малоповерхової забудови як засіб досягнення економічної стабільності та сталого розвитку держави. *Економіка та суспільство*. 2023. № 58. URL: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-58-11.

9. Lypa Y. Partition of Russia. 28 Schems and 1 Map in Text. Second Edition. Printed in U.S.A. by Noble Offset & Printing CO. 1954. 130 p.

10. Lysenko S.,... The Analysis of World Information Warfare and Information Security in the Context of the Russian-Ukrainian War. Studies in media and communication. Vol. 11, No7 (2023), pp. 150-158. DOI: https://doi.org/10.11114/smc.v11i7.6414. URL: https://redfame.com/journal/index.php/smc/article/view/6414

11. Marino Viganò, TRIVULZIO, Gian Giacomo, detto il Magno, in Dizionario biografico degli italiani, Vol. 97, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2020.

ADAPTIVE NATURE OF SOCIAL PROCESSES AND PRINCIPLES OF ADAPTIVE PUBLIC ADMINISTRATION IN NATIONAL SAFETY

АДАПТИВНИЙ ХАРАКТЕР СОЦІАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ ТА ПРИНЦИПИ АДАПТИВНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ

UDC 371.11 (048): 351.86:321
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.23

Rudenko O.M.
Doctor of PublicAdministration, Professor,
Head of the Department of Management and Administration,
Chernihiv Polytechnic National University

Rudenko O.O.
graduate student,
Zhytomyr Polytechnic State University

Theoretically substantiated the need for adaptive management in the field of civil society development in the context of the social processes' resilience as a condition of national safety. Showed the changes occurring in the field of civil society development can acquire a destructive meaning, requiring the introduction of new principles of public management in the field of ensuring national safety. Quite often, not only the interaction of the state and social institutions of the non-state sphere, but also their opposition leads to this type of social-state relations, when an ideal model of the evolutionary development of the state system is created, and the state, sometimes without even realizing it, pushes civil society to develop more effective and clearer ways of their own development, thereby becoming an ally of civil society. The efforts of civil society to oppose the requests of the state, which do not correspond to the ideas of citizens, create an atmosphere of smoothing out contradictions and developing a compromise, as well as developing an appropriate management style, that connected with change management as one of main principle of adaptive management. It is concluded that in order to manage change and implement change strategies, it is important to avoid implementing irrelevant or random methods and try to focus on a suitable plan of action. Change management is an ongoing process that takes time, expertise, dedication and efforts to implement and run. Changes of social development, changes in the civil society process can lead to emergence of national safety threats. That is why before adopting one of the many effective and popular change management approaches and models, system of adaptive management (adaptive public administration) first figure out why it needs the changes and how will the changes benefit it.

Key words: *adaptive management, civil society, national security, management principles, public administartion, social processes, change management.*

Теоретично обґрунтовано необхідність адаптивного управління у сфері розвитку громадянського суспільства в контексті стійкості соціальних процесів як умови національної безпеки. Показано, що зміни, що відбуваються у сфері розвитку громадянського суспільства, можуть набувати деструктивного змісту, вимагаючи запровадження нових принципів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Досить часто не лише взаємодія держави та суспільних інститутів недержавної сфери, але й їх протистояння призводить до такого типу суспільно-державних відносин, коли створюється ідеальна модель еволюційного розвитку державного устрою, а держава, часом сама того не усвідомлюючи, підштовхує громадянське суспільство до вироблення більш ефективних і зрозумілих шляхів власного розвитку, тим самим стаючи союзником громадянського суспільства. Намагання громадянського суспільства протистояти запитам держави, які не відповідають уявленням громадян, створюють атмосферу згладжування протиріч і вироблення компромісу, а також вироблення відповідного стилю управління, пов'язаного з управлінням змінами як один з основних принципів адаптивного управління. зроблено висновок, що для того, щоб керувати змінами та впроваджувати стратегії змін, важливо уникати впровадження невідповідних або випадкових методів і намагатися зосередитися на відповідному плані дій. У цьому контексті управління змінами як безперервний процес, який потребує часу, досвіду, відданості та зусиль для впровадження та проведення передбачає урахування того, зміни суспільного розвитку, зміни в процесі розвитку громадянського суспільства можуть призвести до виникнення загроз національній безпеці.

Ключові слова: *адаптивне управління, громадянське суспільство, національна безпека, принципи управління, публічне управління, соціальні процеси, управління змінами.*

Problem formulation. With the emergence and development of new types of societies and social relations, there is an acute need for new forms and methods of armed struggle, means of resolving conflicts and achieving advantages over the enemy in confrontation. Scientific and technical progress plays a decisive role in meeting these needs, each of the stages of which reveals qualitatively new principles of development of forms and methods of conducting armed struggle, having as a concrete result the development of new, synthetic technologies. These technologies (as well as the general trends of scientific and technological development, which are revealed taking into account the intellectual potential and forecasting of the global security environment) are actually the basis of strategic planning and forecasting in the field of ensuring national security and defense, as well as obtaining significant advantages in a possible future confrontation and armed conflict struggle Strategic forecasting and planning in this area is directly related to the resources of the state in general and the national economy in particular, which, in the vast majority of cases, are limited, and sometimes have a decisive influence on the growth rates of the national economy. But the changes occurring in the field of civil society development can acquire a destructive meaning, requiring the introduction of new principles of public management in the field of ensuring national safety. Public administration should take into account the parameters and requirements of complex social systems, acquiring the

characteristics and ability of adaptability as one of the effective principles of responding to changes.

Last researches and publications. Adaptive management and principles of it are in the focus in different aspects: issues of the evolution of the strategy paradigm and results of it [1]; organisational flexibility needs to be built into the firm so that it may adapt and respond to change [2]; cross-functional teams are playing a greater role in the strategy process [3]; thought and action take place sequentially [4; 5]; the top management providing the supporting internal environment to allow this level of autonomy [6]; strategy emerges through a constant process of iteration [7-10] balancing intuition and analysis [11]. But researches the relations between the social changes and adaptive management principles in national safety is actual.

Goal. Theoretically substantiate the need for adaptive management in the field of civil society development in the context of the social processes resilience as a condition of national safety.

Main material. Civil society as a system of non-state social relations and institutions that provides individuals with the opportunity to realize their rights, needs, interests and values, at the same time, is not isolated from the state, does not oppose it, but rather, on the contrary, civil society and the state are combined into one by one series of structural connections, since the state, performing managerial and mediating functions in public life, cannot but cooperate with civic values and institutions, which, through a system of horizontal connections, cover almost all social relations. In addition, some social institutions are partially intertwined with both civil society and state institutions. In modern society, the state acts as a counterparty to a developed civil society, and its role consists in coordinating and regulating interests and the processes of their implementation to national interests and constitutional requirements, in creating conditions for their legal expression and implementation, i.e. in promoting the structuring of society, in coordinating its components, preventing destructive conflict of social competitions [12]. At the same time, social institutions act as a way of organizing the human community, according to which such an institution follows the instructions of the state, but does not allow the state to completely absorb it, always preserves and values the private component in the attitude to events or in their implementation. Citizens must be able to defend their sovereignty and vital interests. Such consolidation of civil society and the state is carried out at the horizontal level, which is a component of vertical relations in the system of civil society. That is, non-state social entities and citizens themselves with their demands and interests exist and act within the system of economic, socio-political, religious, spiritual-moral, family, cultural and other social relations that determine state policy and express the will of citizens of society. Based on the ideas of A. Gramsci, in the "architecture" of modern civil society, it is possible to distinguish not only many horizontal connections, but also several of their levels or layers.

The first level, the "foundation" of civil society, consists of economic relations based on various forms of ownership, which, while respecting the interests of the individual and society as a whole, creates the necessary prerequisites for overcoming the existing alienation of man from the means of production. However, these prerequisites can be fully realized only when all members of civil society own specific property or the right to use it, and also have the opportunity to dispose of the product they made or the public product at their discretion. It is important to keep in mind that ownership of property can be both individual and collective, and in any field of activity (industrial or agricultural production, trade, credit, rental and exploitation of real estate, etc.), but on the condition that each participant of collective ownership has at his disposal a real right to participate in the management of the affairs of an enterprise organized on similar grounds.

The next level of civil society is socio-cultural relations, which include family-family, ethnic, religious and other stable ties, the diversity of which reflects the "non-political" interests of various social strata and groups, as well as their representatives. And finally, the "upper layer" consists of relations related to individual choice, political and cultural preferences, and value orientations. It is here that the associative, or, as it is called, the "public sphere" (as opposed to the "private") one develops, which includes the activities of mass movements, parties, interest groups and other socially active organizations that ensure cultural and ideological pluralism, the free will of citizens and in their close contact with state institutions, they contribute to the development of the tendency towards the gradual decentralization of state power, its partial transfer to self-government bodies, and the expansion of civil society participation in the management of various spheres of public life. Thus, civil society combines the interests and needs of various social and political subjects, which, if these interests do not coincide, leads to confrontation between them and conflicts.

The efforts of civil society to oppose the requests of the state, which do not correspond to the ideas of citizens, create an atmosphere of smoothing out contradictions and developing a

compromise, as well as developing an appropriate management style, that connected with change management as one of main principle of adaptive management (Fig. 1).

But in last case, when there is conflicts possibility, we need pay attention to process of reforming. For example, in the process of the reformation of the Ukrainian state, one of the main tasks consists in the formation of a socially responsible power and political structure capable of clearly realizing its own goal of the subject of transformations, fully and impartially determining the stages of its achievement, setting real tasks, outlining the ways and methods of its activity, providing mechanisms their implementation and effective reformation on the way to change. And quite often, not only the interaction of the state and social institutions of the non-state sphere, but also their opposition leads to this type of social-state relations, when an ideal model of the evolutionary development of the state system is created, and the state, sometimes without even realizing it, pushes civil society to develop more effective and clearer ways of their own development, thereby becoming an ally of civil society [17]. It is the changes that make it necessary to apply the principles of adaptive management. Considering this, the process of formation and development of civil society requires an appropriate development strategy, where all levels of public administration would be taken into account in the specified sequence, in particular [18-19]:

– the presence of a common national idea, traditions, preferences, priorities and values, which is a condition for the preservation of the national state, national identity and actually nations;

– the development of the state administration system, increasing the efficiency of public leadership, transparency in the actions of the authorities, the absence of party divisions and opposition, public opinion regarding management decisions;

– availability of effective economic mechanisms for ensuring social stability, new structural economic policy;

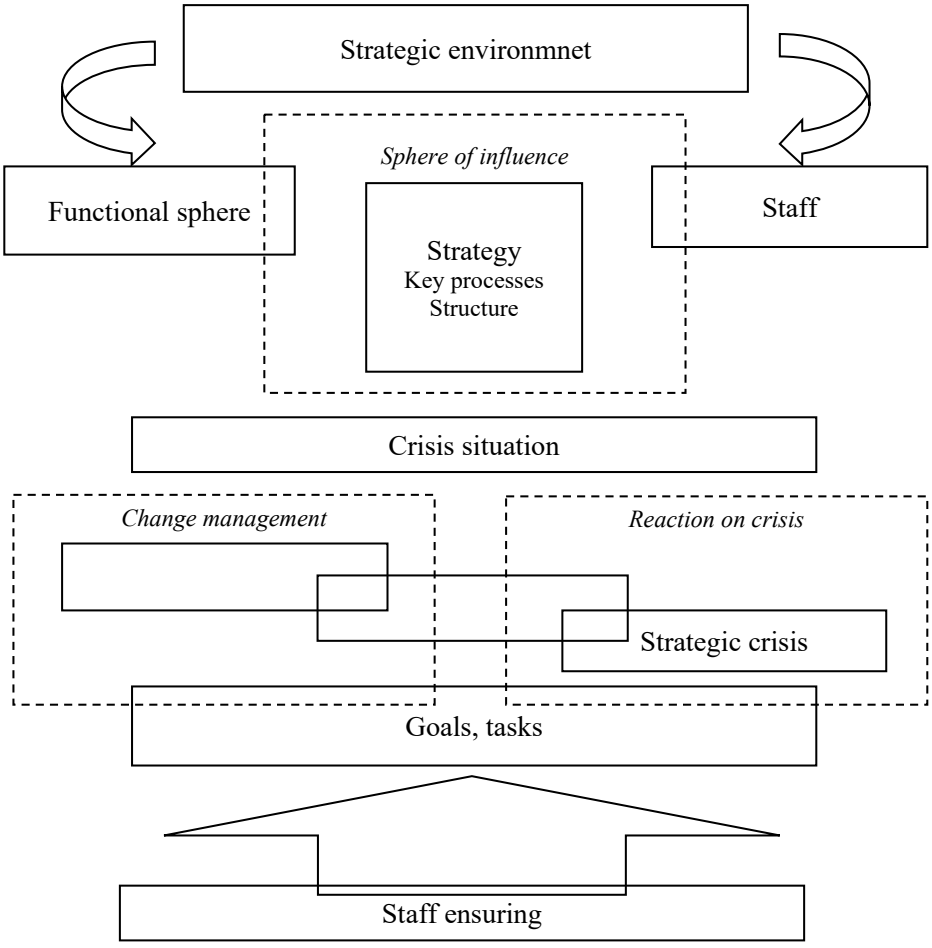


Fig. 1. Framework of differented and integrated change management [14–16]

– providing the population with high-quality social services, a high level of social protection;

– access to one of the main places of the social stratum, which is not only the most numerous, but also active, claiming at the same time a dominant position in the system of political and economic power;

– increasing the importance of humanitarian aspects, the scientific, technical and cultural level of the population as an important condition for sustainable development.

That conforms the need for use such main principles of strategic management as [19]: purposefulness; continuity; theoretical and methodological validity of forms and methods of strategic management; a systematic, comprehensive approach to the development of strategies and the strategic management system as a whole; the presence of the necessary sequence of stages; cycle; uniqueness of strategic management systems of specific enterprises; using the uncertainty of the future as strategic opportunities; flexible adequacy of systems of strategic management of changes and conditions of functioning of organizations; effectiveness and efficiency.

The development of such a strategy requires the formation of the capacity for strategic forecasting, the formation of effective plans, and the ability to influence the improvement of the moral foundations of society [20]. In Ukrainian society, taking into account the events of recent times, the need to transition to a new consciousness model and, accordingly, to a new round of social development is clearly visible. Ignoring the need for overdue changes can lead to a societal crisis. As observing: "The changes under way reflect less a conscious effort than a natural evolution, part of the adaptation to external conditions that organizations make in order to survive…(strategy) is evolving due to the increasingly urgent need for responsiveness to market changes - a need that has also contributed to the flattening of hierarchies. This elimination of layers of management, in turn, affects the way in which organizational strategies are created" [3, p. 8]. That is why achieving strategic goals requires rationalization of the planning process and distribution of state resources, their effective use, as well as constant control of all stages of state programs implementation. In this context rationalization the planning process refers to the capacity-based planning process, which involves [21-22]:

– determination of capacity requirements;

– clarification of the necessary joint defense capabilities according to probable scenarios of their use, the development of which requires planning for the medium and long term and the formation of their list;

– identification of insufficient capacities to be created, as well as existing capacities to be developed;

– determination of excess capacities that must be disposed of in order to free up resources.

Another direction in the unified complex of strategic planning is resource planning, which involves:

– forecasting the value indicators of the necessary capabilities, resources and expenditures for the needs of the defense of the state;

– determining the need to create the necessary capabilities;

– assessment of resources that are necessary to ensure the maintenance of existing capabilities;

– formation of a list of minimum necessary capabilities for maximum balancing of their value with the financial and economic capabilities of the state;

– determining the need for additional financial resources to ensure the development of critical capabilities;

– determination of alternative options for achieving the required capabilities.

In the fact, strategic development programs are planned within the framework of a single complex. Rationalization of strategic planning goals requires mandatory consideration of risks and uncertainties that affect program decisions during the development of the budget, procurement plans, and other short-term plans. To achieve a high degree of strategic programs realism, a network filter is used, which allows to eliminate the duplication of plans for the use and distribution of resources, to optimize the time parameters of management (first of all, strategic) decision-making, and to eliminate a competing needs.

Conclusions. In order to manage change and implement change strategies, it is important to avoid implementing irrelevant or random methods and try to focus on a suitable plan of action. Change management is an ongoing process that takes time, expertise, dedication and efforts to implement and run. Changes of social development, changes in the civil society process can lead to emergence of national safety threats. That is why before adopting one of the many effective and popular change management approaches and models, system of adaptive management (adaptive public administration) first figure out why it needs the changes and how will the changes benefit it. Taking into account the dynamics of social changes and their iinfluence on civil society, from the point of view of ensuring national security it is necessary: forming the

model of transition states control: monitoring the institutional changes; development of modern thinking styles based on intuition, expanded perception, worldview, rationality, heuristics in order to develop the ability to solve complex and deep tasks and problems, and priority of focal thinking (object of change). Becomes of great importance the strategy of choosing a "reboot" of the system in the framework for change initiatives.

REFERENCES:

1. O'Shannassy T. Lessons from the Evolution of the Strategy Paradigm. RMIT Business, 1999.

2. Tushman M., O'Reilly C. Winning Through Innovation. Harvard Business School Press, Boston. 1997.

3. Wall S.J., Wall S.R. The evolution (not the death) of strategy. Organizational Dynamics. 1995. Vol. 24. №. 2. Pp. 7-19.

4. Isenberg D.J. How senior managers think. Harvard Business Review. 1984. November-December. Pp. 81-90.

5. Luehrman T.A. Strategy as a portfolio of real options. Harvard Business Review. 1998. September-October. Pp. 89-99.

6. Stacey R. Strategic Thinking and the Management of Change. London, Kogan Page, 1993.

7. Liedtka J.M. Strategic thinking: can it be taught? Long Range Planning. 1998. Vol. 31. № 1. Pp. 120-129.

8. Liedtka J.M. Linking strategic thinking with strategic planning. Strategy and Leadership. 1998. Vol. 26. № 4. Pp. 30-35.

9. Liedtka J., Rosenblum, J. Shaping conversations: Making strategy, managing change. California Management Review. 1996. Vol. 39. № 1. Pp. 141-157.

10. Christensen C. Making strategy: learning by doing. Harvard Business Review. 1997. November-December. Pp. 141-156.

11. Raimond P. Two styles of foresight: Are we predicting the future or inventing it? Long Range Planning. 1996. Vol. 29. № 2. Pp. 208-214.

12. Вітер Д., Руденко О. Теоретичне осмислення ідеальної сутності громадянського суспільства. Розвиток громадянського суспільства в Україні: минуле, сучасність, перспективи: моногр.; за заг. ред. О. Руденко, С. Штурхецького. Острог, «Острозька академія», 2013. С. 21-46.

13. Bonn I., Christodolou C. From strategic planning to strategic management. Long Range Planning. 1996. Vol. 29. № 4. Pp. 543-551.

14. de Wit B., Mayer R. Strategy: Process, Content, Context. Melbourne: International Thompson, 1998.

15. Mintzberg H., Lampel J. Reflecting on the strategy process. Sloan Management Review. 1999. Spring. Pp. 2-30.

16. Lorange P. Strategy implementation: the new realities. Long Range Planning. 1998. Vol. 31. № 1. Pp. 18-29.

17. Hamel G. Strategy as revolution. Harvard Business Review. 1996. July-August. Pp. 69-82.

18. Wernerfelt B. A resource-based view of the firm. Strategic Management Journal. 1995 . Vol. 5. Pp. 171-180.

19. Wilson I. Strategic planning for the millennium: Resolving the dilemma. Long Range Planning. 1998. Vol. 31. № 4. Pp. 507-513.

20. Stolzenberg K., Heberle K. Change Management: Successfully Shaping Change Processes – Mobilizing Employees. Vision, Communication, Participation, Qualification. Luxemburg: Springer, 2022.

21. Esther C., Green M. Making Sense of Change Management: A Complete Guide to the Models, Tools and Techniques of Organizational Change. London: Kogan Page, 2012.

22. Organizational Change and Innovation: Psychological Perspectives and Practices in Europe (Routledge Library Editions: Management) / Ed. Hosking D. M., Anderson N. London: Routledge, 2018.

ВПРОВАДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗМІН У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ ЩОДО УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ

IMPLEMENTATION OF ORGANIZATIONAL CHANGES IN THE PUBLIC SECTOR REGARDING HUMAN RESOURCES MANAGEMENT

УДК 354/352
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.24

Лопушинський І.П.
д. наук з держ. упр., професор, заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

Мусіловський І.М.
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

Статтю присвячено вирішенню важливої та нагальної проблеми розвитку теоретичних і прикладних основ запровадження організаційних змін у публічному секторі щодо управління людськими ресурсами; обґрунтовано, що управління людськими ресурсами в публічних установах та організаціях – це складний і багатогранний комплексний процес; доведено, що від того, як у публічному секторі професійно та системно впроваджуються різноманітні технології та підходи до управління людськими ресурсами, залежить ефективність та результативність діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, особливо з урахуванням сучасних викликів і запитів внутрішнього та зовнішнього середовища, спричинених запровадженням в Україні правового режиму воєнного стану; з'ясовано, що в умовах реформування публічної служби та її адаптації до кращих європейських практик, виникає потреба дальшого вдосконалення управління людськими ресурсами в публічному секторі; показано, що реформування системи управління людськими ресурсами в публічних установах та організаціях спрямовано на побудову сучасної, цифрової, сервіс-орієнтованої держави; доведено, що реформа системи управління людськими ресурсами передбачає формування ефективної системи публічного управління та адміністрування, здатної розробляти та реалізовувати інтегровану публічну політику, орієнтовану на нагальні потреби людей, сталий соціальний розвиток та відповідне вирішення внутрішніх і зовнішніх викликів сьогодення; зроблено висновок про те, що на практиці реформування системи управління людськими ресурсами означає розбудову сильних і підзвітних державних інституцій управління людськими ресурсами в публічному секторі, підготовку якісних виконавчих рішень, формування професійної публічної служби, повноцінний запуск електронного урядування, надання зручних та якісних управлінських послуг населенню.

Ключові слова: *публічний сектор, організаційні зміни, децентралізація, адміністративно-територіальна реформа, управління людськими ресурсами, підготовка та підвищення кваліфікації публічних службовців.*

The article is devoted to the solution of the important and urgent problem of the development of theoretical and applied foundations for the introduction of organizational changes in the public sector in relation to human resources management. It is substantiated that the management of human resources in public institutions and organizations is a complex and multifaceted complex process. It has been proven that the efficiency and effectiveness of the activities of civil servants and local self-government officials depends on how various technologies and approaches to human resources management are professionally and systematically implemented in the public sector, especially taking into account modern challenges and requests of the internal and external environment caused by the introduction in Ukraine, the legal regime of martial law. It was found that in the context of public service reform and its adaptation to the best European practices, there is a need for further improvement of human resources management in the public sector. It is shown that the reform of the human resources management system in public institutions and organizations is aimed at building a modern, digital, service-oriented state. It has been proven that the reform of the human resources management system involves the formation of an effective system of public management and administration, capable of developing and implementing an integrated public policy focused on the urgent needs of people, sustainable social development, and appropriate solutions to today's internal and external challenges; it was concluded that in practice the reform of the human resources management system means the development of strong and accountable state institutions for the management of human resources in the public sector.

Keywords: public sector, organizational changes, decentralization, administrative and territorial reform, human resources management, training and advanced training of public servants.

Постановка проблеми. Швидкі темпи соціально-політичних та економічних перетворень, що відбуваються в Україні на євроінтеграційному шляху, вимагають принципово нових вимог до знань, умінь та навичок публічних службовців. Скорочення попиту на репродуктивні (стандартизовані) види діяльності при одночасному зростанні попиту на види діяльності, що вимагають високого рівня креативності й компетентності, унеможливлюють дальше перебування на публічній службі некваліфікованого посадовця, так само, як й існування системи підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, зорієнтованої на середнього посадовця.

З огляду на вимоги сьогодення, усе більше в публічному секторі затребуваними стають творчі особистості, здатні самостійно або в складі груп виконавців ухвалювати рішення й творчо діяти в будь-якій ситуації. Водночас, зважаючи на низький рівень підготовки значної частини чинних публічних службовців, які задіяні в організаційних структурах щодо управління людськими ресурсами, у сучасних умовах функціонування публічної служби в Україні почасти зберігаються застарілі форми,

методи й технології управління людськими ресурсами, досить повільно здійснюється перехід від діловодної моделі управління персоналом до демократичних форм і методів роботи з ним. В умовах сьогодення залишається недостатньою інституційна спроможність служб управління персоналом та їх можливість забезпечити, у більшості випадків, ефективне виконання функцій з управління людськими ресурсами.

Зважаючи на такий стан справ, нашу статтю й присвячено дослідженню механізмів управління людськими ресурсами в органах публічної влади в сучасних умовах державотворення в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом у науці публічного управління проблеми управління людськими ресурсами в сфері публічної служби розглядали Н. Гончарук та Ю. Пирогова (досліджують пріоритетні напрями вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України) [1] , Н. Гончарук та О. Прудиус (вивчають управління людськими ресурсами державної служби України в умовах диджиталізації) [2], О. Іванова, В. І. Лаптєв, А. В. Білокудря, О. В. Рудика (описують взаємозв'язок проблем управлінням людськими ресурсами та кадровою політикою в умовах децентралізації України) [3], М. Іжа та В. Мельник (досліджують особливості управління людськими ресурсами державної служби в умовах кризи) [4], В. Мельник (аналізує правові засади трансформації управління людськими ресурсами в системі державної служби України) [5], О. Пархоменко-Куцевіл (висвітлює проблеми системи управління людськими ресурсами державної служби України) [7], Н. Щербак (описує хід упровадження інноваційних інструментів та практик управління людськими ресурсами в Апараті Верховної Ради України) [11], Є. Щьокіна та І. І. Черна (аналізують кадрова політика як інструмент управління людськими ресурсами) [12] та ін.

Водночас у цих та інших наукових розвідках останнього періоду, як нам видається, вітчизняними науковцями недостатньо уваги надається розвитку теоретичних і прикладних основ запровадження організаційних змін у публічному секторі щодо управління людськими ресурсами.

Метою статті є наукове обґрунтування механізмів управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України на сучасному етапі державотворення.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, сутність управління людськими ресурсами проявляється через розмаїття його зв'язків – із системою управління персоналом, стратегічним управлінням, що характеризують той або інший аспект предмета. Під предметом управління людськими ресурсами доцільно розуміти сферу об'єкта й емпіричного матеріалу, що подається певною моделлю управління людськими ресурсами. Під управлінням взагалі розуміють діяльність керівників організацій і персоналу управління, пов'язану із забезпеченням максимально ефективного використання ресурсів при вирішенні завдань і досягненні певних цілей. Досягнення цих цілей пов'язане з функціонуванням і розв'язуваними завданнями, що становлять сутність стратегічного управління людськими ресурсами [6].

Зважаючи на такий підхід, управління в органах державної влади та органах місцевого самоврядування стає стратегічним, зумовлюючи потребу адекватної зміни в усіх своїх підсистемах. Насамперед вимога стратегічних перетворень постає перед підсистемою управління людськими ресурсами, роль яких в умовах трансформаційних змін надзвичайно зростає. Очевидним є те, що саме від конкурентоспроможного компетентного персоналу публічного сектору залежить діловий успіх діяльності органу публічної влади. Управління таким органом набуває стратегічних функцій, що поступово починають превалювати над традиційними тактичними й оперативними. Служба управління персоналом у публічному секторі перетворюється на стратегічного партнера громадянського суспільства, соціально відповідального бізнесу, агента організаційних змін, чинник створення нової прогресивної корпоративної культури.

Адміністративно-територіальну реформу, що наразі завершується в Україні, насамперед спрямовано на побудову сучасної, цифрової, сервіс-орієнтованої держави. Ця реформа передбачає формування ефективної системи публічного управління, здатної розробляти та реалізовувати інтегровану державну політику, орієнтовану на потреби людей, сталий соціальний розвиток та відповідне вирішення внутрішніх і зовнішніх викликів. Реформа публічного управління покликана змінити підхід до трьох ключових елементів державної влади та органів місцевого самоврядування – структур, процесів і людей. На практиці це означає: побудова сильних і підзвітних інституцій як на рівні державної влади, так і на рівні місцевого самоврядування; підготовка якісних виконавчих рішень; формування професійної публічної служби; запуск електронного урядування; надання населенню зручних та якісних управлінських послуг.

Управління людськими ресурсами в сфері публічної служби можна розглядати як частину

стратегії органу публічної влади, що включає цілеспрямоване комплексне забезпечення його функціонування потрібним складом персоналу, а також створення сприятливих соціально-психологічних умов для його продуктивної діяльності.

Як відомо, управління людськими ресурсами ширше за змістом діяльності порівняно з управлінням персоналом, а тому, як зазначає Н. Гончарук, настав час у сфері публічної служби здійснити перехід від роботи з управління персоналом до системи стратегічного управління людськими ресурсами [1].

В умовах сьогодення важливого значення набуває вивчення кращих практик та досвіду інших країн щодо управління людськими ресурсами в сфері публічної служби. Так, програма розвитку талантів для керівників набула поширення у Норвегії; розвиток цифрових та софт- навичок є популярним у Франції; питанням розвитку середовища електронного навчання надають особливої уваги в Естонії; значні інвестиції в розвиток управлінських навичок через навчання та коучинг (на період до 10 років) вкладають у Бельгії; гнучкий робочий час з різними підходами в різних випадках, наприклад, у догляді за маленькими дітьми або членами сім'ї, або з урахуванням використання громадського транспорту на відстані від робочого місця практикують у Болгарії; культурна трансформація з акцентом на самоврядування, яке застосовується до всього персоналу в організації через навчання, як для працівників, так і для керівників, є важливим завданням у Швеції (при цьому ключовим елементом постає філософія лідерства для розвитку проактивної позиції працівників) [11].

Стратегічним документом Європейської мережі державного управління (EUPAN) визначено перелік стратегічних та ефективних напрямів управління персоналом і кадрових практик у сфері державного управління, а саме:

- добір персоналу та проходження державної служби, визначення профілів компетентності (вимог), управління талантами, кар'єрний розвиток, навчання, підвищення кваліфікації та професійний розвиток, оцінювання результатів службової діяльності, оплата праці, мотивація, управління змінами, управління знаннями, управління старінням;

- упровадження системи управління якістю у сфері державного управління на основі підходів та методології CAF 2020, визначення основних показників ефективності (KPI), удосконалення системи надання послуг;

- лідерство (рамки компетенцій, програми розвитку для вищого корпусу державної служби, посилення співробітництва між представниками вищого корпусу державної служби та політиками тощо);

- брендинг у сфері державного управління;

- привабливість та інклюзивність робочих місць у сфері державного управління [13].

Зважаючи на це, останнім часом в управлінні персоналом державної служби в Україні також запроваджено ключові показники ефективності KPI (Key performance indicator) для державних службовців, які щороку оцінюються за результатами службової діяльності державних службовців для визначення якості виконання ними поставлених завдань, а також з метою ухвалення рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри. Таке оцінювання проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення) [2].

Потреба оперативного та якісного виконання завдань, що стоять перед державними органами та органами місцевого самоврядування в період запровадження в Україні воєнного стану прискорили розроблення та впровадження електронного документообігу в системі державної служби. Такий вид документообігу дозволяє співробітникам державних та комунальних установ своєчасно, з меншими фізичними та часовими затратами виконувати свої функції, що визначені посадовими інструкціями. Запровадження інформаційної системи документообігу в державних органах забезпечує створення та рух документів, що дає змогу скоротити термін підготовки та ухвалення управлінських рішень, шляхом автоматизації процесів створення та використання документів в державних та комунальних установах. До таких належать – надання важливих першочергових послуг безпосередньо громадянам (відповідати на запити та звернення громадян та інших дописувачів, листуватися з органами державної влади чи органами місцевого самоврядування тощо) [4].

Останнім часом було запропоновано нову організаційну структуру служби управління людськими ресурсами в органах публічної влади, до якої мають входити підрозділи з питань стратегії (політики) управління людськими ресурсами, добору, обліку, адаптації, розвитку, оцінювання, мотивації, акмеологічного супроводу, трудових відносин та

оплати праці публічних службовців. Зазначена система має базуватися на загальних принципах управління людськими ресурсами на публічній службі, що визначають зміст її елементів і вибір конкретних засобів, інструментів, форм, методів і технологій управління людськими ресурсами. Запропонований підхід має реалізовуватися на оновленому відношенні до ролі і місця соціально-психологічних складників в управлінні людськими ресурсами в сфері публічної служби. Для створення професійної, політично нейтральної, доброчесної та ефективної публічної служби, поряд із удосконаленням законодавчого забезпечення управління людськими ресурсами в сфері публічної служби, слід розвивати інституційну спроможність та забезпечувати послідовність у впровадженні нових засад діяльності служб управління персоналом, формувати й реалізовувати ефективну державну кадрову політику.

У цьому зв'язку суттєвого значення набуває й підготовка та підвищення кваліфікації публічних службовців. Так, Планом заходів з розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2027 року, затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1206-р [8], передбачається вдосконалення системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад шляхом: 1) внесення змін до Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106 [9], щодо врегулювання особливостей організації дуальної форми здобуття вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» та 2) внесення змін до Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 789 [10], щодо запровадження механізму направлення державним органом або органом місцевого самоврядування на навчання до закладів вищої освіти державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування для подальшого продовження роботи в державному органі або органі місцевого самоврядування після завершення навчання.

Такий підхід на нашу думку, сприятиме посиленню практичної підготовки майбутніх публічних службовців, їхньому закріпленню по завершення навчання в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, що, своєю чергою, сприятиме поліпшенню процесів управління людськими ресурсами в публічному секторі.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Управління людськими ресурсами в публічному секторі – це складний і багатогранний комплексний процес. Ураховуючи сучасні виклики, спричинені запровадженням правового режиму воєнного стану, реформу системи управління людськими ресурсами в публічних установах та організаціях спрямовано на побудову сучасної, цифрової, сервіс-орієнтованої держави. Реформа системи управління людськими ресурсами в публічному секторі передбачає формування ефективної системи публічного управління, здатної розробляти та реалізовувати інтегровану публічну політику, орієнтовану на потреби людей, сталий соціальний розвиток та відповідне вирішення внутрішніх і зовнішніх викликів. Реформа системи управління людськими ресурсами у публічних установах покликана змінити підхід до трьох ключових елементів виконавчої влади – структур, процесів і людей. На практиці це означає розбудову сильних і підзвітних державних інституцій управління людськими ресурсами в публічному секторі, підготовку якісних виконавчих рішень, формування професійної публічної служби, повноцінний запуск електронного урядування, надання зручних та якісних управлінських послуг населенню.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гончарук Н., Пирогова Ю. Пріоритетні напрями вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України. Аспекти публічного управління. 2020. Т. 8, № 6. С. 37-48. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aspulup_2020_8_6_7.

2. Гончарук Н., Прудиус О. Управління людськими ресурсами державної служби України в умовах диджиталізації. Аспекти публічного управління. 2022. Т. 10, № 5. С. 16-24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aspulup_2022_10_5_4.

3. Іванова О. Ю. Взаємозв'язок проблем управління людськими ресурсами та кадровою політикою в умовах децентралізації України / О. Ю. Іванова, В. І. Лаптєв, А. В. Білокудря, О. В. Рудика. Бізнес Інформ. 2021. № 12. С. 147-153. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2021_12_22.

4. Іжа М., Мельник В. Особливості управління людськими ресурсами державної служби в умовах кризи. Актуальні проблеми державного управління. 2021. Вип. 2. С. 118-125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2021_2_21.

5. Мельник В. І. Правові засади трансформації управління людськими ресурсами в системі державної служби України. Демократичне врядування. 2020. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2020_2_5.

6. Никифоренко В. Г. Стратегічне управління людськими ресурсами: Навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. Одеса: Атлант, 2014. 209 с.

7. Пархоменко-Куцевіл О. І. Проблеми системи управління людськими ресурсами державної служби України. Інвестиції: практика та досвід. 2023. № 13. С. 97-102. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=njuu_all.

8. Про затвердження плану заходів з розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2027 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 р. № 1206-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-rozvytku-syste-a1206r.

9. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text.

10. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування»: постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 789. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-2009-%D0%BF#Text.

11. Щербак Н. В. Упровадження інноваційних інструментів та практик управління людськими ресурсами в Апараті Верховної Ради України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2020. № 5. С. 137-149. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2020_5_16.

12. Щьокіна Є.Ю., Черна І.І. Кадрова політика як інструмент управління людськими ресурсами. Інфраструктура ринку. 2020. Вип. 43. С. 343-346. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ifrctr_2020_43_64.

13. Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management / Council of Europe. Strasbourg. 397 p. URL: https://wcd.coe.int.

ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

MAIN COMPONENTS OF STATE REGULATION OF RURAL SOCIAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.25

Статівка Н.В.
д. наук з держ. упр., професор, завідувач кафедри управління персоналом та підприємництва, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

Бабаєва І.О.
аспірантка кафедри управління персоналом та підприємництва, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

У статті доведено, що без державного втручання у сферу розвитку соціальної інфраструктури села неможливо досягти ефективного функціонування сільської території та забезпечити гідний рівень життя населення України. З'ясовано, що взаємодія між зовнішнім і внутрішнім середовищем охоплює екологічні, соціальні, інституційні та економічні складові та сприяє сталому розвитку сільських територій. Проаналізовано економічну складову зовнішнього середовища, що включає такі фактор: наявність ресурсів, розвиток внутрішнього попиту, масштаб і розвиток ринків збуту, умови зовнішнього обміну, процеси кооперації та інтеграції в аграрному секторі, зовнішньо-економічні умови. Економічна складова внутрішнього середовища характеризується диверсифікацією економічної діяльності, включаючи впровадження нетрадиційних технологій, створення систем переробки сільськогосподарської продукції, реалізацію механізмів розміщення товарного кредиту, заохочення інвестицій в інноваційні технології в переробній промисловості. Розглянуто соціальну складову зовнішнього середовища, яка охоплює такі фактори, як соціальна рівність, прогрес, захист і справедливість. Соціальна складова внутрішнього середовища орієнтована на те, щоб життя і соціальні норми даної території відповідали унікальному способу життя і культурним традиціям її населення. Досліджено інституційну складову зовнішнього середовища, що охоплює сукупність обставин і елементів, які виникають внаслідок інституційних змін, державного втручання та соціально-економічного прогресу. Інституційна складова внутрішнього середовища охоплює різні фактори, зокрема, розвиток громадянського суспільства в сільській місцевості, розвиток інституцій місцевого самоврядування та умови для заохочення громадських ініціатив. Доведено, що різноманітні складові державного регулювання мають відмінні атрибути та певний рівень автономії. Коли ці елементи взаємодіють, вони разом працюють над досягненням конкретних цілей соціальної політики. Їхня увага зосереджена на створенні відповідного ринкового середовища, яке сприяє розвитку сільських територій, вирівнюванню рівня життя та інтеграції соціальної інфраструктури як у сільській, так і в міській місцевості.

Ключові слова: *державне регулювання, інфраструктура, сільська соціальна інфраструктура, сільські території, сільське населення, управління соціальною інфраструктурою.*

The article proves that without state intervention in the field of development of the social infrastructure of the village, it is impossible to achieve the effective functioning of the rural territory and ensure a decent standard of living of the population of Ukraine. It is found that the interaction between the external and internal environment, covering environmental, social, institutional and economic components, contributes to the sustainable development of rural areas. The economic component of the external environment is analyzed, which includes such factors as the availability of resources, the development of domestic demand, the scale and development of sales markets, the conditions of external Exchange, Cooperation and integration in the agricultural sector, and foreign economic conditions. The economic component of the internal environment is characterized by the diversification of economic activities, including the introduction of non-traditional technologies, the creation of agricultural processing systems, the implementation of Commodity Credit placement mechanisms, and the promotion of investment in innovative technologies and products in the processing industry. The considered social component of the external environment covers various factors, such as social equality, progress, protection and Justice. The social component of the internal environment is that the living conditions and social norms of a given territory correspond to the unique way of life and cultural traditions of its population. The article examines the institutional component of the external environment, which covers a set of circumstances and elements that arise as a result of institutional changes, state intervention, and socio-economic progress. The institutional component of the internal environment covers various factors, such as the development of civil society in rural areas, the development of local government institutions and the framework for promoting public initiatives. It is proved that various components of state regulation have distinctive attributes and a certain level of autonomy. When these elements interact, they work together to achieve specific social policy goals. Their focus is on creating an appropriate market environment that promotes rural development, equalization of living standards, and integration of social infrastructure in both rural and urban areas.

Key words: *state regulation, infrastructure, rural social infrastructure, rural areas, rural population, social infrastructure management.*

Постановка проблеми. Розвинена та повноцінна соціальна інфраструктура є одним із найважливіших факторів сталого багатофункціонального розвитку села, підвищення якості та рівня життя людей, їх продовольчого добробуту. Адже саме це забезпечує задоволення потреб людей практично в усіх сферах життя, починаючи від умов праці та побуту, закінчуючи відпочинком, доступом до освіти, медичних послуг тощо. Тому погіршення сільської соціальної інфраструктури, яке полягає у скороченні кількості шкіл і дитсадків, культурно-спортивних закладів, неякісному та нерегулярному медичному і торговельному

обслуговуванні, є однією з таких проблем, що перешкоджають сталому розвитку сільських територій.

В умовах глобалізації сільські території стали ключовим ресурсом, значення якого стрімко зростає, одночасно посилюючи значення природних і територіальних ресурсів у розвитку нації.

Нині існує значна диспропорція у розвитку сільських територій. Незважаючи на вражаючі досягнення в агропромисловому секторі, загальний рівень і якість життя сільських жителів суттєво відстає від міських жителів. Доступність соціальних послуг для сільського населення зменшується, а розрив в інформації та інноваціях між містом і селом збільшується. Отже, це посилює міграційний відтік сільських жителів і сприяє занепаду добре сформованих сільських громад.

Аналіз досліджень та публікацій. Теоретичні і практичні аспекти державного регулювання розвитку сільської соціальної інфраструктури розглянуті в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Серед них слід виділити праці таких вчених, Біль М. [2], Газуда Л. [3], Ерфан В. [3], Клуб А. [4], Орлатий М. [5], Павлов О. [6], Палійчук Є. [7], Рябоконь В. [8], Рарок Л. [8], Талавиря М. [9], Третяк В. [10] та ін. Ідеї та положення, викладені у працях даних авторів, послужили основою для подальшого розвитку сільської соціальної інфраструктури. Однак, незважаючи на численні дослідження вони мають загальнонауковий контекст і характеризуються більш описовим характером.

Метою статті є дослідження основних складових державного регулювання розвитку сільської соціальної інфраструктури.

Виклад основного матеріалу. Основна функція соціальної сфери – забезпечення відтворення населення країни. Соціальна сфера охоплює невиробничу сферу та сфери послуг. Іншими словами, соціальна сфера охоплює різні сектори національної економіки, які відповідають за задоволення соціальних потреб громадян.

У ході розвитку наукової думки виникли різні тлумачення поняття соціальної інфраструктури. Одне з них, висунуте М. Орлатим, визначає соціальну інфраструктуру як комплексну мережу економічних секторів, установ та організацій, які сприяють добробуту людини в багатьох сферах, включаючи працю, соціально-політичну участь, духовність, а також родини та побуту [5, с. 34].

Територіальне розміщення соціальної інфраструктури узгоджується з адміністративно-поселенським поділом країни. Класифікація поселень як міських, так і сільських обумовлює відмінність між міською та сільською інфраструктурами [2, с. 19].

Класифікація сільської та міської інфраструктури на основі конкретних критеріїв є практикою деяких науковців. Один із науковців, Є. Палійчук, характеризує соціальну інфраструктуру сільської місцевості як підрозділи інфраструктури, що задовольняють потреби сільського населення [7, с. 5]. Проте важливо, як зазначають Л. Газуда, В. Ерфан, С. Газуда, що жителі села також користуються послугами об'єктів міської інфраструктури [3, с. 21]. Фактично сфера соціальної інфраструктури села часто виходить за межі сіл і включає об'єкти, розташовані в районних центрах, особливо тих, що мають статус селища міського типу чи міста, розширюючи таким чином її охоплення.

Як зазначає В. Третяк [10, с. 70], сільська соціальна інфраструктура виступає як комплексна система, яка сприяє переміщенню різних типів потоків – таких як товари, фінанси, робоча сила та інформація – для створення оптимальних умов життя сільської соціально-територіальної громади. Ця взаємодія відбувається в рамках ширшої територіальної економічної системи, що включає підприємства агропромислового комплексу, сільські поселення, адміністративні райони, області, країни.

В. Рябоконь, Л. Рарок та інші поважні дослідники стверджують, що критерії розміщення соціальної інфраструктури села базуються на її локалізації в межах сільських населених пунктів, визначених місцевими органами влади [8, с. 21].

Використовуючи такий підхід, стає можливим точно та неупереджено розрахувати необхідні матеріальні та фінансові ресурси для створення та функціонування соціальної інфраструктури села в межах конкретної сільської території.

Функції, які виконує соціальна інфраструктура, служать матеріальним відображенням її сутності. Ці функції безпосередньо пов'язані з цілями суспільного соціально-економічного розвитку, які передусім включають сприяння всебічному розвитку індивідів, мінімізацію соціальних поділів та забезпечення комфортного соціального середовища.

Ми вважаємо, що основними функціями соціальної інфраструктури є:

– найбільш ефективне використання потенціалу робочої сили суспільства;

– створення умов, що сприяють позитивним демографічним тенденціям;

– забезпечення достатнього обсягу відтворення робочої сили, що відповідає запитам суспільства та рівню розвитку виробництва;

– створення комфортного та оптимального житлово-комунального та побутового середовища;

– збільшення обсягу людського капіталу (збереження та підвищення фізичної, інтелектуальної та моральної якості суспільства);

– максимально корисний і практичний період дозвілля;

– підвищення екологічної якості життя суспільства;

– встановлення гарантій соціального захисту всіх верств населення;

– оптимальне підвищення рівня платоспроможності суспільства та забезпечення його необхідними товарами та послугами.

Розвиток сільських територій охоплює не лише економічні чинники, а й соціальні, обидва вони мають вирішальне значення для створення добре функціонуючої соціальної інфраструктури та покращення якості життя сільських жителів. Крім природних і економічних компонентів, сільські поселення та їх інфраструктурні зв'язки є важливими аспектами діяльності держави і повинні бути активно включені в процеси планування та розвитку.

Класифікація соціальних послуг у структурі соціальної інфраструктури виділяє кілька секторів: державний, приватний, змішаний, добровільно-громадський.

Щоб гарантувати широкий доступ до соціально значущих послуг, державі необхідно впроваджувати заходи, які прямо чи опосередковано впливають на діяльність бізнесу та загальну ситуацію на ринку, забезпечуючи одержання від них переваг найширших верств населення.

Існування державного сектору в соціальній сфері є результатом зобов'язань держави щодо надання конкретних соціальних послуг, що допомагає усунути властиві недоліки в обміні послугами між споживачами та виробниками.

Соціальна інфраструктура села має характерні особливості, зокрема, вона порівняно менш розвинена і не має такого ж рівня матеріально-технічних ресурсів, як її міський аналог. Крім того, спектр пропонованих послуг обмежений, і це значною мірою залежить від економічного стану місцевих підприємств.

Сільська соціальна інфраструктура складається з галузей промисловості, розташованих на певній території, які служать численним соціальним цілям шляхом створення сприятливого середовища як для окремих осіб, так і для виробництва. Це також сприяє відтворенню робочої сили і сприяє гармонійному розвитку членів сімей працівників. Основною метою цієї системи є створення економічних благ для суспільства, забезпечення рівного доступу для всіх членів суспільства незалежно від їх соціального статусу чи доходу. Важливо підкреслити, що ці економічні блага служать суспільним цілям і можуть бути ефективно забезпечені лише державними установами, незалежно від переважаючого типу економічної системи. Хоча приватні підприємства можуть працювати в цьому секторі, вони роблять це на платній основі та конкурують з комунальними установами. Крім того, наявність певної кількості об'єктів соціальної інфраструктури має вирішальне значення для ефективного функціонування сільських поселень. Розвиток сільської місцевості значною мірою залежить від створення оптимальної соціальної інфраструктури села.

Загальний висновок, отриманий у результаті досліджень у сфері розвитку соціальної інфраструктури села, полягає в тому, що без державного втручання неможливо досягти ефективного функціонування сільської території та забезпечити гідний рівень життя населення України.

Після узагальнення наукової літератури та проведення власного аналізу ми дійшли висновку, що соціальний розвиток сільських територій є життєво важливою складовою соціально-економічної системи цих громад. Цей розвиток відіграє вирішальну роль у підтримці стабільної та ефективної сільської економіки, забезпеченні можливостей працевлаштування для населення працездатного віку, покращенні загального рівня та якості життя сільських жителів, підтримці їхнього цивілізованого існування, сприянні сталому зростанню промисловості. соціальної інфраструктури, збереження місцевих особливостей, традицій та історико-культурної спадщини. Це збереження досягається шляхом відтворення людського капіталу, використання природних ресурсів і підтримки екологічної рівноваги в сільській місцевості.

Розвиток сільської соціальної інфраструктури відіграє вирішальну роль у досягненні стабільності, сприянні сталому економічному розвитку, зміцненні місцевого управління та підвищенні добробуту сільських громад. Необхідно, щоб держава регулювала розвиток соціальної інфраструктури села шляхом впровадження різноманітних заходів, що впливають на соціальну сферу. Ця необхідність виникає через значення та функції соціальної інфраструктури в ширшому контексті ринкової економіки.

Для того, щоб поглибити наше розуміння соціальної інфраструктури в сільській місцевості, потрібно провести додаткові дослідження,

які виявляють основні фактори та умови, що сприяють її розвитку. Крім того, важливо встановити чіткі параметри та критерії забезпечення соціальною інфраструктурою цих територій. Для початку упорядкуємо різноманітний спектр факторів і умов, які впливають на розвиток соціальної інфраструктури, визначивши їх як ключові детермінанти, що формують цей процес у сільських громадах.

На сільську соціальну інфраструктуру впливають економічні, соціальні, інституційні та екологічні складові. Важливо підкреслити, що інституційні складові разом з іншими сприяють загальному інституційному середовищу, яке відіграє значну роль у сприянні або перешкоджанні розвитку соціальної інфраструктури в сільській місцевості.

На нашу думку, складові, що впливають на розвиток сільських територій, можна класифікувати на екзогенні, що стосуються зовнішнього середовища, та ендогенні, які пов'язані з внутрішніми умовами, що виникають внаслідок унікального функціонування сільських територій.

Взаємодія між зовнішнім і внутрішнім середовищем, що охоплює екологічні, соціальні, інституційні та економічні складові, сприяє сталому розвитку сільських територій. Сільська територія, як самодостатня система, не має стабільності і не може розвиватися без зовнішнього втручання. Отже, розвиток конкретної сільської місцевості залежить від загального соціально-економічного розвитку країни. На цей розвиток, у свою чергу, впливають різні фактори, зокрема темпи росту ВВП на душу населення, рівень доходів, соціальна ієрархія, технологічний прогрес у різних секторах економіки, наукові досягнення, впровадження інноваційних технологій у виробництво, наявність кваліфікованого персоналу та численні інші змінні.

Перелічені фактори виявляють різний ступінь і тип впливу на розвиток сільської соціальної інфраструктури. Основні рівні впливу можна класифікувати як державний і місцевий. Ці фактори впливають на численні сфери, включаючи економічну, політичну, правову, фінансову, інституційну, екологічну, соціальну та демографічну сфери. В аналізованих факторах спостерігається як прямий, так і непрямий вплив. Крім того, окремі непрямі фактори мають помітний вплив. Важливо підкреслити взаємозв'язок факторів розвитку соціальної інфраструктури та загального розвитку сільських територій, який діє через багатоплановий механізм.

Тому державна стратегія розвитку сільських територій має передбачати комплексний вплив цих факторів на суспільні рамки, що сприятиме прогресу у розвитку соціальної інфраструктури. Відсутність або неналежне функціонування будь-якого фактору накладає обмеження на розвиток інфраструктури. Брак основних елементів або руйнівний характер їхнього впливу призводить до несприятливих тенденцій у системі, що призводить до погіршення соціальної інфраструктури в сільській місцевості. Водночас, важливо мати на увазі, що більшість елементів мають мультидисциплінарний характер. Отже, питання соціального розвитку села та його інфраструктури виходить далеко за межі внутрішньогалузевих питань і має важливе міжгалузеве та національне значення в сучасних економічних умовах.

Наведена інформація є підтвердженням взаємозв'язку та залежності зовнішніх і внутрішніх факторів від соціально-економічного розвитку сільських територій, доводить необхідність застосування цілісного підходу до вирішення цієї проблематики. Визнаючи, що зовнішнє середовище може як сприяти, так і перешкоджати сталому соціально-економічному зростанню, вкрай важливо враховувати та використовувати ключові елементи зовнішнього середовища для максимізації їх позитивного впливу.

Зовнішнє середовище можна розділити на різні групи, що представляють умови та фактори в їх найзагальнішому вигляді:

– національна економічна стратегія країни та пріоритети економічного розвитку в макророзрізі;

– соціальні пріоритети держави та суспільства.

– міжнародна, політична, культурна, фінансова та продовольча безпека;

– загальні природно-географічні умови;

– ступінь розробленості інноваційних стратегій;

– етичні стандарти та моральний стан суспільства;

– місцеві традиції та культура.

Розглянемо зовнішнє та внутрішнє середовище розвитку по складовим.

Економічна складова зовнішнього середовища включає такі фактори, як наявність ресурсів, розвиток внутрішнього попиту, масштаб і розвиток ринків збуту, умови зовнішнього обміну, кооперація та інтеграція в аграрному секторі, зовнішньоекономічні умови.

Економічна складова внутрішнього середовища характеризується диверсифікацією економічної діяльності, включаючи впровадження нетрадиційних технологій, створення систем переробки сільськогосподарської продукції, реалізацію механізмів розміщення товарного

кредиту, заохочення інвестицій в інноваційні технології в переробній промисловості. Крім того, це передбачає використання вільних сільськогосподарських угідь, розвиток модулів переробки сільськогосподарської продукції, які відповідають європейським стандартам, розширення несільськогосподарських галузей, використання рекреаційних ресурсів, полегшення доступу сільськогосподарських виробників до місцевих ринків збуту та налагодження ефективного виробництва, торгівлі та закупівель [1, с. 34].

Соціальна складова зовнішнього середовища охоплює такі фактори як соціальна рівність, прогрес, захист і справедливість. Це також включає надання основних соціальних пільг, враховуючи специфічні потреби та спосіб життя сільських громад. Це передбачає забезпечення доступу до державних послуг, що відповідають встановленим державою стандартам, гарантування конституційних прав громадян на житло, освіту, охорону здоров'я та інші життєво важливі послуги. Крім того, це передбачає реалізацію цільових програм розвитку сільських територій за підтримки держави, комерційних структур та громадянського суспільства. Крім того, важливими складовими цього соціального аспекту є створення стабільного економічного фундаменту соціальної сфери та сприяння соціальному розвитку сільської місцевості, а також надання матеріальної допомоги багатодітним сім'ям.

Соціальна складова внутрішнього середовища полягає в тому, щоб умови життя і соціальні норми даної території відповідали унікальному способу життя і культурним традиціям її населення. Це – створення системи соціального захисту, доступність вищої освіти для сільської молоді, сприяння міграції в сільську місцевість на постійне проживання, відродження державної програми професійного навчання молоді, яка бажає працювати на селі, впровадження пільгового вступу до закладів вищої освіти та сприяння розвитку оздоровчих центрів і гуртків для молоді та дітей [4, с. 47].

Комплексний соціально-економічний розвиток сільських територій охоплює різноманітні інституційні чинники, такі як інституційне середовище, конкурентний ландшафт, система державної підтримки, науково-технічна політика, інвестиційний клімат, цінова та податкова політика, поінформованість сільського населення про заходи державної підтримки, інтелектуальна політика якість державного управління та місцевого самоврядування. Ці фактори разом відіграють вирішальну роль у соціально-економічному розвитку сільської місцевості.

Інституційна складова зовнішнього середовища охоплює сукупність обставин і елементів, які виникають внаслідок інституційних змін, державного втручання та соціально-економічного прогресу.

Ринкові трансформації призвели до відсутності єдності між різними відомствами, відповідальними за управління сільськими територіями, в результаті чого державний і місцевий рівні були залучені до контролю за соціально-економічним розвитком сіл. Практичне застосування стратегій, спрямованих на сприяння соціально-економічному розвитку сільської місцевості, виявляє їх обмеженість. Отже, реалізація урядових та відомчих ініціатив не дозволяє вирішити весь комплекс існуючих проблем [6, с. 26]. Неефективне використання виділених ресурсів часто можна пояснити неврахуванням розвитку соціальної інфраструктури при розподілі коштів на проекти інженерної інфраструктури.

Інституційна складова внутрішнього середовища охоплює різні фактори, такі як розвиток громадянського суспільства в сільській місцевості, розвиток інституцій місцевого самоврядування та умови заохочення громадських ініціатив. Крім того, на інституційну складову внутрішнього середовища впливає бюджетна безпека, оскільки наявність дотаційних бюджетів у багатьох сільських районах свідчить про слабкість інституційних елементів і перешкоджає сталому соціальному розвитку. Розвиток та ефективність системи власності на землю також можна віднести до інституційної складової внутрішнього середовища сільської місцевості.

На нашу думку, зазначені проблеми та їхні наслідки є суттєвою перешкодою для соціально-економічного прогресу сільських територій, перешкоджають повноцінному використанню механізмів іпотеки землі та залученню додаткових інвестиційних ресурсів через використання земельних ділянок як застави.

Окрім юридичних проблем щодо власності, інституційні складові внутрішнього середовища охоплює кілька факторів. Серед цих факторів – наявність чи відсутність сприятливих умов для розвитку автономних сіл та селищ, а також підвищення їх екологічної, рекреаційної та історико-культурної ролі. Крім того, вирішальну роль у підтримці сільського населення відіграє доступність субсидованих кредитів і будівництва житла, а також фінансово-кредитних послуг. Іншим важливим фактором, який слід враховувати, є здатність до диверсифікації сільської економіки шляхом створення різноманітних економічних підприємств та впровадження інноваційних практик.

На формування екологічної складової зовнішнього середовища значний вплив має розвиток екологічної культури суспільства, зокрема поведінки споживачів, дій держави та екологічної відповідальності бізнесу. Цей трансформаційний процес очевидний у загальному переході до більш екологічно чистих економічних практик, акценті на охороні навколишнього середовища, сприянні екологічному споживанню, підзвітності бізнесу перед навколишнім середовищем, а також прийнятті та адаптації екостандартів для приведення у відповідність з правилами ЄС [9].

У внутрішньому середовищі екологічна складова охоплює різні елементи, такі як відновлення територій, просування сталих сільськогосподарських практик, пом'якшення негативного впливу людини на природу, збереження та відповідальне використання родючих земель, ефективне функціонування систем водопостачання та водовідведення та встановлення сучасних стандартів екологічної безпеки.

Розвиток сільських територій залежить від взаємодії та гармонізації зовнішніх і внутрішніх елементів у визначених рамках. Взаємодія факторів зовнішнього та внутрішнього середовища формує загальну якість життя сільського населення, яка може відрізнятися за рівнем добробуту.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У статті запропоновано складові, що впливають на розвиток сільських територій, класифікувати на екзогенні, що стосуються зовнішнього середовища, та ендогенні, які пов'язані з внутрішніми умовами, що виникають внаслідок унікального функціонування сільських територій. Взаємодія між зовнішнім і внутрішнім середовищем, що охоплює екологічні, соціальні, інституційні та економічні складові, сприяє сталому розвитку сільських територій. Сільська територія, як самодостатня система, не має стабільності і не може розвиватися без зовнішнього втручання. Отже, розвиток конкретної сільської місцевості залежить від загального соціально-економічного розвитку країни. На цей розвиток, у свою чергу, впливають різні фактори, зокрема темпи росту ВВП на душу населення, рівень доходів, соціальна ієрархія, технологічний прогрес у різних секторах економіки, наукові досягнення, впровадження інноваційних технологій у виробництво, наявність кваліфікованого персоналу та численні інші змінні.

Отже, забезпечення розвитку сільської соціальної інфраструктури має бути невід'ємною частиною загального відтворювального процесу, визначеного державним регулюванням. Основною метою цього регулювання є створення сприятливого середовища як для фізичних осіб, так і для підприємств, що може бути ефективно досягнуто шляхом впровадження різноманітних заходів, що охоплюють бюджетну, фіскальну, фінансову та монетарну політику. Досягненню цієї мети сприяють цільові програми, а також ряд стимулів і обмежень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрусишин Н.І. Соціальна вразливість населення: дефініції, підходи до розуміння та оцінювання. *Економіка та суспільство.* 2022. № 37. URL: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-42.

2. Біль М. Проблеми розвитку соціальної інфраструктури як детермінанти соціальної вразливості населення карпатського регіону України. *Економіка та суспільство*. 2023. №52. URL: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-52-2.

3. Газуда Л.М., Ерфан В.Й., Газуда С.М. Сільський розвиток регіону: монографія. Ужгород: Видавництво ФОП Сабов А.М., 2015. 250 с.

4. Клуб А.І. Державне регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2013. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=589.

5. Орлатий М.К. Розвиток сільських територій України (1990-2010 роки): монографія. Київ: НДІ «Украгропромпродуктивність», 2012. 752 с.

6. Павлов О.І. Сільські території України: функціонально-управлінська модель: монографія. Одеса: Астро-принт, 2009. 344 с.

7. Палійчук Є.С. Соціальна інфраструктура села: організаційно-економічні передумови і механізми регулювання: монографія. / Держ. ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т». Ужгород: АУТДОР-ШАРК, 2014. 169 с.

8. Рябоконь В.П., Рарок Л.М. Тенденції розвитку соціальної інфраструктури сільських територій: монографія. Київ: ННЦ „ІАЕ", 2018. 216 с.

9. Талавиря М., Косач І. Сучасні аспекти розвитку інфраструктури сільських територій. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2023. №2(30), С. 85–92.

10. Третяк В. П. Управління розвитком соціальної інфраструктури України в умовах глобалізації: Монографія. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна. 2014. 317 с.

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ: ВІД ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДО СПІВПРАЦІ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

LAND RESOURCES MANAGEMENT: FROM ENVIRONMENTAL SECURITY TO COOPERATION WITH THE PUBLIC FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

УДК 351:332.3
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.26

Михайловська О.В.
д. наук з держ. упр., доцент,
професор кафедри менеджменту
та адміністрування, Національний
університет «Чернігівська політехніка»

Стаття присвячена актуальним питанням управління земельними ресурсами в Україні з акцентом на екологічну безпеку та сталий розвиток. У статті проаналізовано основоположні принципи, які покликані забезпечити збереження та захист навколишнього природного середовища. Розглядаються основні проблеми, з якими стикається Україна у сфері землекористування, включаючи низьку продуктивність земель, проблеми з ефективним власником, стратегічні та цінові неузгодженості, а також слабку ефективність взаємодії між владою та громадськістю. Підкреслено значення активної участі громадськості у формуванні політики землекористування, яка може сприяти виробленню ефективних механізмів управління земельними ресурсами, адаптованих до сучасних викликів. Акцент робиться на важливості інтеграції екологічних стандартів у стратегії управління земельними ресурсами, забезпеченні прозорості земельних відносин та розробці сучасних напрямів екологізації землекористування. Окрему увагу приділено дослідженням, які висвітлюють потенціал земельних відносин, взаємозв'язок між екологічними вимогами та використанням земель, а також досвід світових практик у цьому напрямі. Сформовано рекомендації щодо покращення стратегій управління земельними ресурсами, зокрема через зміцнення законодавчої бази, стимулювання участі громадян, використання інноваційних технологій, розвиток освітніх програм, та наголошено на необхідності комплексного підходу до вирішення викликів, що стоять перед Україною у сфері землекористування та екологічної безпеки. У статті акцентовано увагу на важливості екологічної складової та ефективній взаємодії між владою та громадськістю.

Ключові слова: *управління, земельні ресурси, землекористування, земельні відносини, екологічна безпека, сталий розвиток.*

The article is devoted to topical issues of land management in Ukraine with an emphasis on environmental safety and sustainable development. The article analyzes the fundamental principles that should ensure the preservation and protection of the natural environment. The main problems facing Ukraine in the field of land use are examined, including low productivity of land, problems with effective ownership, strategic and price inconsistencies, and weak interaction between the authorities and the public. The importance of active participation of the public in the formation of land use policy, which can contribute to the development of effective land management mechanisms adapted to modern challenges, has been updated. Emphasis is placed on the importance of integrating environmental standards into the strategy of land resource management, ensuring transparency of land relations, and developing modern trends in land use greening. Particular attention is paid to studies that highlight the potential of land relations, the relationship between ecological requirements and land use, as well as the experience of world practices in this direction. Recommendations for improving land resources management strategies were formulated, in particular through strengthening the legislative framework, stimulating citizen participation, using innovative technologies, developing educational programs, and emphasized the need for a comprehensive approach to solving the challenges facing Ukraine in the field of land use and environmental security. The article emphasizes the importance of the environmental component and effective interaction between the authorities and the public.

Key words: *management, land resources, land relations, environmental security, sustainable development.*

Постановка проблеми. Основоположні принципи сталого (збалансованого) розвитку визначають як головне завдання збереження та захист навколишнього природного середовища [1]. Водночас тренди в області сучасного використання землі в Україні демонструють, що проблема ефективного використання та захисту земельного ресурсного потенціалу досі залишається невирішеною. У контексті сучасного соціально-економічного прогресу суспільства земельні ресурси завжди відіграють вирішальну роль. Вони становлять основу економічної активності, слугують територіальним активом, фундаментом для сільськогосподарської та лісової діяльності, а також виступають важливим елементом у формуванні капіталу, а значення земельних ресурсів у контексті сталого розвитку підтверджують сучасні науковці та практики всього світу.

Отже, актуальність проблеми екологічної безпеки в сучасному світі набуває все більшого значення. Для України одним з проблемних питань є земельні відносини. При цьому, у рамках представленої статті акцент робиться на важливості залучення громадськості до процесу прийняття рішень у цій сфері. Активна участь громадян сприяє виробленню ефективних механізмів управління земельними ресурсами, що враховують потреби екологічної безпеки та сталого розвитку. Врахування екологічних стандартів та забезпечення прозорості земельних відносин є ключовими для побудови збалансованої взаємодії між людиною та природою, що забезпечує збереження

природних ресурсів для майбутніх поколінь.

Сьогодні проблеми екологічної безпеки розглядаються науковцями у фокусі стану захищеності кожної окремої людини, суспільства, держави від надмірної загрозливої екологічної небезпеки [2], а екологічні питання використання земельних ресурсів пов'язані з низькою продуктивністю земель, відсутність ефективного власника, неправильною стратегією використання земель, невідповідністю цінової політики та з низькою ефективністю співпраці в системі «влада-громадськість». Такі умови вимагають розробки та застосування ефективних інструментів для забезпечення екологічної безпеки у стратегічній перспективі. При цьому особливої уваги також потребує активізація зусиль створення соціальних умов для формування у суспільстві екологічної політики у напрямі охорони та відтворення земель [3]. Посилюється і важливість розробки сучасних напрямів екологізації землекористування в Україні [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, що стосуються дослідження тематики даної статті широко досліджуються у наукових працях сучасних дослідників: М. Хилько (екологічна безпека), А.Третяк, В. Третяк, О. Будзяк, М. Хвесик (потенціал земельних відносин, екологія землекористування), Л. Потравка, Н. Дудяк, О. Строганов (умови розбудови земельних відносин у контексті сталого розвитку), Т. Калина, С. Шушулков, Т. Арзуманян (земельно-ресурсний потенціал та його роль у сталому розвитку), І.Стеблянко (розвиток земельних відносин у системі реформування національної економіки), Г. Шарий, В. Тимошевський, Р. Міщенко, І. Юрко. (загальні питання управління земельними ресурсами), П. Романович, Я. Костецький, М. Брик (цифровізація управління земельними ресурсами) та багатьох інших авторів.

Метою статті є аналіз сучасного стану та визначення перспектив розвитку державного управління земельними ресурсами в Україні, з акцентом на залучення громадськості до процесу прийняття рішень у сфері землекористування для забезпечення сталого розвитку та екологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо те, що земля є одним з основних природних ресурсів й найважливішим чинником економічного зростання нашої країни. Державне управління земельними ресурсами сьогодні стикається з рядом ключових викликів, які вимагають комплексних рішень та пошуку інноваційних підходів (збереження родючості ґрунтів, конфлікти за земельні ресурси, зміни клімату, законодавче регулювання, незаконне захоплення земель, охорона біорізноманіття, технологічна модернізація, соціальна справедливість, інтеграція міжнародного досвіду тощо). Ефективне вирішення цих викликів вимагає комплексного підходу та активної участі всіх зацікавлених сторін, включаючи громадськість, а також розробки політики, яка б враховувала як економічні, так і екологічні аспекти землекористування.

Поточний стан державного управління земельними ресурсами характеризується прагненням до оптимізації використання землі, збереження її родючості та раціонального природокористування. Проте, виклики, такі як активні військові дії на території нашої держави, незаконне захоплення земель, ерозія ґрунтів, забруднення та недостатнє законодавче регулювання, продовжують ускладнювати ефективне управління. Водночас інтеграція інноваційних технологій у даній сфері відкриває нові можливості для сталого розвитку та забезпечення екологічної безпеки.

Так, перспективи розвитку державного управління земельними ресурсами вимагають зосередження на покращенні законодавчої бази, забезпеченні прозорості у використанні земель та залученні громадськості до процесів прийняття рішень. Акцент на сталому розвитку, охороні біорізноманіття та адаптації до змін клімату буде сприяти збереженню природних ресурсів для майбутніх поколінь.

Земельний капітал у структурі економічних активів національного багатства України посідає одне із провідних місць (рис. 1), тому реформування у даній сфері є важливою складовою подальшого розвитку держави.

Однак варто наголосити на втратах ринку землі через повномасштабне вторгнення (Рис. 2), яке призвело до значних змін у землекористуванні та доступності земельних ресурсів. Зокрема, знищення інфраструктури, забруднення ґрунтів, втрати родючих земель та переміщення населення створюють додаткові виклики для відновлення та ефективного управління земельними ресурсами. Ці умови вимагають адаптації стратегій управління, з метою не лише відновлення пошкоджених територій, а й забезпечення сталого розвитку та захисту екологічного балансу в умовах нових викликів.

Для усунення проблемних питань та посилення екологічної безпеки й сприянню сталому розвитку необхідно посилювати активність громадськості у формування політики землекористування. Зазначимо, що участь громадськості у даному процесі є ключовою для розробки ефективних, справедливих і прийнятних стратегій управління земельними ресурсами. Громадяни, як безпосередньо зацікавлені сто-

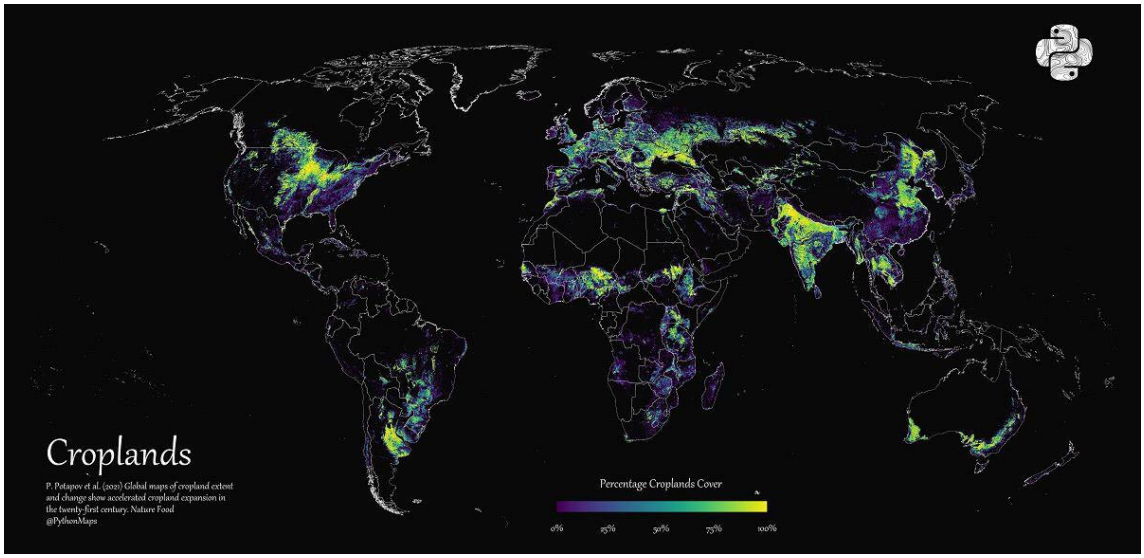


Рис. 1. Світовий розподіл орних земель придатних для сільського господарства [5]

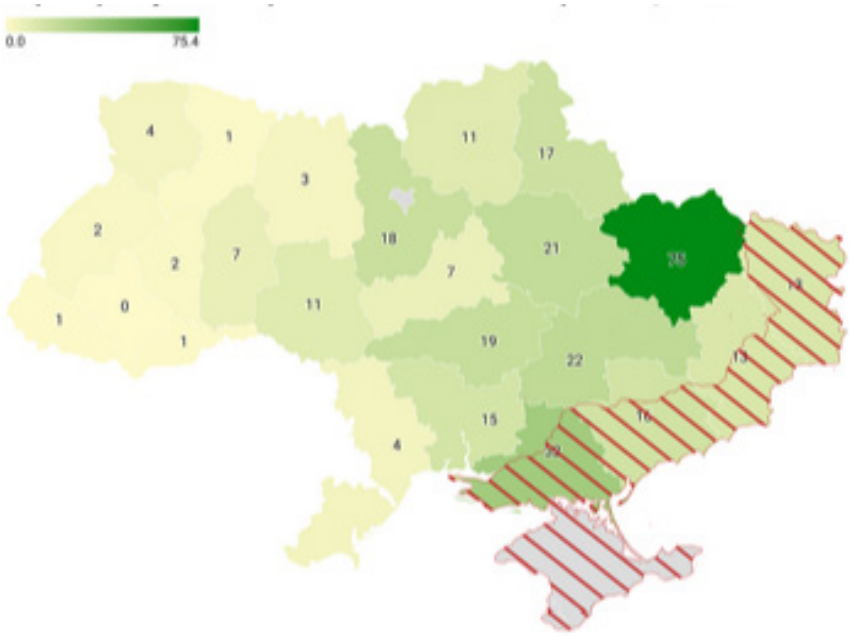


Рис. 2. Втрати ринку землі через повномасштабне вторгнення, млн дол [6]

рони, роблять цінний вклад у визначення пріоритетів, ідентифікацію проблем і розробку рішень, що сприяють сталому розвитку та екологічній безпеці. Через процеси консультацій та обговорень громадськість допомагає виявити різні точки зору та потреби, що дозволяє формулювати політику, яка враховує інтереси різних груп населення. Активна участь громадян також забезпечує прозорість та відповідальність у процесі ухвалення рішень, підвищуючи довіру до органів влади та зменшуючи конфлікти за земельні ресурси. Крім того, моніторинг та оцінка політики землекористування з боку громадськості сприяють відстеженню її ефективності та коригуванню стратегій управління з метою досягнення кращих результатів. Отже, залучення громадськості є фундаментом для створення інклюзивної, ефективної та сталої політики землекористування.

Приклади ефективної взаємодії між владою та громадськістю в інших країнах в різних сферах життєдіяльності суспільства та у сфері землекористування і захисту земельних ресурсів представлені в таблиці 1.

Таблиця 1

Успішні приклади залучення громадськості до важливих сфер життєдіяльності

Країна	Приклад
Південна Корея	є світовим лідером у сфері електронного урядування, що забезпечує ефективний зв'язок між громадськістю та урядовими структурами через онлайн-платформи. Це дозволяє громадянам легко отримувати урядові послуги, подавати скарги та пропозиції, а також брати участь у голосуваннях і опитуваннях.
Естонія	вважається піонером у впровадженні цифрової демократії. Країна використовує систему електронного голосування, що дозволяє громадянам активно брати участь у політичному житті країни, забезпечуючи високий рівень участі у голосуваннях.
Канада	широко використовує громадські слухання як інструмент для забезпечення участі громадськості у процесі формування політики, особливо у сферах екології та розвитку інфраструктури. Це дозволяє зібрати різноманітні думки та знайти баланс інтересів.
Швеція	забезпечує високий рівень участі громадян у місцевому самоврядуванні через місцеві ради, де громадяни можуть впливати на рішення, що стосуються розвитку їхніх громад, від освіти та охорони здоров'я до планування міського простору.
Нідерланди	є світовим лідером у галузі управління водними ресурсами та захисту від повеней, що має важливе значення для землекористування. Влада активно залучає громадськість до планування водогосподарських проєктів через публічні консультації та участь у проєктах з водозахисту.
Німеччина	реалізуються проекти "зеленого" містобудування, які передбачають створення парків, зелених дахів та інших елементів зеленої інфраструктури, щоб покращити екологію міських територій. У цих проектах активно використовуються ідеї та ініціативи громадськості.
Австралія	уряд взаємодіє з корінними народами для захисту їхніх земельних прав та підтримки сталого землекористування. Це включає участь корінних громад у процесах прийняття рішень та використання традиційних знань у землекористуванні.
Бразилія	реалізуються програми збереження Амазонського лісу, які передбачають залучення місцевих громад до охорони лісів, моніторингу незаконної вирубки дерев та розвитку

Складено автором на основі [7, 8, 9, 10, 11, 12]

Такі приклади підкреслюють важливість та ефективність громадської участі у формуванні політики на різних рівнях управління, показуючи, що активна взаємодія між владою та громадськістю є ключем до розвитку сталого та інклюзивного суспільства. Водночас участь громадськості є ключовою для успіху цих ініціатив.

Стратегії державного управління земельними ресурсами мають важливе значення для забезпечення сталого розвитку та екологічної безпеки держави. Основною метою цих стратегій є раціональне використання та охорона земельних ресурсів, забезпечення їх продуктивності та біорізноманіття для поточних та майбутніх поколінь. Серед основних напрямків цих стратегій можна виокремити: 1) інтегроване планування та землеустрій (включає оцінку земельних потреб, визначення призначення земель та розробку планів їх використання, що дозволяє збалансувати аграрні, промислові, рекреаційні та охоронні потреби суспільства); 2) захист земель від ерозії, забруднення, засолення, інших форм деградації та біорізноманіття (включає розробку та впровадження методів охоронного землеробства, лісового господарства та водного господарства, а також створення заповідників і національних парків для збереження природних екосистем); 3) державне регулювання використання землі через законодавство та нормативні акти (дозволяє запобігти неконтрольованій забудові, забрудненню та втраті родючих ґрунтів, а встановлення чітких правил використання землі сприяє її ефективному управлінню); 4) взаємодія з громадськістю та залучення громадян до процесів ухвалення рішень (громадські слухання, консультації та участь у моніторингових програмах забезпечують прозорість та відповідальність); 5) інновації та технологічний розвиток, таких як дистанційне зондування Землі, ГІС-технології, прецизійне землеробство (сприяє підвищенню продуктивності та ефективності управління земельними ресурсами).

Забезпечення екологічної безпеки також може відбуватися через належне управління земельними ресурсами шляхом впровадження інноваційних підходів та постійний їх розвиток, адаптуючись до новітніх технологій, змін у законодавстві та екологічних викликів, що зростають. Серед таких підходів сьогодні науковці та практики виділяють наступні [13, 14, 15]: 1) цифровізація і використання геоінформаційних систем для аналізу, планування та моніторингу земельних ресурсів дозволяє точно відстежувати зміни в ландшафті, визначати ризики ерозії, забруднення та інші екологічні проблеми; 2) технології прецизійного

Рис. 3. Ключові напрями удосконалення управління земельними ресурсами

Джерело: запропоновано автором

землеробства, що включають використання дронів, супутникового моніторингу та інших датчиків і дозволяють оптимізувати використання ресурсів (води, добрив тощо), мінімізувати вплив на навколишнє середовище та підвищити урожайність; 3) залучення громадян до процесів прийняття рішень (зокрема через онлайн-платформи) для краудсорсингу ідей та моніторингу земельних порушень; 4) розробка та впровадження методів стійкого землекористування, що враховують збереження біорізноманіття, захист водних ресурсів та боротьбу з ерозією; 5) блокчейн та смартконтракти для забезпечення прозорості та безпеки земельних угод, оскільки автоматизація виконання угод зменшує ризик шахрайства та спрощує бюрократичні процедури; 6) розробка механізмів оцінки та винагородження за надання екосистемних послуг (наприклад збереження лісів), що сприятиме збереженню природи та кліматичній стабільності. Зазначимо й про те, що для належного впровадження у практичну діяльність таких підходи необхідне комплексне застосування, міждисциплінарна співпраця, підтримка на рівні державної політики та активна участь з боку громадськості.

Особливого значення набуває і необхідність впровадження стандартів екологічної відповідальності, оскільки зазначене є ключовим елементом сталого розвитку. Ці стандарти встановлюють критерії та вимоги для організацій та підприємств у різних галузях, включаючи виробництво, транспорт, енергетику та сільське господарство, щодо ефективного використання ресурсів, мінімізації викидів шкідливих речовин, забезпечення рециклінгу відходів та захисту біорізноманіття.

Стандарти екологічної відповідальності можуть бути міжнародними, національними або галузевими, включаючи ISO 14001 (Системи екологічного менеджменту), EMAS (Екологічний менеджмент та аудитна схема ЄС) та інші сертифікаційні програми. Вони сприяють не лише захисту довкілля, але

й покращують репутацію компаній, збільшують їхню конкурентоспроможність та відкривають доступ до нових ринків.

Тож, серед рекомендацій щодо покращення стратегій управління, з урахуванням екологічних вимог та активізації ролі громадськості варто виділити: інтеграцію екологічних стандартів; зміцнення законодавчої бази; стимулювання участі громадян у процесах планування, моніторингу та оцінки землекористування через публічні слухання, консультації та електронні платформи для збору пропозицій; використання інноваційних технологій; розвиток освітніх програм. Імплементація представлених рекомендацій сприятиме створенню сталої, ефективної та екологічно відповідальної системи управління земельними ресурсами, сприяючи залученню до цього процесу широкого кола громадян.

Отже, участь громадськості у формуванні політики землекористування є фундаментальним принципом демократичного управління, який сприяє розробці збалансованих, ефективних і справедливих рішень. Оскільки громадська участь в процесі ухвалення рішень дозволяє врахувати різноманітні інтереси, потреби та побажання громадян, забезпечуючи комплексний підхід до управління земельними ресурсами, важливими напрямами у рамках представленої статті варто визнати: інформування та освіту; консультації та залучення; участь у прийнятті рішень; моніторинг та оцінку; промоцію інновацій та кращих практик (рис. 3).

Реалізація представлених напрямів набуває важливості, оскільки громадськість відіграє ключову роль у впровадженні екологічних ініціатив, а активна участь і підтримка необхідні для моніторингу дотримання екологічних норм та стандартів, а також для залучення до екологічного просвітництва та реалізації місцевих проєктів з охорони земельних ресурсів, що сприятиме забезпеченню екологічної безпеки та сталому розвитку.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, ефективне управління земельними ресурсами в Україні, з огляду на екологічну безпеку та сталий розвиток, вимагає комплексного підходу та активної участі громадськості. Значення земельних ресурсів для економічного зростання, соціальної стабільності та екологічної рівноваги не може бути переоцінене. Проблеми, пов'язані з ефективним використанням та захистом земель, є актуальними та потребують невідкладного розв'язання, особливо в умовах сучасних викликів, включаючи зміни клімату та повномасштабне вторгнення. Залучення громадськості до процесу прийняття рішень у сфері землекористування дозволить розробити більш ефективні та прийнятні для всіх сторін механізми управління, які будуть враховувати не тільки економічні, але й екологічні аспекти, що також сприятиме підвищенню прозорості та відповідальності в цій важливій сфері. Сьогодні посилюється необхідність вдосконалення законодавчої бази, інтеграції екологічних стандартів в політику землекористування та важливість розробки стимулів для застосування сталих практик землекористування. Використання інноваційних технологій може значно підвищити ефективність управління земельними ресурсами, зменшити ризики ерозії та забруднення ґрунтів, а також сприяти збереженню біорізноманіття. Враховуючи представлені дані в статті, важливо також наголосити на потребі посилення співпраці між державою, науковою спільнотою, бізнесом та громадськістю для розробки та реалізації інтегрованих стратегій управління земельними ресурсами, що сприятимуть сталому розвитку та забезпеченню екологічної безпеки в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Т. Калина, С. Шушулков, Т. Арзуманян Земельно-ресурсний потенціал і його роль у сталому розвитку регіону. *Bulletin of Sumy National Agrarian University.* 2019. 4 (82). С.78-82. URL: https://doi.org/10.32845/bsnau.2019.4.15

2. Хилько М. І. Екологічна безпека України: Навчальний посібник / М. І. Хилько. К., 2017. 255 с.

3. Потравка Л. О., Дудяк Н. В., Строганов О. О. Умови розбудови земельних відносин у контексті сталого розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2019. Випуск 25, частина 2. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/25_2_2019ua/16.pdf

4. Екологія землекористування : навч. посіб. / А.М. Третяк, О.С. Будзяк, В.М. Третяк та ін. ; за заг. ред. Третяка А.М. К. : Інститут екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 178 с.

5. Mapping Cropland Cover Around the World. URL: https://www.visualcapitalist.com/cp/cropland-world-map/

6. Земельний ринок в Україні. Аналітичний огляд. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/10/Analitichnii---oglyad-stanu-zemelnogo-rinku-v-Ukrai--ni.-Drugii---kvartal-2023.pdf

7. Петько С. Цифровий прорив республіки Корея у сфері державного урядування. *Економіка та суспільство*. 2022. (42). URL: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-47

8. Архипова Є.О., Дмитренко Н.О. Досвід впровадження електронного урядування в Естонії та його імплементація в Україні. *Молодий вчений.* № 11 (26) Частина 3 листопад, 2015 р.

9. Михайловська О. В., Католик М. А., Коваленко С. В. Проблеми комунікаційних зв'язків у системі публічного управління: стан та перспективи. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління*

і адміністрування, 2023 р., № 2 (80). С.32-36. DOI: https://doi.org/10.32840/1813-3401.2023.2.6

10. Фоміна С. В. Локальні форми прямої демократії в європейських країнах. *Право і суспільство.* 2022. № 5. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2022/5_2022/4.pdf

11. Чала В.С., Орловська Ю.В., Глущенко А.В. Європейські практики інвестування зеленого будівництва: Підручник Д.: ПДАБА. 2023. 148 с.

12. Неприбуткова незалежна громадська організація. Онлайн-медіа «Громадське». URL: https://hromadske.ua/posts/lisi-amazoniyi-blizki-do-znishennya-chi-mozhna-ce-zupiniti

13. Управління земельними ресурсами: [навчальний посібник] / Г.І. Шарий, В.В. Тимошевський, Р.А. Міщенко, І.А. Юрко. Полтава: ПолтНТУ, 2019. 172.

14. Пуцентейло П.Р., Костецький Я. І., Брик М. М. Цифровізація управління земельними ресурсами: світовий досвід та вітчизняні реалії. URL: http://inneco.org/index.php/innecoua/article/view/970

15. Управління земельними ресурсами та землекористуванням: базові засади теорії, інституціолізації, практики: монографія / А.М. Третяк, В.М. Третяк, Р.М. Курильців, Т.М. Прядка, Н.А. Третяк; [за заг. ред. А.М. Третяка]. – Біла Церква: «ТОВ «Білоцерківдрук», 2021. 227 с.

АНТИКОРУПЦІЙНІ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ ЗАХОДИ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ТА ІНШИХ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

ANTI-CORRUPTION STATE ADMINISTRATIVE MEASURES IN THE SPHERE OF USE OF LAND AND OTHER NATURAL RESOURCES IN UKRAINE

УДК 351.82: 347.453.1
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.27

Помаза-Пономаренко А.Л.
д. наук. держ. упр., с.д., начальник наукового відділу проблем державної безпеки навчально-науково-виробничого центру
Національний університет цивільного захисту України

Досліджено особливості співвіднесення понять «корупція» і «корупція земельних та інших природних ресурсів». Виявлено, вітчизняна державноуправлінська практика у сфері використання таких ресурсів відзначається недосконалістю, зокрема, упроваджується короткострокове планування в цій сфері, на жаль, напрацьовані різнохарактерні дієві корупційні схеми, що впроваджуються зацікавленим учасникам земельних правовідносин. Ці протиправні схеми становлять загрозу для збалансованої реалізації державних і суспільних інтересів у сфері економічної, соціальної й екологічної політики. Крім того, розгляд особливостей наявної державноуправлінської практики у сфері земельних відносин в Україні дав підстави стверджувати, що середньострокове та довгострокове планування векторів розвитку цієї сфери може виправити ситуацію в бік забезпечення сталого розвитку земельних відносин й унеможливлення виявів корупційних правопорушень. Вони у свою чергу спричиняють притягнення до юридичної відповідальності, наприклад, якщо діяння вчинені з корисливої чи іншої особистої зацікавленості посадовцем із використанням свого службового становища. З огляду на це найбільш ефективними заходами запобігання корупції під час взаємодії землекористувачів з органами державного управління визнано такі: 1) посилення антикорупційної системи заборон, обмежень та вимог; 2) приведення до одного знаменника правозастосовної практики законодавства України про протидію корупції у сфері обігу ринку земель; 3) вироблення заходів з протидії корупції щодо вирішення питань про вилучення у власника земельної ділянки для державних або муніципальних потреб шляхом викупу; 4) введення контрольних заходів щодо відстеження державних витрат та доходів на майно (як окремих земельних ділянок, так і цілих земельно-майнових комплексів), якщо виникає хоч найменша підозра на його придбання незаконними способами; 5) упровадження освітньо-інформаційних заходів щодо правомірної антикорупційної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; 6) удосконалення заходів щодо протидії корупції у бізнес-сфері землекористувачів; 7) вироблення додаткових захисних державноуправлінських заходів у сфері ринку землі з метою унеможливлення зловживань посадовцями службовим становищем на різних рівнях управління та ін.

Ключові слова: *державне регулювання, державна політика, антикорупційні державноуправлінські заходи, антикорупційна політика, корупція, земельні відносини, використання земельних ресурсів, охорона природних ресурсів, антикорупційні інституції, конфлікт інтересів.*

Peculiarities of the correlation of the concepts "corruption" and "corruption of land and other natural resources" have been studied. It was revealed that the domestic state management practice in the field of using such resources is marked by imperfection, in particular, short-term planning is implemented in this field, unfortunately, various effective corruption schemes have been developed, which are implemented by interested participants in land legal relations. These illegal schemes pose a threat to the balanced implementation of state and public interests in the sphere of economic, social and environmental policy. In addition, consideration of the peculiarities of the existing state management practice in the field of land relations in Ukraine gave grounds to assert that medium- and long-term planning of development vectors in this field can correct the situation in the direction of ensuring the sustainable development of land relations and preventing the detection of corruption offenses. They, in turn, cause legal liability, for example, if actions are committed out of selfish or other personal interest by an official using his official position. In view of this, the following are recognized as the most effective measures to prevent corruption during the interaction of land users with state administration bodies: 1) strengthening of the anti-corruption system of prohibitions, restrictions and requirements; 2) bringing to a single denominator the law enforcement practice of the legislation of Ukraine on combating corruption in the field of land market circulation; 3) development of anti-corruption measures to resolve the issue of expropriation of a plot of land from the owner for state or municipal needs through redemption; 4) introduction of control measures to track state expenditures and income on property (both individual land plots and entire land and property complexes), if there is even the slightest suspicion of its acquisition by illegal means; 5) implementation of educational and information measures regarding the legitimate anti-corruption behavior of civil servants and local self-government officials; 6) improvement of measures to combat corruption in the business sphere of land users; 7) development of additional protective state management measures in the field of the land market in order to prevent the abuse of official positions by officials at various levels of management, etc.

Key words: *state regulation, state policy, anti-corruption state management measures, anti-corruption policy, corruption, land relations, use of land resources, protection of natural resources, anti-corruption institutions, conflict of interests.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. З появою в Україні земельних правовідносин, створення підґрунтя для формування ринку землі та інституту приватної власності на землю практично відразу утворився специфічний сегмент злочинності, пов'язаної з різними аспектами корупції. Дані випадки й сьогодні є грубим порушенням існуючих пра-

вил у збалансуванні державних, суспільних інтересів і інтересів окремо взятої особистості. Ці злочинні дії завдають шкоду як державі загалом, так і інтересам українських громадян зокрема, знижуючи рівень їхнього добробуту. У продовження попередніх наукових досліджень [16] відзначимо, що для нашої держави значною мірою характерним є вияв архетипу «тінь», який передбачає виникнення та розвиток негативних латентних явищ і процесів у найбільш важливих сферах суспільної життєдіяльності. Однією з них є сфера земельних відносин, що стають об'єктом корупційних злочинних дій. На жаль, на значний масштаб вияву архетипу «тінь» такі злочинні дії також набувають загрозливого характеру, кристалізуючи наявні проблеми у сфері земельних та інших цивілізованих ринкових відносин. Зважаючи на вичерпність земельних та інших природних ресурсів, відзначимо, що все більшої актуальності набувають питання щодо розробки та впровадження антикорупційних механізмів державного регулювання, спрямованих на унеможливлення та протидію таким злочинним діям. Усе це визначає важливість обраної проблематики дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державного регулювання у сфері земельних відносин з позиції реалізації антикорупційної політики розглядаються В. Баштанником, В. Боклаг, О. Бородіною, В. Жушманом, В. Корнієнко, Г. Корнієнко, В. Кругловим, М. Латиніним, Т. Лозинською, В. Ломакович, С. Майстро, О. Мельниченко, А. Мерзляк, О. Пархоменко-Куцевіл, Г. Пасемко, О. Руденко, А. Статівкою, Т. Титаренко, Ю. Ульянченко та ін. [1; 2; 3; 4; 6; 8; 10; 11; 12; 14; 15; 17; 18; 19]. Наукові напрацювання вчених присвячені певним проблемам формування та реалізації антикорупційної політики, у т.ч. у сфері земельних відносин, що включають відносини щодо права власності, користування та розпорядження. У той же час, заважаючи на вимоги часу та суспільства, потребують комплексного дослідження антикорупційні державноуправлінські заходи у сфері використання земельних ресурсів. Це потрібно зреалізувати з позиції гарантування державою права на безпечне для життя довкілля для теперішніх і майбутніх поколінь, адже безпека для суспільства – це безпека, яка виходить від нього у вигляді соціальної згуртованості, вдоволеності, стабільності тощо.

Метою статті є визначення антикорупційних державноуправлінських заходів у сфері використання земельних ресурсів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Земельна ділянка належить до одних із найбільш високоліквідних об'єктів нерухомого майна, яке, при комплексному підході до використання, дає можливість посилити позиції на ринку та закласти базис під результативної реалізації різноманітних бізнес-проектів у майбутньому з метою забезпечення розвитку окремо в'язкої території та населення, яке проживає на ній [6].

У той же час, непоодинокими є випадки, коли земельні ділянки стають «ласим шматком» для різного роду шахраїв, а також представників органів державної влади та місцевого самоврядування, які сприяють реалізації корупційних схем [4; 19].

Для того, щоб розуміти й своєчасно вміти виявляти корупційну спрямованість у сфері земельних правопорушень, звернемося до встановлення її сутності як такої. Насамперед, корупцію слід розглянути крізь призму девіантної поведінки громадян-землекористувачів і політиків, які лобіюють власні «приватні» інтереси щодо швидкого незаконного збагачення, вдаючись до хабарництва, розкрадання державної власності та зрощення з мафіозних структур, у т.ч. серед представників великого бізнесу. Крім того, непоодинокими є випадки, коли до такого злочинного збагачення у сфері земельних відносин вдаються посадові особи органів державної влади, наприклад, деякі судді отримують хабара для винесення рішення «на користь» однієї зі сторін господарського спору щодо земельних питань.

Ураховуючи трактування поняття «корупція» [8; 13; 18], можна зробити наступну типологізацію її видів, взявши за основу умови взаємодії сторін-учасників корупційної схеми:

1. Побутова корупція між громадянами та чиновниками, наприклад, кумівство, подарунки від вдячних громадян-клієнтів, певні послуги посадовій особі чи його/її родичам.

2. Ділова корупція між посадовими особами та представниками бізнес-структур, наприклад, отримання хабара суддею для винесення ним «правильного» рішення в господарському спорі.

3. Корупція серед органів державної влади, наприклад, реалізація державної політики у своїх особистих (приватних корисних) інтересах, без урахування шкоди, яка наноситься інтересам електорату.

Крім того, існують й інші види найкорумпованішої поведінки особистості, це: хабарництво, частково лобізм, непотизм, розтрата, здирство, зловживання службовим становищем, «відкати», конфлікт інтересів тощо [1; 4; 15; 17].

Правопорушення корупційної спрямованості у сфері землекористування відбуваються, найчастіше, у формі «хабарництва» та «пере-

вищення службових повноважень» як при формуванні, так і надалі під час використання земельних ділянок. Підставою для висловлення такого твердження є дані Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) [13]. Експерти НАЗК ідентифікували такі найбільш поширені корупційні ризики у сфері земельних відносин:

– зловживання під час видачі та анулювання сертифіката інженера-землевпорядника (інженера-геодезиста);

– конфлікт інтересів при складанні документації інженерами-землевпорядниками;

– безкоштовна передача земельних ділянок фіктивним житлово-будівельним кооперативам;

– корупційна зміна цільового призначення земельної ділянки;

– зловживання при укладанні договорів про спільну діяльність (спільну обробку ділянки);

– передача прав на земельну ділянку в обхід процедури аукціонів;

– протиправна забудова на землях, які передані підприємствам, установам та організаціям на праві постійного користування;

– відмова від права постійного користування земельною ділянкою на користь третіх осіб;

– незаконне виведення особливо цінних земель через механізм отримання ділянки для обслуговування будинку;

– продаж інформації про місце розташування вільних земельних ділянок;

– погодження відведення земельної ділянки за процедурою безоплатної приватизації за неправомірну вигоду;

– підроблення рішень органів місцевого самоврядування про відведення земельної ділянки;

– зловживання правом безоплатного отримання земельних ділянок та «повторна приватизація»;

– залучення фіктивних заявників для виведення земельних ділянок шляхом використання механізму безоплатної приватизації;

– використання земельних пільг учасників бойових дій у корупційних схемах;

– зловживання під час здійснення контрольних (наглядових) функцій у сфері земельних відносин та землеустрою;

– отримання неправомірної вигоди за реєстрацію земельної ділянки;

– маніпуляції при прийнятті рішень щодо погодження експертизи землевпорядної документації, продаж «позитивних» висновків;

– зловживання під час проведення агрохімічної паспортизації земель;

– зловживання при видачі спецдозволів для зняття та перенесення родючого шару ґрунту;

– підроблення результатів ґрунтових обстежень задля відчуження особливо цінних земель;

– маніпуляції під час визначення ставки орендної плати за користування землями державної та комунальної власності;

– користування земельною ділянкою після закінчення строку дії договору оренди землі за неправомірну вигоду;

– вплив зацікавлених осіб на проведення земельних торгів для перемоги заздалегідь узгодженого учасника;

– внесення неправдивої інформації про земельний лот з метою уникнення конкурентної процедури аукціону;

– фальсифікація результатів земельних торгів шляхом виставлення на торги «спаринг-партнера»;

– самовільне зайняття земель державної та комунальної власності «за згоди» посадових осіб;

– знищення актів на землю в архівах кадастру;

– тіньове розпорядження землями лісогосподарського призначення;

– незаконне відчуження земель водного фонду [13].

Згідно з чинним Кримінальним кодексом України (далі за текстом – ККУ) до злочинів у галузі охорони природних ресурсів і використання земель можуть бути віднесені такі склади [7]:

1) реєстрація свідомо незаконних угод з нерухомим майном, навмисне спотворення відомостей державного кадастру нерухомості та (або) Єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно та угод із ним, а також заниження кадастрової вартості об'єктів нерухомості, якщо ці діяння вчинені з корисливої чи іншої особистої зацікавленості посадовцем із використанням свого службового становища, а саме:

– реєстрація свідомо незаконних угод із землею, наприклад, угода із землями, які виключені з обігу;

– заміна облікових даних Державного земельного кадастру, наприклад, внесення неправдивих записів до справжніх облікових даних, виражена в підчистках, дописках, витравленні записів тощо;

– умисне заниження розмірів платежів за землю, наприклад, незаконне застосування податкових чи інших пільг до власника землі;

2) порушення правил охорони навколишнього середовища при проектуванні, розміщенні, будівництві, введенні в експлуатацію та експлуатації промислових, сільськогосподарських, наукових та інших об’єктів особами,

відповідальними за дотримання цих правил, якщо це спричинило суттєву зміну радіоактивного фону, заподіяння шкоди здоров'ю людини, масову загибель тварин чи інші тяжкі наслідки (ст. 239, 254 ККУ);

3) отруєння, забруднення або інше псування землі шкідливими продуктами господарської або іншої діяльності внаслідок порушення правил поводження з добривами, стимуляторами росту рослин, отрутохімікатами та іншими небезпечними хімічними або біологічними речовинами при їх зберіганні, використанні та транспортування, що спричинило заподіяння шкоди здоров'ю людини чи навколишньому середовищі;

4) незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 239^{-1} ККУ) та незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах (239^{-2} ККУ) тощо.

Кількість обвинувальних вироків у сфері земельних злочинів Україні за період 2019-2021 рр. представлено на рис. 1.

У 2020 році було винесено 13 обвинувальних вироків за земельні злочини. Покарання передбачали стягнення штрафу з особи правопорушника, в більшості кримінальних проваджень особи визнають винну й укладають угоду зі стороною обвинувачення. Заслуговує уваги і той факт, що найбільш суворі покарання припадають на злочини, пов'язані з незаконним заволодінням ґрунтового покриву, середня сума штрафу складає 8000 грн., також прослідковується вектор посилення кримінальної відповідальності за вчинення даного злочину, а саме одна особа була засуджена до фактичного позбавлення волі терміном на один рік. В 2020 році було прийнято 2 виправдовувальні вироки. Дані за 2015 рік свідчить про те, що в даному році було винесено лише 4 обвинувальних вироки за земельні злочини. Слід зазначити, що покарання в даних вироках призначено у вигляді штрафів від 1700 до 3400 грн.

Виправдовувальні вироки не виносились. На фоні соціально-реформаційних подій в суспільстві ми прослідковуємо викривлення бачення земельних злочинів суддями загальної юрисдикції, як суспільно небезпечних злочинів і віднесення їх до категорії кримінальних проступків, про що свідчить виключний характер майнових санкцій щодо правопорушників [5].

Очевидно, що таке завершення кримінальних проваджень у сфері земельних злочинів не виконує ні превентивних, ні охоронних, ні відновлюваних функцій у сфері земельних правовідносин. Вище зазначені дані свідчать про наявність організаційних та правових проблем розслідування злочинів у земельній сфері [2].

Недосконаліть (або в деяких випадках повна відсутність) нормативних актів, що регламентують кваліфікацію дій осіб за порушення

Рис. 1. Кількість обвинувальних вироків у сфері земельних злочинів Україні за період 2019-2021 рр.

Джерело: складено на підставі [5]

земельного законодавства також ускладнює діяльність оперативних підрозділів. Вище вказане дозволяє посадовим особам органів влади маскувати свої дії під суспільно-корисні, приймаючи рішення колегіально, надаючи у власність земельні ділянки без дотримання відповідної процедури, змінюючи цільове призначення, обумовлюючи такі дії службовою необхідністю [14].

Однією із сприятливих умов для росту злочинності в земельній сфері та одночасно однією з проблем виявлення земельних злочинів на сьогодні є практично відсутність державного контролю у сфері використання та охорони земель. Постійне реформування державних органів виконавчої влади, що організовують та здійснюють державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель спонукає до вчинення злочинів в цій сфері, а також до неефективної роботи цих органів [2].

Намагаючись оцінити корупцію за такими видами земельних правопорушень, експерти НАЗК стикаються з проблемами її латентності, оскільки злочинність у цій сфері знаходиться завжди у прихованому вигляді. З огляду на це, офіційні статистичні дані щодо земельних порушень антикорупційного законодавства, не завжди відповідають дійсності.

За загальним правилом, корупцію прийнято оцінювати в балах або індексах за шкалою від 0 до 10-ти [1; 9; 15; 17]. Інформацію одержують шляхом різних опитувань і досліджень щодо стану корупції, за результатами яких присвоюється або низький, або середній, або високий рівень наявності корупції в тій чи іншій країні (регіоні).

Варто погодитися з дослідниками [4; 19], що, якщо «вигоду» від корупційної, наприклад, угоди купівлі-продажу земельної ділянки набувають обидві сторони взаємодії, то має існувати «хтось» третій, який має опинитися у програші. Отже, тоді цей третій, будучи, наприклад, конкурентом однієї зі сторін, виступає рушійною силою корупції, тобто ставить її за умови конкуренції [1; 15; 17].

Сегментація земельного ринку, у цьому ключі, відбувається за двома основними групами (споживачами): перший – влада, другий – бізнес [3; 11]. Причому один з одним вони перебувають у безпосередньому зв'язку, але у нерівному положенні (переважає, звичайно ж, державний апарат, якому делегована влада).

Досить цікавими чинниками підвищення корупції у сфері земельних відносин й обороту об'єктів землі є насамперед будь-які перехідні періоди у глобальному масштабі державного регулювання. Правове «безладдя», що породжується наразі (потреба створення нової системи державного управління загалом і відповідних земельних та інших норм зокрема) утворює необхідний ґрунт для використання ситуації у своїх корисливих цілях як представників державної влади, так і самих бізнесменів-землекористувачів. Так, комерційний сектор є більш схильним до короткострокових стратегій досягнення своїх цілей (основне правило бізнесу – отримання прибутку в найкоротші терміни за найменших витрат), а деякі чиновники лобіюють власні або інші корисливі інтереси. Як результат, тіньовий бізнес для обох сторін виглядає більш привабливим, чого допускати, звичайно ж,і з багатьох причин не можна.

У продовження думок науковців [3; 4; 11; 19] звернімо увагу на деякі з наслідків поширення виявів корупції у сфері земельних відносин, а саме:

1) постійні зміни нормативно-правових актів у сфері земельних відносин призводять до колізій у законодавстві;

2) неефективне державне управління у сфері земельних відносин призводить до занепаду всієї економіки країни або окремих її галузей, секторів;

3) податки та інші збори, у тому числі й земельні, лише зростають;

4) за кредитами встановлюються вищі ставки;

5) ринок землі та нерухомості потрапляє у відверту кабалу влади;

6) корупційні схеми стають все витонченими, спостерігається зростання правового нігілізму товариства;

7) якість наданих муніципалітетом послуг відверто знижується;

8) з'являються чиновники-бізнесмени;

9) процвітає лобізм інтересів бізнес-структур у найвищих органах державної влади тощо.

Безглуздими виглядають з огляду на це скарги підприємців-землекористувачів на «ненадійність корупційних послуг». Сьогодні не всякий хабар може забезпечити бажаний результат «осіб, які просить», на їх превеликий жаль, сплативши високу ціну за «вирішення питання», вони отримують результат у вигляді послуги низької якості. Так, сплачуючи за терміновість оформлення правочину щодо земельної ділянки, люди отримують на руки документи з помилками, за виправлення яких доводиться знову доплачувати вже іншій особі. Зважаючи на це, деякі люди вважають, що законослухняним громадянином може бути «не вигідно».

Іншою утопічною ситуацією є «необґрунтовані» корупційні здирства, що є також яскравим прикладом вияву архетипу «тінь» на вітчизняних теренах. Наприклад, надання хабара за термінову реєстрацію правочину із землею, передбачає насправді його виконання в установлені законом строки (за не затягування цієї процедури). Крім того, існують і такі види хабарів, як «плата право мати місце бути». Наприклад, щоб не виникли якісь складності та необґрунтовані проблеми, орендар земельної ділянки «платить» за право переукладання договору оренди, яке йому й так гарантовано законом чи умовами договірних відносин.

Слід погодитися з О. Бородіною, В. Захарченко, В. Соловйовим та ін., що процвітання корупції у сфері земельних відносин безпосередньо пов'язане із зростанням самої тіньової економіки держави [3; 10; 17]. Як відомо, деякі представники великого бізнесу підкреслюють (даючи інтерв'ю), що «хабар – це лише всього-на-всього податок із тіньового обороту». Значить зростання корупції справді свідчить про зростання тіньової економіки. За оцінками експертів НАЗК, тіньова економіка сьогодні становить понад 80% обсягу легальної економіки [13]. З огляду на це доречним вбачається прийняття та запровадження Національного плану протидії корупції на період до 2030 року та Методики проведення наукових досліджень з метою оцінки рівня корупції в Україні. До речі, сьогодні можна посилатися на схвалену урядом України Стратегію комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції на період до 2025 року [7].

Уважаємо, що у вищевказаних правових документах, слід унормувати випадки, коли недотримання антикорупційних заборон (обмежень і вимог) унаслідок обставин непереборної сили не будуть правопорушеннями, у тому числі із земельних питань. У цьому контексті варто також визначити обставини, які пом'якшують або обтяжують відповідальність за їх недотримання правових заборон (обмежень і вимог). Крім того, слід також встановити державний контроль за витратами осіб-корупціонерів, з наступною конфіскацією їхнього майна. При цьому не варто забувати про важливість просвітницько-дослідницької діяльності на тему «антикорупційне інформування громадян», «популяризація антикорупційних цінностей та наукове забезпечення протидії корупції» тощо.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що короткострокова ефективність корупційних схем «грає на руку» зацікавленим учасникам земельних правовідносин, але не державі та суспільству. Аналіз наявної державноуправлінської практики у сфері земельних відносин в Україні дав підстави стверджувати, що на вітчизняних теренах сформувалася практика короткострокового планування в цій сфері. Проте її середньострокове та довгострокове планування може виправити цю ситуацію в бік забезпечення сталого розвитку земельних відносин й унеможливлення виявів корупційних правопорушень. Вони у свою чергу спричиняють притягнення до юридичної відповідальності, наприклад, якщо діяння вчинені з корисливої чи іншої особистої зацікавленості посадовцем із використанням свого службового становища. Установлено, що землекористувачі не завжди розуміють, що, порушуючи закон подібним чином, вони потрапляють у залежність від бюрократів (заганяючи себе у фінансову кабалу), а останні, застосовують норми земельного законодавства у бік власних корисних інтересів. З огляду на це найбільш ефективними заходами запобігання корупції під час взаємодії землекористувачів з органами державного управління можна вважати такі:

1) посилення антикорупційної системи заборон, обмежень та вимог;

2) приведення до одного знаменника правозастосовної практики законодавства України про протидію корупції у сфері обігу ринку земель;

3) вироблення заходів з протидії корупції щодо вирішення питань про вилучення у власника земельної ділянки для державних або муніципальних потреб шляхом викупу;

4) введення контрольних заходів щодо відстеження державних витрат та доходів на майно (як окремих земельних ділянок, так і цілих земельно-майнових комплексів), якщо виникає хоч найменша підозра на його придбання незаконними способами;

5) упровадження освітньо-інформаційних заходів щодо правомірної антикорупційної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

6) удосконалення заходів щодо протидії корупції у бізнес-сфері землекористувачів;

7) вироблення додаткових захисних державноуправлінських заходів у сфері ринку землі з метою унеможливлення зловживань посадовцями службовим становищем на різних рівнях управління та ін.

Отже, сприятливими умовами для вчинення земельних злочинів є недосконалість земельного законодавства, неефективна робота державних органів виконавчої влади, що організовують і здійснюють державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони

земель, корупція та відсутність прозорого ринку земель в Україні. Саме цим проблемним питанням мають бути присвячені подальші наукові дослідження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баштанник В.В. Результативність та ефективність механізмів державної антикорупційної політики в умовах модернізації влади. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_12.

2. Бондарчук Н.В. Злочини у сфері земельних правовідносин. URL: http://ir.polissiauniver.edu.ua/bitstream/123456789/4853/5/PZFPVZIRBS_2016_73-76.pdf.

3. Бородіна О. М. Егалітарна та ринкова земельні реформи у контексті суспільного добробуту і базових прав людини. Економіка і прогнозування. 2021. № 1. С. 49–70.

4. Гоцуєнко Н. Хабар як спосіб одержати землю. Дзеркало тижня. Україна. № 3, від 27.01.2012. URL: http://dt.ua/LAW/habar_yak_sposib_oderzhati_zemlyu-96388.html.

5. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua.

6. Жушман В.П., Статівка А.М. Аграрне право: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.П. Жушман, В.М. Корнієнко, Г.С. Корнієнко та ін. ; за ред. В.П. Жушмана та А.М. Статівки. Харків: Право, 2010. 296 с.

7. Законодавство // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws.

8. Запобігання та протидія корупції: навчальний посібник / за ред. проф. А.М. Михненка ; кол. А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров, С.О. Кравченко та ін. 2-е вид., доп. І перероб. К. : НАДУ. 2011. 464 с.

9. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorennya_diyalnosti_ spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58

10. Захарченко В. І. Українська модель ринку землі – інклюзив чи «гібрид» латифундистської моделі? Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2021. № 4 (58). С. 149–165.

11. Ломакович В., Уньковська Т., Ільченко В., Богдан Т. Ринок землі: існуючі загрози для України та необхідні запобіжники : аналіт. доп. Growford. 2019. URL: https://www.growford.org.ua/research/analitychna-dopovid-rynok-zemli-isnuyuchi-zagrozy-dlya-ukrayinyta-neobhidni-zapobizhnyky.

12. Мідор Д.Дж. Суди в Сполучених Штатах. Сент-Пол : Вест Паблішінг Ко, 1991. 85 с.

13. Названо найпоширеніші корупційні схеми у земельній сфері у 2021 р. URL: https://kurkul.com/news/25046-nazvano-nayposhirenishi-koruptsiyni-shemi-u-zemelniy-sferi.

14. Настенко А.В. Виявлення і розслідування підрозділами БОЗ МВС Україниодержання неправомірної вигоди службовими особами у сфері земельних правовідносин. Право безпека. 2013. № 3. С. 95–99.

15. Пархоменко-Куцевіл О.І. Інноваційні шляхи модернізації антикорупційних органів. Актуальні проблеми держави і права. 2019. С. 144–150. URL: https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/bede7f39-9069-4012-b2d8-f4e6cc79fb49/content.

16. Помаза-Пономаренко А.Л. Механізм збалансування та державної підтримки реалізації інтересів у сфері земельно-орендних відносин: архетипна природа // Збірник наукових праць переможців і кращих авторів І міжнародного конкурсу молодих учених «Архетипіка і державне управління: інституційні форми, механізми та практики». Київ: НАДУ, 2013. С. 81–89.

17. Соловйов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2012. 508 с.

18. Футей Б.А. Добір суддів Сполучених Штатів Америки за освітніми і фаховими ознаками. Вісник Верховного Суду України. 2001. № 2. С. 57–58.

19. Шкуропад О.В. Запобігання та протидія корупції в сфері земельних відносин. Державне управління: удосконалення та розвиток № 9, 2012. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=470.

ПРИЙНЯТТЯ ЕФЕКТИВНИХ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ РЕФОРМИ БЕЗПЕКОВОЇ СФЕРИ

ADOPTION OF EFFECTIVE ADMINISTRATIVE DECISIONS AS A COMPONENT OF STATE REGULATION OF THE SPHERE OF CIVIL DEFENSE IN THE CONDITIONS OF SECURITY SPHERE REFORM

УДК 351:355.58
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.28

Семенець-Орлова І.А.
доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри державного управління,
Міжрегіональна Академія управління персоналом
ORCID ID: 0000-0001-9227-7426

Щур Н.О.
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом
ORCID ID: 0000-0002-7648-7893

Сервецький І.В.
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри національної безпеки,
Міжрегіональної Академії управління персоналом
ORCID ID: 0000-0002-5713-8911

Авторами визначено низку основних протиріч, що виникають в процесі прийняття управлінських рішень за умов надзвичайних ситуацій, а також типів резервів, необхідних для вирішення задач оперативного управління. Наголошено, що в процесі прийняття державно-управлінських рішень задачі планування, як правило, характеризуються великим обсягом робіт і великою розмірністю, причому обсяг робіт змінюється в часі не суттєво. Частота їх рішення зазвичай невелика, періоди рішення регламентовані, а час рішення не є лімітуючим фактором. Частота змін вихідних даних відносно невелика, а їх достовірність мала. Тому точність рішення задач планування визначається в основному достовірністю вихідних даних.

Підкреслено, що задачі оперативного управління за умов надзвичайних ситуацій (маючи на увазі оперативність та адекватність їх вирішення) характеризуються випадковими моментами часу поступлення замовлень на їх вирішення. У середньому обсяг обчислювальної роботи для рішення задач оперативного управління невеликий, частота поступлення задач до вузлів обслуговування велика. Час вирішення хоча, як правило, невеликий, але є лімітуючим фактором. Частота змін вихідних даних дуже велика, а достовірність дуже мала. Точність рішення задач оперативного управління зазвичай визначається не тільки достовірністю даних, але й якістю алгоритмів вирішення задач даного класу.

Детерміновано результативність за суттєвої дієвості є оперативно-тактичним показником, виходячи з того, що показник результативності відбиває поточні характеристики рівню виконання робіт в системі в цілому.

Система оперативного управління за умов надзвичайних ситуацій покликана не тільки забезпечити підвищення індивідуальної та загальної продуктивності праці кожного співробітника, але й згуртувати всіх співробітників для досягнення спільної мети системи, домагатися їх активної участі в реалізації оперативних планів ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Ключові слова: *державне регулювання, управління, безпека, національна безпека, цивільний захист, надзвичайна ситуація, публічне управління, механізми публічного управління, реформа безпекової сфери.*

The authors identified a number of main contradictions that arise in the process of making management decisions under emergency situations, as well as the types of reserves needed to solve operational management problems. It is emphasized that in the process of making state-management decisions, planning tasks are usually characterized by a large amount of work and a large dimension, and the amount of work does not change significantly over time. The frequency of their decision is usually small, the decision periods are regulated, and the decision time is not a limiting factor. The frequency of changes in the output data is relatively small, and their reliability is low. Therefore, the accuracy of solving planning problems is mainly determined by the reliability of the initial data.

It is emphasized that the tasks of operational management under conditions of emergency situations (keeping in mind the promptness and adequacy of their solution) are characterized by random moments of time when orders are received for their solution. On average, the amount of computational work required to solve operational management problems is small, and the frequency of tasks arriving at service nodes is high. Although the solution time is usually short, it is a limiting factor. The frequency of changes in the output data is very high, and the reliability is very low. The accuracy of solving operational management problems is usually determined not only by the reliability of data, but also by the quality of algorithms for solving problems of a given class.

Deterministically, effectiveness in terms of significant effectiveness is an operational-tactical indicator, based on the fact that the effectiveness indicator reflects the current characteristics of the level of performance in the system as a whole.

The emergency management system is designed not only to increase the individual and general productivity of each employee, but also to rally all employees to achieve the common goal of the system, to seek their active participation in the implementation of operational plans for the elimination of the consequences of an emergency.

Key words: *state regulation, management, security, national security, civil protection, emergency situation, public administration, public administration mechanisms, security sector reform.*

Постановка проблеми. Технократичний шлях розвитку людської цивілізації XIX і XX століть призвів до стрімкого зростання кількості НС техногенного характеру (аварії на атомних станціях, пожежі і вибухи на промислових об'єктах, транспортні аварії тощо), які на теперішній час вони складають 75 – 80 % від загальної кількості надзвичайних ситуацій (далі – НС).

Найбільш часто трапляються природні НС природного характеру, з яких тайфуни складають 34 %, повені – 32 %, землетруси – 13 %, посухи – 9 %. Від НС природного характеру потерпають всі частини світу, а саме 39 % від

загальної кількості мають місце в Азії, 26 % в Америці, по 13 % в Африці та Європі, по 9 % в Австралії й Океанії. За даними Міжнародного Червоного Хреста природні НС в XX столітті позбавили життя більше ніж 11 млн. чол. Щорічно кількість постраждалих від стихійних лих збільшується, в середньому, на 6 % [2].

За підсумком, в світі простежується тенденція зростання кількості постраждалих від НС природного і техногенного характеру на 8 – 10 %. Багато страждань приносять людству спалахи інфекційних захворювань, від яких щорічно помирає не менше 1,3 млн. чол. [3].

Аналіз останніх публікацій вчених за темою. У представленому проблемному полі працювали над дослідженнями такі вчені: Г. Атаманчук, О. Бережной, С. Домбровська, Б. Никифорчук, О. Островерх, С. Пирожков, Г. Ситник, А. Терентьєва, О. Твердохліб, О. Труш та інші. Згадані вчені присвятили свої праці різним аспектам даної проблематики. На нашу думку, у вивченні проблем ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення існує значний потенціал для подальших наукових розвідок.

Мета статті – аналіз технологій ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення як важливої частини системи державного регулювання безпекової сфери.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день особливе місце займають НС соціально-політичного характеру: війни, громадська непокора, тероризм, злочинність. В зв'язку з чисельними терористичними актами й виникненням військових конфліктів на Балканах й Близькому Сході нагальною проблемою стає надання гуманітарної допомоги значним контингентам постраждалого населення. Населення страждає не тільки від наслідків військових дій, а й в значній мірі від катастрофічної нестачі питної води, харчів, медикаментів і відсутності медичної допомоги. А такі постійні супутники катастроф і стихійних лих як розгубленість, паніка, страх й безпорадність цілковито позбавляють людину здатності до само- і взаємодопомоги, яка вкрай необхідна постраждалим.

Ризик виникненні наслідків НС у цілому, та медико-санітарних як найбільш трагічних, є головною проблемою при вирішенні завдань подолання наслідків НС природного і техногенного характеру внаслідок того, що самі ризики значною мірою визначаються ефективністю заходів з ліквідації наслідків НС.

Особливе значення мають ризики виникнення тих або інших медико-санітарних наслідків НС, що зумовлено їх певною специфічністю та безпосереднім впливом на життєдіяльність як окремої людини, так й значних людських контингентів, а й іноді суспільства в цілому.

Однак до цього часу проблеми визначення та управління ризиками за умов НС, на відміну, наприклад, від економіки, майже не розглянуті з наукової та практичної точки зору.

На сьогоднішній день, на жаль, не було проведено комплексних наукових досліджень, присвячених проблемам управління ризиками, що виникають в процесі самих НС, так й в процесі подолання їх наслідків, особливо медико-санітарних, як найбільш трагічних.

Хід і результати робіт з ліквідації НС залежать від співвідношення ресурсно-економічного, морально-політичного, науково-технічного та організаційного потенціалів системи, але й від ефективності роботи оперативного управління. В свою чергу ефективність процесу прийняття, реалізації та корегування оперативних рішень визначається вмінням керівництва зосередити основні зусилля на головних напрямах ліквідації причин НС та її наслідків [4].

Відмітимо також, що поряд зі звичайними типами резервів (часові та ресурсні) при вирішенні задач оперативного управління за умов НС слід використовувати й інші типи резервів, а само структурно-технологічний, природно-кліматичний та еколого-фізіологічний, тощо.

Наявність структурно-технологічного резерву дозволить ефективно управляти наявними силами і засобами за втрати працездатності низки елементів системи.

Під структурно-технологічним резервом деякого елементу системи а мається множина елементів R(a), поєднаних структурно-технологічними зв'язками з тими ж елементами, що й елемент а, та здатних виконувати технологічні операції (або деякі з них) з множини O(a). Тут O(a) – множина технологічних операцій елементу а.

Природно-кліматичний резерв поділяється на два типи. Наявність природно-кліматичного резерву першого типу забезпечує можливість існування організації за умов виконання нею основних функцій за рахунок реалізації деякої множини інших функцій (детермінованої або недетермінованої). Зазвичай ефективність від їх реалізації для даної організації нижча, ніж від реалізації основних функцій. Природно-кліматичний резерв другого типу дозволяє організації знижувати видатки на реалізацію деякої множини функцій протягом визначеного періоду часу за рахунок забезпечення в цей період достатньо задовільний умов їх реалізації в конкретних природно-кліматичний умовах.

Еколого-фізіологічний резерв також буває двох типів. Перший тип даного резерву – це здатність живий організмів (в т.ч. й людини) протистояти змінам умов оточуючого середовища без наступного погіршення стану здоров'я. Під еколого-фізіологічним резервом другого типу мається можливість стабілізації ситуації та приведення її до нормальних умов без втручання людини за рахунок використання тільки природних факторів.

Величини резервів першого типу можуть бути встановлені за допомогою медичних досліджень можливостей організму людини та з'ясування нормативів його перебування у шкідливих умовах (радіація, шум, вібрація та інше).

Резерви другого типу визначаються при вивченні можливостей самоочищення водойм, атмосфери тощо.

Важливою проблемою удосконалення системи оперативного управління є розробка методів прийняття оптимальних рішень і планів операцій для НС в цілому, а також для окремих стратегічних ситуаційних зон (далі – ССЗ) та їх сукупностей. Управлінські рішення, що приймаються за умов НС, є основою оперативного управління. Відповідно до них здійснюється вся наступна діяльність органів управління з ліквідації НС.

Прийняття оперативних рішень в даному напрямку є творчою та відповідальною задачею. Її сутністю є те, щоб відповідно до поставленої мети, базових планів і обстановкою, що склалася, визначити загальний сенс операції з ліквідації НС, конкретні заходи з її реалізації в кожній ССЗ, порядок взаємодії сил і засобів для їх виконання і необхідне забезпечення. Оперативні рішення приймає керівник робіт та саме він несе за них персональну відповідальність. У підготовці даних для прийняття оперативних рішень приймають участь майже всі співробітники органів управління відповідно до функціональних обов'язків (члени штабу та керівники ССЗ). В ході реалізації оперативних рішень вони можуть замінювати один одного.

Оперативні управлінські рішення за умов НС повинні задовольняти вимогам своєчасності, обґрунтованості та однозначності розуміння виконавцями, а також категоричності їх реалізації.

Основними протиріччями, що варто враховувати, приймаючи управлінські рішення за умов НС, є наступними:

– між складністю оцінки ситуації та прийняття оперативних рішень і практично нульовими ресурсами часу для прийняття і реалізації управлінських рішень;

– еволюцією в напрямку все більшої спеціалізації при вирішенні задач в ССЗ та необхідністю загальної системної інтеграції при прийнятті управлінських рішень в штабі;

– необхідністю централізації управління, що забезпечує взаємоузгодження дій, сил і засобів, а також оперативність координації та управління, потребами децентралізації, яка забезпечує сталість в управлінні, підвищує оперативність рішення локальних задач та ініціативу керівників ССЗ;

– обґрунтованістю рішень, що приймаються, та оперативністю управління.

Вирішення вказаних протиріч є метою удосконалення системи оперативного управління за умов НС.

Слід також враховувати існуючу різницю між характеристиками задач планування робіт із запобігання і ліквідації наслідків НС та задач оперативного управління, що вирішуються за умов НС.

Досить важливої та специфічною є проблема оцінки ефективності та адекватності функціонування систем оперативного управління НС. На відміну від управління промисловістю, сільським господарством, побутовим обслуговуванням та інше, ефективність функціонування яких оцінюється продуктивністю, якістю продукції, прибутком, видатками та іншим, ефективність функціонування систем оперативного управління за умов НС повинна оцінюватись дієвістю та результативністю. Дієвість є стратегічним показником і слугує для оцінки ступеню досягнення системою мети, поставленої перед нею, рівню завершення робіт, що вимагаються. При оцінці дієвості необхідно враховувати виконання всіх необхідних робіт згідно з характером розвитку НС і стратегією ліквідації її наслідків, чи вони ефективні, досягаються результати потрібної якості та вчасність їх реалізації. Щоб виміряти дієвість, необхідно порівняти ступінь виконання планових робіт, тобто порівняти те, що було необхідно зробити з тим, що вже зроблено.

Однією з головних вимог до системи управління за умов НС є вимога її високої оперативності.

При оперативному управлінні ліквідацією НС необхідно вести ретельний облік балансу часу, порівнюючи наявний час з динамікою розвитку НС та обчислюючи його резерв або дефіцит. З цією метою при управлінні ліквідацією НС слід розглядати два види часу – наявний і потрібний, що знаходяться в протиріччі. Наявний час $T_н$ – час, в який слід вкластися при здійсненні будь-якого заходу, щоб забезпечити його успіх. Це той час, який визначається динамікою розвитку НС та її негативних наслідків або встановлюється вищим керівництвом у

вигляді деякого директивного рівню, зазвичай також такого, що залежить від динаміки розвитку НС. Потрібний час $T_п$ – час, необхідний для проведення якогось заходу з урахуванням рівню підготовки, забезпеченості та стану системи.

Сприятливим вважається такий баланс часу, коли потрібний час не перевищує наявного. Чим більша різниця між наявним і потрібним часом, тим більше резерв часу для компенсації непередбачуваних обставин, елементів вірогідності та невизначеності. У тому випадку, коли потрібний час виявляється більшим ніж наявний, утворюється дефіцит часу, що не дозволяє виконати запланований обсяг робіт або виконати його з тією ефективністю, яка передбачалася.

$T_н$ та $T_п$ рідко бувають жорстко детерміновані, зазвичай вони розглядаються як ймовірні величини. Як правило, їх слід вважати математичним очікуванням (середніми значеннями) відповідного часу, враховуючи, що фактичний час в силу різних обставин може коливатися відносно цих середніх значень.

Прийняття та реалізація рішень – найбільш складні процеси управлінської діяльності, в яких від керівника, членів штабу і членів інших органів управління вимагаються компетентність, висока оперативна підготовка, знання та навички використання техніки, вміння ставити мети та її досягати, брати відповідальність на себе. Рішення за умов НС приймаються в різній оперативній обстановці, включаючи кризову, та у вкрай обмежений час. Однак воно повинно бути прийнято своєчасно, бути максимально обґрунтованим і забезпечувати найбільш повне та ефективне використання наявних можливостей.

Для цього потрібно чітке усвідомлення керівництвом цілей та задач операції, всебічна та об'єктивна оцінка обстановки, компетентність. Говорячи про прийняття рішень, слід мати на увазі наступні вихідні складові цього складного процесу: збір і підготовка вихідних даних, побудова моделі розвитку НС, формулювання (прийняття) рішень керівником, конкретизація і деталізація рішення в плані операції, доведення даного рішення до виконавців, а також організація, оперативне управління і контроль за його реалізацією.

Централізоване управління дозволяє керівництву в короткий термін й найкращим чином координувати діяльність виконавців в ССЗ, ефективно використовувати техніку та обмежені ресурси, швидко переносити зусилля з одного напрямку на інший, контролювати будь-яке питання та в разі необхідності замикати на себе будь-яку ініціативу в управлінні. Разом з тим керівництву ССЗ повинна бути надана широка можливість прояву ініціативи і творчості при вирішенні поставлених задач.

Найбільший ступінь централізації управління доцільний насамперед при вирішенні складних задач за кризових умов, ініціатива співробітників при цьому спрямовується головним чином на те, щоб з найменшими втратами і витратами матеріальних засобів в самий короткий термін виконати поставлені задачі.

За звичайних умов поєднання централізації та децентралізації знаходить своє відображення в попередньому розподілі функцій управління, однак в НС зробити це практично неможливо. За цих умов розподіл функцій проходить практично постійно, що вимагає окрім добре розвинутої системи зв'язку та інформаційної системи для оперативного узгодження рішень, що приймаються, і прояву доречної ініціативи.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У процесі проведеного дослідження визначено, що тривалість і результати робіт з ліквідації наслідків НС, зокрема медико-санітарних, залежать від співвідношення різних типів ресурсів та від ефективності оперативного управління. Зважаючи на швидкоплинні зміни обстановки за умов НС при прийнятті оперативних управлінських рішень слід ґрунтуватися на максимально обґрунтуванні цього рішення, яке має забезпечувати найбільш повне та ефективне використання наявних можливостей і ресурсів. За результатами дослідження встановлено, що ефективність функціонування систем оперативного управління за умов НС оцінюватись дієвістю та результативністю, які є основними критеріями оцінки процесу подолання наслідків НС природного і техногенного характеру.

Головним напрямком майбутніх досліджень має бути розробка методологічних підходів до управління медичними ризиками, що виникають за умов НС природного і техногенного характеру, а також при ліквідації їх наслідків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Emergency Management Guide. Emergency Management System (ICS), US Coast Guard. Washington, okr. Columbia, 20593. 2001. 254 p.

2. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydorchuk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In E3S Web of Conferences, 2021, Vol. 280, p. 09024. EDP Sciences.

3. Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction. UNISDR, Geneva,

Switzerland, 2016, 41 p. URL: https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf, c. 13

4. Report on global disasters: the role of information in disasters. International. Federation of the Red Cross and Red Crescent. Geneva, 2005. 40 p.

5. Resolution adopted by the General Assembly on 2 February 2017. United Nations, A/RES/71/276, 2017. URL: http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1702972_en.pdf

6. Semenets-Orlova, I., Rodchenko, L., Chernenko, I., Druz, O., Rudenko, M., & Poliuliakii, R. Requests for public information in the state Administration in situations of military operations. Ann. Fac. Der. U. Extremadura, 2022, 38, 249.

7. Семенець-Орлова І. А. Державне управління освітніми змінами в Україні: теоретичні засади. Монографія. К.: ЮСТОН, 2018. 420 с.

8. Кравченко Р. А. До визначення організаційно-правових засад державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. *Science Review*. 2019. № 7 (24). С. 19-25.

9. Лукашук Н. В. Організаційно-правові засади державного управління у сфері енергоефективності України як предмет наукового осмислення. *Збірник наукових праць НАДУ при Президентові України.* К. : Вид-во НАДУ. 2018. Вип. 1. С. 11-26.

ПІДТРИМКА ДЕРЖАВИ В ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ МЕДІАТОРІВ В УМОВАХ МАГІСТРАТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

STATE SUPPORT IN THE PROCESS OF TRAINING MEDIATORS IN THE CONDITIONS OF THE MASTER'S DEGREE IN PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION

УДК 334.012
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.29

Покатаєв П.С.
доктор наук з державного управління, професор,
перший проректор,
Класичний приватний університет
ORCID ID: 0000-0003-3806-2197

Коновалов В.Ю.
аспірант
Класичний приватний університет

У статті розкрито особливості державної підтримки процесу підготовки медіаторів в умовах магістратури публічного управління та адміністрування; окреслено позитивний зарубіжний досвід підготовки медіаторів і проаналізувати перспективи його впровадження в Україні. Акцентується на тому, що політика держави щодо забезпечення кадрового потенціалу у сфері медіації є одним з сегментів національної кадрової політики з урахуванням нових вимог до компетентності медіаторів, підготовка яких відбувається в умовах магістратури публічного управління та адміністрування. Зазначено основні принципи кадрової політики держави у сфері медіації: професійна компетентність, системність, послідовність, комплексність, професіоналізм, соціальна справедливість, відповідальність держави за створення умов для права громадян на освіту та працевлаштування, освіта впродовж усього життя тощо. Звертається увага на те, що медіатор виступає посередником, який допомагає сторонам конфлікту не лише забезпечити конструктивний діалог і процес комунікації, але й сприяє аналізу конфліктної ситуації всіма її учасниками з метою, вибору варіанта рішення, що може стати оптимальним для всіх сторін і задовольнити їхні потреби та інтереси. Визначено основні риси медіації, якими повинні володіти майбутні медіатори: конфіденційність; добровільність (на відміну від судового вирішення спорів, де особливості участі сторін визначені законодавством, під час застосування медіаційних процедур передбачена свобода участі та вихід учасника на будь-якому етапі врегулювання конфлікту); рівноправність сторін, які визначаються перевагою медіації перед судовим розглядом спору та роблять її прийнятною і привабливою для застосування у відповідних випадках на державній службі.

Окреслено завдання державної політики у сфері підготовки медіаторів в умолвах магістратури публічного управління та адміністрування наразі можна виокремити: вироблення єдиних державних стандартів підготовки медіаторів; забезпечення державного регулювання медіації та якісної професійної підготовки майбутніх медіаторів; обов'язкова акредитація установ, що здійснюють підготовку кадрів для сфери медіації; формування єдиного державного реєстру кваліфікованих / сертифікованих медіаторів; забезпечення постійного державного та громадського контролю за якістю надання послуг у сфері медіації тощо.

Ключові слова: *вирішення конфліктів, державна політика, державне регулювання, закони, компетентність, медіативна технологія, медіація, медіатор, підтримка держави, професійна підготовка, управління.*

The article reveals the peculiarities of state support for the process of training mediators in the conditions of the master's degree in public management and administration; the positive foreign experience of training mediators is outlined and the prospects of its implementation in Ukraine are analyzed. Emphasis is placed on the fact that the state's policy on ensuring personnel potential in the field of mediation is one of the segments of the national personnel policy, taking into account the new requirements for the competence of mediators, whose training takes place in the conditions of the master's degree in public management and administration. The main principles of the state personnel policy in the field of mediation are indicated: professional competence, systematicity, consistency, comprehensiveness, professionalism, social justice, the responsibility of the state to create conditions for citizens' right to education and employment, lifelong education, etc. Attention is drawn to the fact that the mediator acts as a mediator who helps the parties to the conflict not only to ensure a constructive dialogue and communication process, but also contributes to the analysis of the conflict situation by all its participants with the aim of choosing a solution option that can become optimal for all parties and satisfy their needs and interests. The main features of mediation that future mediators should possess are defined: confidentiality; voluntariness (in contrast to the judicial resolution of disputes, where the specifics of the parties' participation are determined by legislation, during the application of mediation procedures, freedom of participation and withdrawal of the participant is provided for at any stage of conflict resolution); the equality of the parties, which is determined by the preference of mediation over the judicial review of the dispute and makes it acceptable and attractive for use in relevant cases in the public service. The task of state policy in the field of training of mediators in the conditions of the master's degree in public management and administration has been outlined. At present, the following can be distinguished: development of uniform state standards for the training of mediators; ensuring state regulation of mediation and quality professional training of future mediators; mandatory accreditation of institutions training personnel for the field of mediation; formation of a unified state register of qualified / certified mediators; ensuring permanent state and public control over the quality of mediation services, etc.

Key words: *conflict resolution, state policy, state regulation, laws, competence, mediation technology, mediation, mediator, state support, professional training, management.*

Постановка проблеми. Державна підтримка професійної підготовки медіаторів в умовах магістратури наразі є актуальною проблемою, оскільки якісна медіація висту-

пає одним з найоптимальніших способів врегулювання конфліктів у цивілізованих країнах сучасного глобального світу.

Серед важливих аспектів державної політики є кадрова політика, що передбачає комплекс методів реалізації визначених заходів, які спрямовані на досягнення головної мети формування трудового персоналу та управління ним в певних умовах. Основними принципами кадрової політики держави загалом і у сфері медіації зокрема є: професійна компетентність, системність, послідовність, комплексність, професіоналізм, соціальна справедливість, відповідальність держави за створення умов для права громадян на освіту та працевлаштування, освіта впродовж усього життя тощо.

Політика держави щодо забезпечення кадрового потенціалу у сфері медіації є одним з сегментів національної кадрової політики з урахуванням нових вимог до компетентності медіаторів, підготовка яких відбувається в умовах магістратури публічного управління та адміністрування. Фахівець медіатор виступає посередником, який допомагає сторонам конфлікту не лише забезпечити конструктивний діалог і процес комунікації, але й сприяє аналізу конфліктної ситуації всіма її учасниками з метою, вибору варіанта рішення, що може стати оптимальним для всіх сторін і задовольнити їхні потреби та інтереси. Це підкреслює актуальність порушеної в статті проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні засади механізму медіації розробляють такі науковці, як В. Балух (нормативно-правові основи формування системи альтернативного вирішення спорів в Україні) [1], О. Белінська (медіація – альтернативне вирішення спорів) [2], Н. Боженко (теоретико-історичний аспект медіації як одного з засобів врегулювання адміністративних спорів) [3], Є. Бородін (застосування медіації в публічному управлінні [4], механізм медіації в системі публічного управління та адміністрування в Україні [5], О. Іщенко (медіація в кримінальному процесі: зарубіжний досвід та перспективи України) [8], Кисельова Т. (правове регулювання відносин із надання послуг медіації у зарубіжних країнах) [9], З. Красіловська (альтернативні способи вирішення спорів у сфері державного управління) [10], А. Лиско (проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві України) [11], Н. Мазаракі (проблеми теорії та практики медіації в Україні [13], європейський досвід і українські реалії медіації [14]), С. Мирза (особливості становлення та розвитку медіацій у зарубіжних країнах з англосаксонською і романо-германською правовими системами [16]), М. Поліщук (медіація як альтернативний метод вирішення спорів [17]), Г. Супрун (зарубіжний досвід підготовки медіаторів та можливості його застосування в Україні [19]), І. Ясиновський (характеристика моделей медіації в розвинутих країнах [22] та ін.

Мета статті – розкрити особливості державної підтримки процесу підготовки медіаторів в умовах магістратури публічного управління та адміністрування**;** окреслити позитивний зарубіжний досвід підготовки медіаторів і проаналізувати перспективи його впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу.

У сучасних умовах в Україні все актуальнішою популярнішою стає медіація, оскільки зростають потреби суспільства в ній в багатьох видах правовідносин, зокрема у сфері державного управління. Ефективність процесу медіації визнало Європейське Співтовариство й рекомендує запровадження її як основний метод альтернативного вирішення спорів на досудовому етапі й у процесі судового розгляду. В ЄС під медіацією розуміється добровільне волевиявлення сторін залучити незалежну сторону з метою самостійного вирішення конфлікту, що виник між сторонами.

Свідченням зацікавленості адвокатського товариства процедурою медіації в нашій державі стало створення при Національній асоціації адвокатів України Комітету з питань медіації. Застосування медіації надає можливість адвокатам опанувати нові професійні навички щодо врегулювання спорів в позасудовому порядку шляхом застосування процедури медіації, змінити стереотип мислення під час надання клієнтам послуг по врегулюванню спорів, розширити свою професійну компетентність, оскільки в майбутньому процедура медіації може бути одним з основних способів вирішення спорів в суспільстві.

Медіація – це цивілізований процес вирішення проблем між сторонами на основі переговорів з участю нейтрального посередника (медіатора) [9, с. 227]; альтернативний спосіб вирішення спорів, за умовами якого сторони на добровільних засадах беруть участь у переговорах і за допомогою кваліфікованої незалежної третьої сторони (медіатора) намагаються досягнути консенсусу та вирішити власний спір з урахуванням інтересів кожної з осіб [17, с. 137].

На думку С. Бородінва, медіація – це процес, в якому сторони за допомогою незалежної третьої сторони систематично докладають зусиль для з'ясування їхніх спільних і відмінних поглядів, досліджують можливості альтернативного вирішення спору та шукають компро-

міси для укладення між собою угоди [5, с. 29]. Медіація як процедура вирішення конфліктів, що виникають у сфері буденності у процесі інтерперсональної діяльності суб'єктів, конституює її як особливого роду систему відносин, є важливою складовою частиною механізму самоорганізації суспільства [там само].

За своєю сутністю, медіація означає програму примирення сторін, адже медіація – це процес людський, а не судовий, який модернізує кримінальний процес і породжує повагу до справедливості [14]. Механізм медіації – це сукупність організаційних структур, конкретних форм та методів медіаційної взаємодії, а також інструментів, за допомогою яких реалізується ця процедура. Основними рисами медіації, якими повинні володіти майбутні медіатори, є:

– конфіденційність;

– добровільність (на відміну від судового вирішення спорів, де особливості участі сторін визначені законодавством, під час застосування медіаційних процедур передбачена свобода участі та вихід учасника на будь-якому етапі врегулювання конфлікту);

– рівноправність сторін, які визначаються перевагою медіації перед судовим розглядом спору та роблять її прийнятною і привабливою для застосування у відповідних випадках на державній службі.

Процес медіації буде ефективним та дієвим лише за умови дотримання принципів нейтральності, незалежності й неупередженості медіатора. «Неупередженість медіатора виявляється в тому, що він зобов'язаний діяти в інтересах усіх учасників процедури, ставитися до сторін однаково безсторонньо, не допускати проявів фаворитизму щодо окремих осіб. Якщо в учасників виникають сумніви щодо неупередженості медіатора, то вони вправі припинити процес медіації» [10, с. 35].

Медіація виступає як комплекс організаційно-управлінських заходів у вигляді цілеспрямованого втручання в ситуації, що характеризуються протистоянням різних соціальних суб'єктів, здатне спочатку ослабити протиборство, потім підготувати умови для прийняття зважених рішень, які дозволять зняти протиріччя, що послужили основою конфронтації. Навіть якщо не всі проблеми спірної ситуації вирішуються, напруженість за допомогою медіації може бути знижена, можна краще зрозуміти причини зіткнення інтересів його учасників, а сама конфронтація переведена на керований рівень [5]. Як зазначає З. Красіловська [там само], медіатор виступає посередником, незалежним від будь-якої зі сторін та будь-яких органів державної влади.

Це вимагає державної підтримки кадрового забезпечення процесу медіації, підтримки держави процесу підготовки спеціальних фахівців-медіаторів, які будуть здатні компетентно виконувати свої професійні функції; на високому рівні володіти спеціальними знаннями з основ медіації та особливостями використання медіативних технологій у різних конфліктних ситуаціях; розуміти чинники впливу на їх виникнення; мати розвинуте критичне мислення, навички ефективної комунікативної діяльності тощо. Державна політика щодо забезпечення кадрового потенціалу для сфери медіації базується на нормативно-правовому забезпеченні Закону України «Про медіацію» [18], в частині четвертій ст. 57 якого зазначено, що підготовка медіаторів, окрім базової, може включати спеціалізовану підготовку відповідно до програм навчання, розроблених суб'єктами освітньої діяльності. Після проходження базової та / або спеціалізованої підготовки та підтвердження набутих компетентностей видається відповідний сертифікат [там само].

Адже у процесі професійної діяльності медіатора, залученого до вирішення конфлікту, що виник на базі управлінських відносин, необхідно пройти всі найбільш вагомі етапи медіаційної процедури із урахуванням специфіки державно – управлінських правовідносин: виникають на базі публічних відносин; обов'язково однієї із сторін спору є суб'єкт владних повноважень, який здійснює владні-управлінські функції у цих відносинах; сфера виникнення цих відносин зумовлена реалізацією публічного інтересу; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів публічних правовідносин, а також адміністративних договорів [21, с. 18–19].

Як зауважує Л. Галіцина, потрібно розрізняти такі моделі медіатора:

– модель рятівника (підходить для незначних конфліктів чи публічних спорів, вихід із яких є очевидним для більшості; зазвичай, в такій ситуації підбирається медіатор, не наділений спеціальними знаннями чи навичками);

– модель посередника (медіатор – третя сторона у спорі, він створює атмосферу конструктивної співпраці та дбає про коректне ставлення сторін одна до одної, сприяє реалістичній оцінці ситуації сторонами, прийняттю адекватного рішення тощо);

– модель маніпулятора (для вирішення конфлікту медіатор може використовувати будь-які засоби та методи, в тому числі і маніпулювати сторонами);

– модель організатора вирішення конфлікту (найпоширеніша сучасна модель медіації) [6].

Конфлікт є багатоаспектним феноменом, основним зміст якого 1) конфлікт є соціальним явищем, так як породжується власне природою суспільного життя, оскільки дисгармонія, протиріччя та конфлікти – постійні та закономірні складові суспільного розвитку; 2) конфлікт як дія та явище є усвідомлюваним та обміркованим; 3) конфлікт – це широко розповсюджене явище в усіх сферах суспільного життя; безконфліктність є ілюзією; 4) конфлікт є такою взаємодією, яка проходить у формі протистояння, зіткнення, протиборства особистостей або громадських сил, інтересів, поглядів, позицій щонайменше двох сторін; 5) конфлікт є прогнозованим та потенційно регульованим явищем [12].

Слід зазначити, що у світовій практиці медіації в контексті врегулювання конфліктів накопичено багаторічний позитивний досвід застосування медіативних технік в публічному управлінні та адмініструванні зарубіжних країн, імплементація якого у вітчизняну систему підготовки медіаторів, на наш погляд, є перспективною.

Так, наприклад, у Франції навчання з медіації може напряму здійснюватися державою та її судовою адміністрацією. Також навчання можуть проводити інші суб'єкти, що мають спеціальні ліцензії та видають дипломи, які сертифіковані державою. Разом із тим навчання можуть здійснювати відповідні центри медіації. У Франції органи медіації не приділяють особливого значення процедурі акредитації медіаторів, однак віддають перевагу дипломам медіаторів, які видані університетами або великими посередницькими компаніями [16, с. 136].

У Німеччині ще до прийняття Закону «Про медіацію» так званими суддями-медіаторами вже проіодилися процедури медіації (посередництва), і після прийняття вищезазначеного закону при поданні позову до суду сторони мають зазначити про наявність здійснених спроб щодо врегулювання такого спору за допомогою медіатора.

В Австрії правове регулювання основних принципів медіації, професійної підготовки та акредитації медіаторів передбачено Цивільним законом про Медіацію. Щоб бути акредитованим, кандидат повинен бути внесеним до списку, що формується регіональним Верховним Судом. Так, медіатор має право претендувати на включення в такий список, якщо він відповідає певним критеріям: мінімальний вік – 28 років; не менше 200 годин професійного навчання в одному з акредитованих закладів (навчання повинно проходити тільки в зареєстрованих навчальних закладах, в тому числі в університетах). Кожні п'ять років медіатори повинні проходити підвищення кваліфікації. Загалом же сьогодні в Австрії налічується понад 4000 медіаторів, які мають право діяти самостійно або бути частиною якоїсь організації, та існує близько 60 установ, яким дозволено навчати професійних медіаторів

Вимоги щодо освіти ставляться й до медіаторів Італії. Так, особа, яка виявила бажання стати посередником, має відповідати вимогам, викладеним у статті 4 (3) (b) міністерського наказу № 18/2010, зокрема, вона повинна володіти ступенем або дипломом, принаймні еквівалентним університетського ступеня після закінчення трьох років навчання або (як альтернатива) бути членом професійної асоціації або організації і пройти як мінімум дворічні курси перепідготовки у закладах, які є акредитованими Міністерством юстиції, а також протягом дворічного періоду перепідготовки вони повинні приймати участь як стажисти щонайменше в двадцяти процедурах медіації. Провайдери навчання, що видають сертифікати про те, що медіатори пройшли необхідні курси навчання, є державними або приватними органами, акредитованими Міністерством юстиції за умови, що вони відповідають встановленим стандартам [19].

У цьому контексті слід відзначити, що медіаторська спільнота України дещо зробила у плані підготовки фахівців з медіації та створення стандартів базової та спеціалізованої підготовки медіаторів, розробкм етичних основ діяльності медіаторів, участь у законопроєктуванні, створення інструментів пошуку медіатора для населення, проведення адвокаційних кампаній щодо медіації тощо [15].

Проблема вирішення конфліктів у сфері державної служби, зокрема місцевого самоврядування, загострюї необхідність удосконалення професійних компетентностей майбутніх медіа торів у процесі професійної підготовки. Стандартом вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» у процесі підготовки здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти передбачено формування у них здатності до розв'язання конфліктів, соціальної взаємодії, співробітництва тощо. Проте над Стандарт вищої освіти для підготовки медіаторів в умовах магістратури, на наш погляд, наразі ще додаткового опрацювання.

Оскільки медіація в системі механізмів державного управління виконує функцію трансмісії, яка веде до зміни керованої системи, використання механізмів медіації свідчить про

високу інституційну розвиненість суспільства, оскільки медіація забезпечує вирішення конфліктних ситуацій між суб'єктами публічного управління: органами державної влади та місцевого самоврядування, бізнес-структурами та структурами громадянського суспільства [5, с. 41].

З огляду на вищезазначене підготовка медіаторів в умовах повинна передбачати оволодіння здобувачами другого (магістерського) рівня вищої освіти медіаційними технологіями як «складовими частинами соціокультурного життя суспільства. Зазначені компоненти є обов'язковими, реалізуються за певними правилами і тільки разом утворюють особливий спосіб врегулювання суперечок – медіацію. У зв'язку із цим видається правильним розглядати їх наявність у змісті процедури примирення як одну з ознак медіації» [там само, с. 41].

На думку Є. Бородіна, використання медіації в публічному управлінні може допомогти зняти певне навантаження з органів публічного управління, надати сторонам правового спору більш гнучкий, швидкий і конфіденційний інструмент врегулювання конфлікту [4].

Висновки. Сфера публічного управління, що є певною системою взаємин між людьми не позбавлена конфліктних ситуацій між окремими структурними підрозділами чи посадовими особами, службовцями, а також у процесі взаємовідносин з громадянами, підприємствами, установами, організаціями. Тому серед завдань державної політики у сфері підготовки медіаторів в умолвах магістратури публічного управління та адміністрування наразі можна виокремити: вироблення єдиних державних стандартів підготовки медіаторів; забезпечення державного регулювання медіації та якісної професійної підготовки майбутніх медіаторів; обов'язкова акредитація установ, що здійснюють підготовку кадрів для сфери медіації; формування єдиного державного реєстру кваліфікованих / сертифікованих медіаторів; забезпечення постійного державного та громадського контролю за якістю надання послуг у сфері медіації тощо.

Відтак проблема підготовки медіаторів в умовах магістратури публічного управління та адміністрування до професійної діяльності, попередження виникнення конфліктів і конструктивного об'єктивних суперечностей публічного управління потребує додаткового опрацювання, підтримки держави та наукового осмислення й подальшої розробки відповідних механізмів якісного формування готовності майбутніх медіаторів до виконання фахових функцій, державного сприяння якісному професійному навчанню персоналу органів влади з одночасним формуванням у них необхідних компетентностей у сфері медіації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Балух В. С. Нормативно-правові основи формування системи альтернативного вирішення спорів в Україні. *Часопис Київського університету права.* 2013. № 4. С. 162–168. URL : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkup_2013_4_41.pdf.

2. Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції.* 2011. № 1 (5). URL : http://vru.gov.ua/Docs/visnik05_12.pdf.

3. Боженко Н. В. Медіація як один із засобів врегулювання адміністративних спорів: теоретико-історичний аспект. *Право.ua.* 2017. № 1. С. 95–98. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ pravo_2017_1_19.

4. Бородін Є. Є. Застосування медіації в публічному управлінні. *Становлення публічного адміністрування в Україні* : матеріали VII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених, м. Дніпро, 22 квітня 2016 р. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 31–33.

5. Бородін Є. Є. Механізм медіації в системі публічного управління: дис. … канд. наук держ. упр. Дніпро, 2019. 245 с.

6. Галіцина Л. Конфліктологія для управлінця. Київ : Шкільний світ, 2008. 128 с.

7. Грицяк І. А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління*. 2010. № 2. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/vamcudu_2010_2_1.

8. Іщенко О. М. Медіація в кримінальному процесі: зарубіжний досвід та перспективи України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Т. 2. Вип. 39. 2016. С. 126–129.

9. Кисельова Т. Правове регулювання відносин із надання послуг медіації у зарубіжних країнах. *Право України*. 2011. № 11–12. С. 225–236.

10. Красіловська З. В. Альтернативні способи вирішення спорів у сфері державного управління: поняття та сутність. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1(24). С. 158–167.

11. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві України. URL : www.gromada.lviv.ua/ analytic/587.

12. Ложкін Г. В., Юрковський Е., Моначін І. Практикум з конфліктології. Тернопіль : [б. в.], 2005. 168 с.

13. Мазаракі Н. А. Медіація в Україні: проблеми теорії та практики. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 92–100.

14. Медіація: європейський досвід і українські реалії. URL: https://yur-gazeta.com/publications/ practice/inshe/mediaciya-evropeyskiy-dosvid-iukrayinski-realiyi.html.

15. Медіація в Україні. URL: https://www.mediation-help.com/about-mediation/ukraine/.

16. Мирза С. С. Особливості становлення та розвитку медіацій у зарубіжних країнах з англосаксонською і романо-германською правовими системами. *Право і безпека.* 2020. № 1 (76). С. 133–138. URL: http://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/view/334/258.

17. Поліщук М. Я. Поняття медіації як альтернативного методу вирішення спорів. *Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки»*. 2014. Вип. 65. С. 134–139.

18. Про медіацію : Закон України від 16 листопада 2021 року. № 1875-IX. URL: https://zakon.rada. gov.ua/laws/show/1875-20.

19. Супруг Г. Зарубіжний досвід підготовки медіаторів та можливості його застосування в Україні. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. №1. С. 34–37.

20. Терьохіна Н. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місцеве самоврядування». Київ, 2009. 20 с.

21. Управління конфліктами у процесах публічної політики: взаємодія держави та громадянського суспільства: наук. розробка / авт. кол.: С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник та ін. Київ : НАДУ, 2012. 52 с.

22. Ясиновський І. Г. Характеристика моделей медіації в розвинутих країнах. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 4. С. 94–98. URL : http://nbuv.gov.ua/jpdf/ Npnau_2014_4_19.pdf.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

FOREIGN EXPERIENCE OF DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

УДК 351/354
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.30

Маслов К.С.
аспірант,
Класичний приватний університет
ORCID ID: 0000-0003-4901-9194

Розглянуто передумови становлення публічно-приватного партнерства як основного інструменту взаємодії влади та бізнесу, з метою запровадження нових ефективних і потужних інструментів економічного зростання й соціального розвитку як на локальному рівні так і на рівні загальнонаціональних проектів. Зазначено наукові підходи до класифікації країн світу залежно від інтенсивності впровадження механізмів публічно-приватного партнерства. Виділено країни світу, які найбільш успішно реалізують проекти публічно-приватного партнерства, та є лідерами в їх реалізації. Серед таких виділено Велику Британію як країну, що однією з перших започаткувала партнерські відносини влади та бізнесу. Також окремо розглянуто досвід Франції, так як французькі компанії входять до числа лідерів серед іноземних фірм, які успішно використовують у своїй діяльності механізми державно-приватного партнерства, та зазначено, що «французька модель» має комплексний характер концесії.

Науково-обґрунтовано доцільність дослідження світового досвіду розвитку та функціонування публічно-приватного партнерства з метою подальшого впровадження напрацьованих моделей, методів та інструментів у вітчизняну практику. Таким прикладом для України є Республіка Польща, яка за останні десятиріччя наростила темпи розвитку публічно-приватного партнерства й сьогодні також входить до європейської групи лідерів у сфері такого партнерства. Акцентовано увагу на досвіді застосування публічно-приватного партнерства в США, адже його становлення має тривалу історію, а також певні особливості.

Мета статті полягає у дослідженні зарубіжного досвіду щодо розвитку публічно-приватного партнерства, виявлення особливостей його формування та поширення у провідних країнах світу.

Ключові слова. публічно-приватне партнерство, державно-приватне партнерство, зарубіжний досвід, взаємодія влади та бізнесу, економічний розвиток.

The prerequisites for the establishment of public-private partnership as the main tool of interaction between the government and business are considered, with the aim of introducing new effective and powerful tools of economic growth and social development both at the local level and at the level of national projects. Scientific approaches to the classification of countries of the world depending on the intensity of implementation of public-private partnership mechanisms are indicated. The countries of the world that most successfully implement public-private partnership projects and are leaders in their implementation are highlighted. Among them, Great Britain is singled out as the country that was one of the first to initiate partnership relations between the government and business. The experience of France is also considered separately, as French companies are among the leaders among foreign firms that successfully use public-private partnership mechanisms in their activities, and it is noted that the «French model» has a complex nature of concession.

The expediency of researching the world experience of the development and functioning of public-private partnership with the aim of further introducing the developed models, methods and tools into domestic practice is scientifically substantiated. Such an example for Ukraine is the Republic of Poland, which has increased the pace of development of public-private partnership over the past decades and today is also included in the European group of leaders in the field of such partnership. Attention is focused on the experience of using public-private partnership in the USA, because its formation has a long history, as well as certain features.

The purpose of the article is to study foreign experience in the development of public-private partnership, to identify the peculiarities of its formation and distribution in the leading countries of the world.

Key words: *public-private partnership, public-private partnership, foreign experience, interaction between government and business, economic development.*

Постановка проблеми. Економічний розвиток країни є головним завданням органів публічного управління всіх рівнів: державного, регіонального, місцевого. Але ситуація щодо обмеження фінансування з державного бюджету, нестача коштів на місцевому рівні та проблемність залучення ресурсів іноземних інвесторів спонукають до пошуку нових шляхів та підходів до управління на всіх рівнях. Разом з тим суб'єкти економічної діяльності знаходяться в постійному пошуку щодо розвитку та конкурентоспроможності бізнесу. Отже, виникає ситуація, коли необхідно шукати та впроваджувати нові інструменти, здатні забезпечити гідний рівень життя населення, а також дати можливість розвитку суб'єктам господарювання як малого, середнього так і крупного бізнесу. Одним із перспективних інструментів, здатних вирішити завдання соціально-економічного розвитку країни, може стати механізм публічно-приватного партнерства (далі – ППП). Він активно використовується за кордоном, де його застосування привело до реалізації великої кількості суспільно значущих проектів, які дозволили оцінити позитивні та негативні наслідки взаємодії публічної влади та бізнесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці досліджуючи розвиток різних галу-

зей економіки, а також публічно-управлінські відносини, все більше звертають значну увагу на проблеми становлення і розвитку публічно-приватного партнерства. Крім того, зважаючи на європейську та євроатлантичну інтеграцію нашої країни, цікавим є світовий досвід наукових розробок з цього питання. Проблема поширення світової практики впровадження публічно-приватного (державно-приватного) партнерства досліджена в працях багатьох вітчизняних та закордонних вчених, зокрема: Бовсунівська І.В., Варнавський В.Г., Кнір М.О., Лаврентій Д.С., Литвиновська П.С., Покатаєв П.С., Пророчук М.В., Ренда А., Солодаренко М.О., Стойка В.С., Шрефлер та інші. Незважаючи на досить значну кількість досліджень та публікацій, вважаємо, що дослідження цієї проблематики розширює можливості застосування успішних проектів у вітчизняній практиці. Крім того, ретельне дослідження сприяє виявленню прогалин вітчизняної практики застосування публічно-приватного партнерства в окремих галузях та сприяє активізації впровадження передового світового досвіду.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах узгоджена взаємодія влади й бізнесу набуває важливого значення через забезпечення необхідного балансу інтересів учасників соціально-економічного розвитку. Одним з основних засобів мобілізації наявних резервів соціально-економічного розвитку, підвищення конкурентоспроможності країни й рівня життя населення є ефективна взаємодія влади й бізнесу, яку слід ототожнювати з публічно-приватним партнерством – відносно новим явищем у світовому просторі [7]. Хоча якщо розглядати початок свого зародження такої форми співпраці то можна зазначити, що ще в середині XVIII сторіччя відомий англійський філософ Джон С.Міль визначив позитивні особливості взаємодії держави та бізнесу на прикладі Великої Британії, яка полягала в тому, що в певних сферах між державою та приватними компаніями виникають спільні точки взаємодії "коли уряд замість того, щоб надавати приписи і примушувати до їх виконання під загрозою вжити каральних заходів, обирає досить рідкісний для урядів, але здатний виявитися надзвичайно важливим видом діяльності, а саме той коли держава надає рекомендації та широку інформацію або коли вона надає окремим особам певну свободу діяльності для досягнення суспільної користі за рахунок їхніх власних ресурсів і, не втручаючись в таку діяльність, але й повністю не довіряючи їхній компетенції цю справу, створює поряд із цими установами й власний орган для досягнення таких цілей"[5].

Наразі для України особливо цікавим та пізнавальним є досвід розвинених країн світу щодо публічно-приватного партнерства, адже країна обрала європейський шлях розвитку, що в свою чергу потребує запровадження нових ефективних і потужних інструментів економічного зростання й соціального розвитку як на локальному рівні так і на рівні загальнонаціональних проектів. Під час такого співробітництва між суб'єктами владних повноважень та суб'єктами господарювання досягаються кращі результати щодо виконання соціальних завдань, ефективніше використовуються бюджетні ресурси та громадське майно.

За визначенням В.Варнавського, публічно-приватне партнерство являє собою інституційний та організаційний альянс між державою та бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів [5]. Наразі це досить поширена форма взаємодії влади та бізнесу, і як показує практика проекти ППП мають ряд переваг порівняно з проектами, що реалізуються державним і приватним партнером одноосібно.

Досить активно ППП в нашій країні досліджується, аналізується та застосовується в дії порівняно недавно і стартовою точкою цьому послужило прийняття у 2010 році Закону України "Про державно-приватне партнерство", який визначив основні засади, принципи та форми здійснення державно-приватного партнерства. Крім того, досить важливим є те, що закон визначає положення щодо державної підтримки, державних гарантій та державного контролю в такому двосторонньому партнерстві. Але є очевидним, що ефективність та успішність упровадження цього механізму публічно-приватного партнерства залежить не лише від урегулювання законодавчих аспектів на державному рівні, а й від результатів вивчення успішних європейських практик і втілення їх у вітчизняну практику [8].

Якщо розглядати генезу концепту ППП, то більшість дослідників дотримуються думки, що вперше систематизовано механізм співпраці між державними установами та приватними суб'єктами господарювання щодо взаємного партнерства у Великобританії на початку 80-х минулого сторіччя. Зокрема, Н.Дудко зазначає, що "у 1992 р. консервативний уряд Дж. Мейджора і Великої Британії та Північної Ірландії запровадив Ініціативу приватного фінансування (Private Finance Initiative), яка стала першою систематизованою програмою, спрямованою на впровадження державно-приватного партнерства. Сьогодні програму Великої Британії можна вважати зрілою: під-

писано понад 900 проектів, багато з яких реалізуються у сфері соціальної інфраструктури. Це відображає пріоритети уряду, який намагається розв'язати дуже серйозну проблему завантаження банків, зокрема в галузі медицини та освіти, а також у транспортному секторі та в секторі житлово-соціального найму" [3].

А. Ренда і Л. Шрефлер у своєму дослідженні «Публічне приватне партнерство: національний досвід у Європейському Союзі» пропонують класифікацію, в якій усі країни, в залежності від інтенсивності впровадження механізмів ППП, розділяють на три групи [12]. Перша група – «економічно розвинуті країни», тобто країни, які є лідерами за кількістю підписаних контрактів. До цієї групи досліджень належать: Великобританія, Німеччина, Франція, Ірландія та Італія. Окрім європейських країн, до цієї групи можна віднести і неєвропейські, такі, як: США, Японію, Сінгапур, Канаду. У вищезазначених країнах вже досить чітко сформувалася нормативно-правова база, яка дозволяє використовувати механізм ППП у багатьох галузях. Значний досвід використання ППП дозволив їм сформувати чітке бачення сфер, в яких його застосування буде найбільш ефективним.

Друга група – «проміжні країни», тобто країни, де спостерігається значне поширення ППП, але не в усіх сферах. Обмеженість поширення ДПП в інших сферах пов'язана з недосконалістю чинного законодавства та частою зміною поглядів уряду на дію цього механізму. До цієї групи належать Іспанія та Португалія. Третя – «група країн, що запізнилися» – це країни, в яких застосування ППП перебуває на початковій стадії: Люксембург, Греція, Норвегія, Бельгія, Швеція.

Як окрему групу зазначені вище дослідники пропонують розглядати й «особливу групу», тобто країни, що мають різні політичні та економічні особливості: країни Центральної та Східної Європи. Ці країни належать до особливої групи, оскільки для впровадження ДПП уряди стикаються зі значною кількістю проблем: відсутність кваліфікованих спеціалістів, нерозвиненість ринку капіталу, недостатня аналітична підготовка організації проектів та інші. Більшість прикладів впровадження ДПП у цих країнах не дали позитивного результату, однак деяким країнам завдяки дотриманню всіх вимог все ж таки вдалось реалізувати успішні проекти ДПП [9].

Щодо формування та розвитку такого явища як державно-приватне партнерство, то Кнір М.О. з метою узагальнення досвіду реалізації ДПП у різних країнах світу, виділяє три узагальнені стадії розвитку ДПП, які об'єднують відповідні характеристики цих стадій і групи країн. До першої стадії розвитку (вищої), де державою створені умови і передумови для ефективної реалізації ДПП, слід віднести Великобританію й Австралію. На середній стадії знаходиться більшість розвинутих країн, зокрема США, Японія, Франція, Канада і Німеччина. Застосування інституту ДПП у зазначених країнах наближене за різноманітністю застосовуваних моделей до першої групи, проте за масштабом охоплення галузей і територіальних рівнів спостерігається деяке відставання. Країни третьої групи, що знаходяться на початковій стадії розвитку, в числі яких знаходиться і Україна, тільки приступають до формування законодавчої бази й інституційного середовища ДПП. У цій групі країн на початковій стадії знаходяться також Китай, Індія, Словаччина, Латвія, Чехія, Польща, Угорщина, Бельгія, Фінляндія, Мексика, Бразилія [4].

Загалом, ринок проектів державно-приватного партнерства в ЄС концентрується, окрім Великобританії, також у Франції, Туреччині, Німеччині та Нідерландах, що становить близько 90% усіх реалізованих в ЄС таких проектів за останнє десятиріччя. Порівняно незначна частка таких проектів за цей же період реалізовано в Сербії, Словаччині, Фінляндії, Польщі, Австрії, Латвії та низці інших країн. З-поміж європейських країн Туреччина реалізовує найбільше проектів державно-приватного партнерства у вартісному виразі, у той час як найбільше таких проектів в кількісному вимірі реалізовано у Франції.

Дослідивши розвиток та функціонування ДПП у Франції науковці визначають, що французькі компанії входять до числа лідерів серед іноземних фірм, які успішно використовують у своїй діяльності механізми державно-приватного партнерства. Тут розвивається «французька модель», що має комплексний характер концесії, коли концесіонеру одночасно доручається і розробка концесії, і реалізація заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів і їхньої експлуатації. У Франції в цьому контексті проводиться три окремих тендери – на проектування, на будівництво, на утримання об'єкта (або управління), особливістю французької моделі є те, що проводиться один тендер на увесь цикл робіт або послуг, що значно спрощує процедури державного адміністрування і контролю та дозволяє реалізовувати масштабні проекти. Однак, у Франції не існує єдиного закону, який би регулював усі форми державно-приватного партнерства [6].

Прикладом реалізації довгострокового державно-приватного партнерства є досвід Нідерландів. У цій країні запроваджена про-

грама партнерства у сфері транспорту та інфраструктури, яка мала на меті залучення приватного сектора до суспільних проектів. Особливістю такого співробітництва є наявність гарантії як для держави, так і приватного сектора. Включення проектів до цієї програми в Нідерландах є досить деталізованим процесом, який має назву «процес MIRT». Основними його етапами є:

1) аналіз ринку (кон'юнктури, тенденцій, учасників тощо);

2) аналіз витрат та вигід проекту;

3) застосування компаратору державно-приватного партнерства, тобто його аналіз порівняно з аналогічними;

4) оцінка можливості включення проекту до Інтегрованої бюджетної моделі та до Багаторічної про грами у сфері транспорту та інфраструктури (MIRT);

5) застосування компаратору державного сектора;

6) прийняття рішення щодо включення проекту до Багаторічної програми у сфері транспорту та інфраструктури [1].

Для нашої країни може бути цікавим досвід сусідньої Республіки Польщі, яка надає досить вагому підтримку нам в нашій боротьбі за свободу і незалежність від навали країни-агресорки – росії. Переконавшись, що Польща в свій час правильно визначила свій курс на демократію та незалежність, ми можемо вивчати досвід країни та брати до уваги всі позитивні та ефективні шляхи розвитку економіки країни, зокрема практичний досвід щодо розвитку публічно-приватного партнерства. Можна констатувати, що Польща за останні десятиріччя наростила темпи розвитку ППП й сьогодні також входить до європейської групи лідерів у сфері такого партнерства.

Можна відмітити, що в Україні з Польщею досить схожий шлях до формування системи законодавчого регулювання процесу ППП. Механізм ППП Республіки Польща базується на трьох законодавчих актах, а саме законів : "Про державні закупівлі" 29.01.2004р., "Про державно-приватне партнерство" від 19.12.2008 р., "Про концесії на роботи або послуги" від 09.12.2009р..

Результати аналізу досвіду Польщі дають підстави визначити, що найвища ефективність реалізації публічно-приватних проектів має місце в секторах [5] :

– телекомунікації (понад 60% від ініційованих проектів);

– енергетична ефективність (понад 40% від ініційованих проектів);

– транспортна інфраструктура (понад 40% від ініційованих проектів):

– ревіталізація (понад 40% від ініційованих проектів):

– поводження з відходами (понад 35% від ініційованих проектів);

– водопостачання та каналізація (понад 350% від ініційованих проектів).

Вважаємо за доцільне дослідити та запровадити в практику досвід Польщі щодо проектів взаємодії бізнесу та влади, які стосуються таких проблемних для України місць, як поводження з відходами, водопостачання та каналізація, ревіталізація (зокрема урбаністична). Значна перевага та економічна ефективність таких проектів очевидна, адже залучаючи до реалізації державних проектів приватних партнерів із їх фінансовими, організаторськими, інтелектуальними ресурсами, влада може очікувати інтенсифікацію реалізації інфраструктурних та інших проектів, істотно скоротивши терміни забезпечення споживача тими чи іншими інфраструктурними можливостями.

При вивчені світової практики застосування ППП, не можна оминути досвід США, адже таке партнерство має тривалу історію. Найперші формати виникли більше двохсот років тому в період становлення американської державності. За даними Національного інституту державно-приватного партнерства, з 65 середньостатистичних муніципальних сервісних служб 23 функціонують у форматі ППП (понад 30 %). Зараз на території країни успішно реалізовані тисячі угод між федеральними, муніципальними органами влади і діловою спільнотою. Особливістю сучасних відносин у США є те, що найбільш поширеними сферами співпраці є модернізація інфраструктури, розвиток транспортної системи, економічне використання водних ресурсів, утилізація побутових відходів. Правове визначення ППП міститься в Статті № 6305 «Зводу законів США про порядок застосування угод про співпрацю між органами федеральної державної влади і місцевими органами влади, а також іншими зацікавленими контрагентами (Using cooperative agreement)». Взаємодія між зацікавленими сторонами регламентується федеральними та місцевими законодавчими актами, які затверджуються Конгресом (якщо йдеться про загальнонаціональні програми), або місцевими законодавчими зборами [2].

Слід зазначити, що, починаючи з 1970-х рр., завдяки проведенню цільових урядових програм, зокрема програми створення промислово-університетських кооперативних дослідницьких центрів (Industry university cooperative research centers) та програми створення Центрів інженерних досліджень (Engineering research centers), активно підтриманих універ-

ситетами і промисловими підприємствами, в США розгорнувся процес об'єднання зусиль академічного, приватно-промислового і державного сектору в прагненні прискорити хід науково-технічного прогресу, передачу досягнень науки в промисловість і тим самим підвищити конкурентоспроможність національної індустрії на світовому ринку [11].

У 1985 р. у США була створена Національна Рада з ДПП (National Council for PPP) — некомерційна організація для обміну інноваційними ідеями у сфері партнерств. Членами Ради є державні і приватні організації. Членство, пропоноване Асоціацією, може мати різний характер: індивідуальне, основне, спонсорське тощо. Місія Ради полягає в підтримці і спрощенні формування державно-приватних партнерств на федеральному, локальному рівнях, а також на рівні штату. Діяльність Ради спрямована на надання повної, актуальної інформації по ДПП, спрощення комунікацій між державним і приватним сектором з питань реалізації ДПП, проведення освітніх заходів і тренінгів по ДПП, усунення перешкод для реалізації ДПП, здійснення міжнародного діалогу з питань ДПП. Іншими організаціями США, стимулюючими розвиток ДПП, являються Федеральна адміністрація магістралей (Federal Highway Administration (FHWA)) і Офіс Генерального секретаря США по глобальних партнерствах (Secretary's Office of Global Partnerships) [10].

Класичним прикладом ППП у США є пакет антикризових стимулів (Recovery and Reinvestment Act), прийнятий у 2009 році, обсягом 787 млрд. дол., для реалізації якого залучено майже три десятки федеральних відомств. При цьому запроваджено контроль над витрачанням коштів, що здійснює Головний інспектор, який входить до складу апарату Білого Дому. З метою підвищення прозорості, заходи, що реалізовуються, і звіти про виконану роботу публікуються в мережі Інтернет на спеціалізованому порталі (www.recovery.gov). За даними Світового банку, у США, трійку одержувачів найбільшого обсягу коштів склали Міністерство 26 охорони здоров'я (94 млрд, дол.), Міністерство освіти (65 млрд, дол.) та Міністерство праці (62 млрд. дол.). Такий розподіл місць не випадковий, адже розвиток «людського капіталу» – один з пріоритетів нинішньої адміністрації. Інвестування у сферу охорони здоров'я і забезпечення робочих місць є особливістю американської системи відносин ППП. Крім того, по лінії цих відомств здійснюється ряд програм міжнародної допомоги в контексті зобов'язань США з досягнення «Цілей розвитку тисячоліття». Координацію сприяння міжнародному розвитку в США здійснює Агентства з міжнародного розвитку.

В основі діяльності Агентства лежать відпрацьовані механізми формування державно-приватних партнерств. З 2001 року у рамках розробленої програми Глобального альянсу на користь розвитку (Global Development Alliances) було створено 1700 партнерств, що дозволило додатково мобілізувати на цілі розвитку по лінії приватного сектора понад 9 млрд. дол., тоді як обсяг державних інвестицій становив близько 1 млрд. дол..

Особливістю американських відносин ППП є реалізація міжнародних проектів, в рамках яких значну увагу в США приділяють здійсненню системи медичного розвитку в Африці. Так, у рамках «Глобальної ініціативи здоров'я» планується запобігти близько 12 млн. нових інфекційних заражень вірусом імунодефіциту, охопити до 85% всіх вагітних обстеженням на предмет позитивної ВІЛ-реакції, а також надати антиретровірусне лікування 4 млн. заражених. Разом з тим, необхідно відзначити і наступну особливість ППП в США: приватно-публічне партнерство (як у міжнародній гуманітарній діяльності, так і на внутрішньо-економічному напрямі) реалізується, як правило, тільки американськими підрядниками. Ця умова (також відома як «buy American») істотно обмежує можливості іноземних контрагентів [2].

Отже, можемо зазначити, що зарубіжні країни накопичили достатній досвід у сфері формування та поширення публічно-приватного партнерства. Об'єднання ресурсів і досвіду держави та приватного партнера дозволяє їм вирішувати суспільно значимі завдання. При цьому кожна країна використовує свої інструменти поширення та розвитку державно-приватного партнерства, а отже, темпи реалізацій проектів ППП у кожній країні різні. Слід відзначити, що в зарубіжній практиці існує безліч прикладів успішної взаємодії публічних органів влади і приватного сектору. Такі приклади набирають істотних обертів, їх кількість постійно збільшується.

Висновки та пропозиції. Досвід зарубіжних країн підтверджує, що публічно-приватне партнерство як форма взаємодії влади та бізнесу є досить ефективною та сприяє економічному розвитку країни, що є завжди актуальним. Практика залучення державою приватного сектору для реалізації суспільно значущих проектів є одним із найкращих засобів забезпечення суспільства належними об'єктами інфраструктури та надання якісних послуг. Міжнародний досвід переконує, що рушійною силою розвитку ППП в країні є дер-

жава. Без політичної волі та підтримки уряду розвиток такого партнерства неможливий.

Основною метою державно-приватного партнерства є забезпечення сталого розвитку економіки країни та поліпшення інвестиційного клімату, а також формування більш динамічного розвитку стійких довірчих відносин між державою та іншими зацікавленими господарюючими суб'єктами. Врахування напрацьованого зарубіжного досвіду у рамках державно-приватного партнерства дозволить нашій державі більш стрімко розвиватися в цьому напрямку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Біла І.С., Іллічова Е.І. Світовий досвід державно-приватного партнерства. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Випуск 21. С. 126 – 129.

2. Бовсунівська І. В. Публічно-приватне партнерство як об'єкт теоретичних досліджень у сфері публічного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського : Серія «Державне управління».* 2019. Том 30 (69). № 2. С. 7–12.

3. Дудко Н. Європейський досвід державно-приватного партнерства URL : http://academy.gov.ua/ej/ej//txts/10dngdpv.pdf

4. Кнір М.О. Державно-приватне підприємство: світовий досвід і досвід України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія», серія «Економіка».* 2018. № 10(38). С. 10 – 14.

5. Лаврентій Д.С Європейський досвід публічно-приватного партнерства : CASE STUDY кращих практик для України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського.* Серія: Державне управління. 2018. №5. Том 29 (68). С. 130 – 137.

6. Покатаєв П.С., Литвиновська П.С. Перспективи впровадження зарубіжного досвіду регулювання державно-приватного партнерства в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2020. №5. Том 31 (70). С. 82 – 87.

7. Пророчук М.В. Результативність взаємодії влади і бізнесу у сфері інфраструктур. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* Том 31 (70) № 6 2020. С. 65-72.

8. Про державно-приватне партнерство : Закон України № 2404-VI від 01.07.2010р. URL: http://www.president.gov.ua.

9. Солодаренко М.О. Розвиток державно-приватного партнерства: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка»*. Випуск 2 (46). 2015. С. 91-96.

10. Слободянюк Н.О. Зарубіжний досвід стратегічного партнерства в інвестиційній сфері. *Інвестиції: практика та досвід.* 2016. № 13. С. 49 – 54.

11. Стойка В.С. Державно-приватне партнерство в сфері туризму як інструмент розвитку економіки регіонів. *Sciences of Europe.* 2021. № 83. Том 3. С. 17 – 21.

12. Renda A., Schrefler L. Public Private Partnership: National Experiences in the European Union. Briefing note № IP/A/IMCO/SC/2005-160 governed by the provisions of Framework Service Contract IP/IMCO/FWC/2005-33. Access mode: euro2005.inform/news/11/p7273

ТРАНСРЕГІОНАЛЬНА СПІВПРАЦЯ ЯК ПРЕДМЕТ ВІДАННЯ ПУБЛІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ: НОРМАТИВНА ПЕРСПЕКТИВА ЄС ТА СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

TRANSREGIONAL COOPERATION AS A SUBJECT OF PUBLIC MANAGEMENT: THE NORMATIVE PERSPECTIVE OF THE EU AND MODERN UKRAINE

УДК 354:332.122
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.31

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

Розглядається ефективність трансрегіональної співпраці в умовах російсько - української війни, яка вимагає суттєвої оптимізації нормативно-правових умов. Вивчаються пріоритети забезпечення сталого розвитку в Україні та ЄС, які формують ситуацію більш тісної інтеграції природоохоронного та ресурсного середовища. Розкривається специфіка адаптації та модернізації до сфери трансрегіональної співпраці сучасного українського законодавства. Встановлюються особливості врахування досвіду ЄС та активізації транснаціональної співпраці на основі збільшення інституційної спроможності системи публічного врядування на всіх рівнях. Аналізуються керівні документи зарубіжних країн, які описують стратегію міжрегіонального розвитку, а також засоби її реалізації. Розкривається специфіка законодавчого обґрунтування трансрегіональної співпраці в Україні та ЄС в рамках завдань публічного менеджменту. Обгрунтовано використання класичних методів науки державного управління (системний підхід, інституційний аналіз, нормативно - правововий аналіз) та поширених загальнонаукових методів (аналіз, синтез). Досліджуються результати співпраці у вигляді реалізації потужних інфраструктурних та гуманітарних проєктів. З'ясовуються чинники інтенсифікації трансрегіональної взаємодії з країнами - сусідами. Розкрито зміст інтенсифікації економічних, соціальних та культурних взаємодій всередині ЄС. Встановлено, що зміст міждержавних угод на рівні Євросоюзу спрямований на більш вільні взаємини та спільну реалізацію інтересів регіонів. Досліджуються перелік значущих предметів відання публічного врядування в рамках трансрегіональної співпраці. Аналізується діяльність інститутів врядування, які корегують свою діяльність в рамках координації предметів відання. З'ясовуються фактори залучення вже існуючих наслідків та розробок для більш ефективної реалізації потенціалу регіонів. Зафіксовані основні форми співпраці з європейськими партнерами в українському законодавстві. Доведено, що пріоритетами європейського законодавства у сфері трансрегіональної співпраці є уніфікація та стандартизація національних умов економічної діяльності та усунення перешкод щодо співпраці.

Ключові слова: *трансрегіональна співпраця, публічний менеджмент, економічна діяльність, публічний моніторинг, цифрове середовище, нормативно - правове забезпечення.*

The effectiveness of transregional cooperation in the conditions of the Russian-Ukrainian war, which requires significant optimization of regulatory and legal conditions, is considered. The priorities of ensuring sustainable development in Ukraine and the EU are studied, which form a situation of closer integration of the environmental protection and resource environment. The specifics of adaptation to the sphere of transregional cooperation regarding the modernization of modern Ukrainian legislation are revealed. Features of taking into account the experience of the EU and intensifying transnational cooperation based on increasing the institutional capacity of the public governance system at all levels are established. The guiding documents of foreign countries, which describe the strategy of sustainable development, as well as the means of its implementation, are analyzed. The purpose of the article is to reveal the specifics of the legislative justification of transregional cooperation in Ukraine and the EU within the framework of public management tasks. The article uses classical methods of public administration sciences (systemic approach, institutional analysis, regulatory and legal analysis) and common general scientific methods (analysis, synthesis). The results of cooperation in the form of the implementation of powerful infrastructural and humanitarian projects are being studied. Factors of intensification of transregional interaction with neighboring countries are clarified. The content of the intensification of economic, social and cultural interactions within the EU is revealed. It was established that the content of interstate agreements at the level of the European Union is aimed at freer relations and joint realization of the interests of the regions. The list of significant subjects of public administration in the framework of transregional cooperation is studied. The activity of governance institutes is analyzed, which adjust their activities within the framework of the coordination of subjects. The factors of involvement of already existing consequences and developments for more effective implementation of the potential of the regions are clarified. The main forms of cooperation with European partners are recorded in Ukrainian legislation. It has been proven that the priorities of European legislation in the field of transregional cooperation are the unification and standardization of national conditions of economic activity.

Key words: *transregional cooperation, public management, economic activity, public monitoring, digital environment, regulatory and legal support.*

Постановка проблеми. Нормативні засади сучасного трансрегіонального співробітництва виступають висхідними умовами реалізації важливих проєктів міжнародного співробітництва. Для сучасної України нормативно - правові засади сучасного ЄС виступають критеріями та базовими підходами для підвищення рівня соціально - економічного розвитку, інноваційної модернізації підприємств, уніфікації внутрішніх виробничих та управлінських процесів з найкращими світовими практиками.

Ефективність трансрегіональної співпраці в умовах російсько -української війни вима-

гає суттєвої оптимізації нормативно - правових умов. Вони стосуються підвищення контролю за захистом національних інтересів. Волонтерські організації та інституції громадянського суспільства в сучасній Україні вказують про необхідність оперативного розв'язання логістичних, організаційно - планувальних та розпорядчих завдань. Пріоритети забезпечення сталого розвитку в Україні та ЄС формують ситуацію більш тісної інтеграції природоохоронного та ресурсного середовища. Зазначені передумови вимагають зміни щодо конкуренції, ринкового середовища, ресурсного та технологічного забезпечення публічного врядування. Його залучення до сфери трансрегіональної співпраці спричиняє тенденції модернізації сучасного українського законодавства. Вони вимагають осмисленням з метою врахування досвіду ЄС та активізації транснаціональної співпраці на основі збільшення інституційної спроможності системи публічного врядування на всіх рівнях.

Аналіз публікацій Оцінка ефективності трансрегіональної співпраці здійснюється на міждисциплінарній основі. Українська вчена Ю. Барабанова розглядає міжрегіональні асиметрії як сучасний стан логістичного менеджменту України [1], І. Бевз систематизує наукові підходи до оцінки міжрегіональної диспропорційності економічного розвитку[2], О. Перепелюкова здійснює дослідження теоретичних підходів до визначення складових інформаційних систем регіону в аспекті розвитку міжрегіонального співробітництва [4], С. Федуняк та І. Бочар розкривають безпекові аспекти трансрегіонального співробітництва Канади і США [6], В. Химинець О. Кушнір, А. Головка встановлюють специфіку транскордонної та міжрегіональної співпраці (на прикладі єврорегіонів та європейських об'єднань територіального співробітництва) [7], О. Ципліцька виявляє значення регіональної та міжрегіональної мережевої взаємодії як чинника модернізації промислового сектору [8]. При цьому актуальним є розкриття нормативних положень трансрегіональної співпраці в контексті предметів відання сучасного національного та транснаціонального публічного менеджменту.

Метою роботи є розкриття специфіки законодавчого обґрунтування трансрегіональної співпраці в Україні та ЄС в рамках завдань публічного менеджменту. Завданням статті є встановлення потенціалу модернізації законодавчого забезпечення публічного менеджменту трансрегіональної співпраці.

Основний зміст. Одним з базових елементів нормативно - правового обґрунтування трансрегіональної співпраці на рівні ЄС слід вважати програми міжрегіонального розвитку. Євросоюз декларує напрямки ресурсної підтримки та терміни впровадження проєктних ініціатив для більшості регіонів. Наголошується на необхідності активної співпраці та широкої взаємодії. У рамках Ініціативи європейської територіальної співпраці «Interreg» транскордонні програми реалізуються в межах ЄС з бюджетом 6,5 мільярдів євро та на зовнішніх кордонах ЄС. Існує 49 програм в ЄС, які спрямовані на те, щоб переконатися, що перешкоди на кордоні перетворюються на можливості між державами - членами ЄС. Також запроваджено 10 програм Interreg IPA (Інструменту передасоціативної допомоги), які діють на кордоні ЄС з країнами IPA. Вони головним чином сприяють політиці розширення ЄС. Вагомими є 5 програм Interreg NEXT, реалізованих на зовнішніх східних та південних кордонах ЄС. Чотири транскордонні програми підтримують заходи співпраці з Україною та Молдовою [9]. У даному випадку можуть здійснюватися проекти з уточнення предметів відання інститутів публічного врядування в рамках транс регіональної співпраці.

Нормативні інструменти міжрегіональної співпраці на рівні ЄС визначають найбільш пріоритетні цілі міжрегіональної співпраці. В документах ЄС описується стратегія сталого розвитку, а також засоби її реалізації. При цьому рамки міжрегіональної співпраці є досить широкими. Як свідчить нормативна база «Interreg B», ЄС підтримує широкий спектр проєктних інвестицій, пов'язаних з інноваціями, зеленим і цифровим переходом, доступністю, цифровізацією, розвитком міст, інноваціями в державному секторі та сумісністю тощо. Транснаціональні програми додають важливий додатковий європейський вимір до регіонального розвитку, що призводить до узгоджених пріоритетів та скоординована стратегічна відповідь у країнах програмної території. Зокрема, принципи спільної власності та співробітництва на рівних залишатимуться в основі програм співпраці на зовнішніх кордонах Європейського Союзу на 2021 - 2027 роки [9]. Отже, публічне врядування має охоплювати екологічні ініціативи та проєкти.

Європейська міжрегіональна (Interreg) співпраця є концептом, який встановлює магістральне бачення ЄС стосовно подальшої інтеграції регіонів. Законодавці та керівники Євросоюзу наголошують на необхідності вирівнювання розвитку всіх територій. Керівництво ЄС бачить результати співпраці у вигляді реалізації потужних інфраструктурних та гуманітарних проєктів. В рамках інструмен-

тів інституалізованої європейської співпраці «Interreg» завдяки бюджету майже 1,5 мільярда євро 14 програм транснаціональної співпраці на 2021 - 2027 роки сприяють стратегічній співпраці на великих територіях Європи та за її межами [9]. Вказана співпраця є відкритим процесом залучення публічного менеджменту.

У програмах міжрегіональної співпраці на рівні ЄС прописані окремі завдання для різних регіонів та галузей. Тобто надається увага стимулюванню якомога ширшого кола учасників. Також деталізовані очікувані результати публічного менеджменту від спрямування коштів. Комплекс програм в рамках «Interreg» отримали великий внесок IPA, а саме програма Interreg IPA Adrion, Interreg Danube Region та Interreg Euro-Med. Усі ці програми дозволяють співпрацювати між державами - членами ЄС та країнами IPA [9]. Означене вказує на можливості посиленої підтримки з боку інститутів наднаціонального врядування.

Опікування стратегічними галузями соціально - економічного розвитку спонукає до уваги до суміжних географічних ареалів. Законодавство та розпорядчі документи ЄС акцентують увагу на розширені кола регіонів, які вступають у співпрацю. Також ідеться про інтенсифікацію трансрегіональної взаємодії з країнами - сусідами. Згідно з даними Єврокомісії, враховуються транснаціональні програми Interreg NEXT, такі як Interreg NEXT MED, яка охоплює басейн Середземного моря, від Іспанії до Лівану, або Interreg NEXT Чорноморський басейн. Ці програми отримують підтримку NDICI (Інструменту сусідства, розвитку та міжнародного співробітництва) [9].

Значущим механізмом стимулювання міжрегіональної транскордонної співпраці слід вважати міжрегіональні угоди про співробітництво. На основі цих угод відбувається інтенсифікація економічних, соціальних та культурних взаємодій всередині ЄС. При цьому увага спрямовується на галузеві та територіальні специфікації. Зокрема, «Міжрегіональна рамкова угода» між ЄС та країнами - членами, наголошує на врахуванні політичної волі сторін щодо досягнення того, що в кінцевому підсумку буде політичним та економічним міжрегіональним об'єднанням, заснованим на більшій політичній співпраці та поступовій і взаємній лібералізації всієї торгівлі, беручи до уваги чутливість певних товарів і дотримуючись правил Світової організації торгівлі, та заснований, нарешті, на сприянні інвестиціям і тіснішій співпраці [10].

Нормативний зміст угод про співпрацю між регіонами є зобов'язувальним. Він враховує не лише потреби, але й призначає конкретні терміни у просуванні щодо певних результатів. Зміст угод спрямований на більш вільні взаємини та спільну реалізацію інтересів регіонів. Зокрема, сторони зобов'язуються налагоджувати тісніші відносини з метою заохочення розширення та диверсифікації торгівлі, підготовки до наступної поступової та взаємної лібералізації торгівлі та сприяння умовам, які сприяють створенню Міжрегіональної асоціації, беручи до уваги, відповідно до Правил СОТ, чутливість щодо окремих товарів [10]. Це спонукає інститути публічного адміністрування планувати свою діяльність згідно з визначеними пріоритетами економічної діяльності.

Деталізація характеру міжрегіональної співпраці значно спрощує напрямки взаємодії. Комплексний характер співпраці відображений в угодах. Вона відображає весь перелік значущих предметів відання публічного врядування. Як наголошує «Міжрегіональна рамкова угода», трансрегіональне співробітництво в ЄС зосереджується головним чином на наступному: (a) доступ до ринку, лібералізація торгівлі (тарифні та нетарифні бар'єри) і торгова дисципліна, така як обмежувальна торгова практика, правила походження, гарантії та спеціальні митні заходи, наприклад; (b) торговельні відносини Сторін з країнами, що не є членами; (c) сумісність лібералізації торгівлі з правилами ГАТТ і СОТ; (d) визначення товарів, які Сторони вважають чутливими або мають пріоритетне значення; (e) співробітництво та обмін інформацією щодо послуг у межах відповідних сфер компетенції Сторін [10]. Відповідно, інститути врядування корегують свою діяльність в рамках координації предметів відання.

Особливим елементом налагодження міжрегіональної співпраці є інтеграція багатьох існуючих спільнот, асоціацій щодо досягнення спільної мети. Міжрегіональна співпраця передбачає залучення вже існуючих наслідків та розробок для більш ефективної реалізації потенціалу регіонів. Згідно з «Угодою», істотним пунктом є сприяння розвитку правового середовища, яке сприяє інвестиціям між сторонами, зокрема, у відповідних випадках, шляхом укладення між зацікавленими державами - членами Співтовариства та державами - учасницями МЕРКОСУР двосторонніх угод щодо заохочення та захисту інвестицій та двосторонні угоди про запобігання подвійному оподаткуванню [10].

У контексті російсько - української війни європейські структури та інституції намагаються запустити механізми багатосторонньої міжрегіональної допомоги. Вони виробля-

ють конкретні рекомендації для інституцій, відомств та громадських об'єднань. Згідно із заявою європейської секції міжнародної організації «Об'єднаних міст та локальних урядів», учасникам доречно поділитися інформацією про нагальні потреби українських муніципалітетів серед місцевих, національних та міжнародних партнерів. Організатори об'єднання закликають до заохочення їх звернутися до них і надіслати їм пряму та швидку допомогу. Також як необхідне закликають до заохочування своїх громадян через заходи з підвищення обізнаності та кампанії в соціальних мережах жертвувати кошти на гуманітарну допомогу. Фізичні особи можуть пожертвувати до Міністерства соціальної політики України чи інших організацій, які працюють на місцях. Європейська організація міст та локальних урядів наполегливо радить підтримати Асоціацію міст України (АМУ) благодійним внеском для забезпечення стабільної статутної діяльності АМУ та допомоги громадам. АМУ збирає інформацію про нагальні потреби муніципалітетів, координує волонтерів і співпрацює з військово - цивільною адміністрацією [11].

Українське законодавство також приділяє значну увагу трансрегіональній співпраці. Зокрема, зафіксовані основні форми співпраці з європейськими партнерами. Їх особливості визначають планування діяльності інститутів публічного врядування на всіх рівнях. Зокрема, в Законі України «Про транскордонне співробітництво» окреслено, що об'єднання єврорегіонального співробітництва – це форма транскордонного співробітництва зі статусом юридичної особи відповідно до національного законодавства держави, на території якої є його місцезнаходження, метою якого є заохочення, підтримка та розвиток в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва між суб'єктами і учасниками таких відносин у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, встановлених згідно з національним законодавством відповідної держави [4].

Інструментарій угод про співробітництво через кордони значно інтенсифікує трансрегіональну співпрацю. Ці угоди створюють правове поле для взаємодії на всіх рівнях. Також вони надають можливість публічній владі оцінювати рівень взаємодії та їх результати. Згідно із «Законом України», угода про транскордонне співробітництво – це угода між територіальними громадами, їх представницькими органами та їх об'єднаннями, місцевими органами виконавчої влади України та відповідними органами влади сусідніх держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством України, яка регламентує правові, організаційні, економічні та інші аспекти цього співробітництва [4]. Особливо актуальним є розбудова актуального цифрового середовища діяльності щодо публічного адміністрування трансрегіональної співпраці.

Конкретні цілі державної політики у сфері трансрегіональної співпраці визначають застосування ресурсів та конкретну поведінку інститутів та відомств публічного менеджменту. Напрямками регулювання є усунення перешкод та інтенсифікація впровадження кращих практик. Як зазначено у вітчизняному законодавстві, метою державної політики у сфері транскордонного співробітництва є створення сприятливих умов для ефективної та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України, підвищення соціально-економічного розвитку регіонів України та рівня життя населення [4].

Перелік інструментів регіональної співпраці збоку України є досить широким. Проте він потребує доповнення на мікрорівні. Ідеться про розширення номенклатури угод між прикордонними регіонами. Також доцільним було б внести потреби конкретних українських регіонів до числа пріоритетних напрямків співробітництва з єврорегіонами. Згідно з даними Представництва України при Європейському Союзі, «правова основа співробітництва між Україною та ЄС у сфері регіонального розвитку, регіонального та транскордонного співробітництва визначена положеннями Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами - членами, з іншої сторони (2014), зокрема Глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» [5].

Конкретизація напрямків трансрегіональної співпраці забезпечує планування регіонального розвитку з урахуванням показників міжнародної інтеграції. Наявність профільних європейських інституцій полегшує пошук партнерів та оптимізацію форм взаємодії. Водночас в умовах війни актуалізувалося значення взаємодії між громадськими організаціями та іншими зацікавленими групами. Це може бути напрямком удосконалення національного законодавства. Як стверджують українські дипломати, коментуючи регіональне співробітництво, взаємодія між Україною та ЄС у сфері регіонального розвитку, на сьогодні, зосереджено на таких напрямах: налагодження взаємодії між представниками місцевої та регіональної влади України та ЄС у

рамках Комітету регіонів ЄС (КР); реалізація на регіональному рівні проектів за рахунок фінансових інструментів ЄС (Європейський інструмент сусідства) та фінансових установ ЄС (Європейський інвестиційний банк, Європейський банк реконструкції та розвитку); участь у реалізації програм транскордонного співробітництва та програм територіального співробітництва «Східного партнерства; участь у реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону та Дунайській транснаціональній програмі; співробітництво з Об'єднаним дослідницьким центром Єврокомісії у розробці регіональних стратегій розумної спеціалізації [5].

Отже, національне та європейське законодавство щодо трансрегіональної співпраці забезпечує можливості інтенсифікації контактів та реалізації стратегічних завдань. Умови російсько - української війни спонукали до пошуків оптимізації європейсько - українських транснаціональних комунікації. На сучасному етапі є актуальною розробка шляхів модернізації наявного нормативного обґрунтування транснаціональної співпраці в рамках уточнення предметів відання інститутів та органів публічного врядування.

Висновки

Таким чином, пріоритети трансрегіональної співпраці формують ситуацію викликів для національного законодавства України та ЄС. Регулювання процесів публічного менеджменту, як свідчить аналіз частини українського законодавства, формує потребу модернізації деяких норм. Вони стосуються передусім оптимізації цифрових взаємодій та статусу інтеграції у цій сфері. Також йдеться про підвищення рівня безпеки трансрегіональної співпраці та реалізації проєктів захисту інформації.

Пріоритетами європейського законодавства у сфері трансрегіональної співпраці є уніфікація та стандартизація національних умов економічної діяльності. Водночас в умовах виходу Великої Британії із складу ЄС з'явилася потреба перегляду деяких загальноєвропейських директив та кодифікуючих документів. Трансрегіональна співпраця стає більш гнучкою та виступає предметом відання не лише національних держав, але й територіальних громад. В цілому Брюссель прагне зняти всі бар'єри для міжрегіональної співпраці.

Практика транснаціональної співпраці країн ЄС засвідчує, що транскордонна взаємодія регіонів здатна значно підвищити динаміку економічних, соціальних та культурних інтеракцій всередині ЄС. Для сучасної України такі практики визначають доступ до ринків збуту, а також ринків інвестицій. Відповідно українська сторона прагне якомога ширше впровадити європейські стандарти у дозвільні процедури трансрегіональної співпраці. Також ідеться про спрощення процедури контролю та моніторингу. В умовах післявоєнної відбудови України очікується значне пожвавлення транснаціональної співпраці, що вимагає зусиль щодо модернізації законодавства. Зазначене слід вважати перспективними напрямами подальших досліджень за обраною тематикою.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Барабанова Ю. Є. Сучасний стан логістичного менеджменту України: міжрегіональні асиметрії. *Вісник ХНАУ.* Серія : Економічні науки. 2019. № 4(2). С. 95 - 106.
2. Бевз І. А. Наукові підходи до оцінки міжрегіональної диспропорційності економічного розвитку. *Ефективна економіка*. 2014. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_12_74.
3. Закон України «Про транскордонне співробітництво» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 45, ст.499) URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text
4. Перепелюкова О. В. Дослідження теоретичних підходів до визначення складових інформаційних систем регіону в аспекті розвитку міжрегіонального співробітництва. *Вісник ХНАУ*. Серія : Економічні науки. 2019. № 4(1). С. 130 - 140.
5. Регіональне співробітництво. URL: https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/galuzeve-spivrobitnictvo/regionalne-spivrobitnictvo
6. Федуняк С. І. Бочар Безпекові аспекти трансрегіонального співробітництва Канади і США. *Історико-політичні проблеми сучасного світу.* 2011. Т. 23 - 24. С. 114 - 120.
7. Химинець В. В., Кушнір Н. О., Головка А. А. Транскордонна та міжрегіональна співпраця (на прикладі єврорегіонів та європейських об'єднань територіального співробітництва).*Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2020. Вип. 33(2). С. 102 - 107.
8. Ципліцька О. О. Регіональна та міжрегіональна мережева взаємодія як чинник модернізації промислового сектору. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2020. № 2. С. 171 - 178.
9. Interreg: European Territorial Co-operation. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial_en
10. Interregional framework cooperation agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Southern Common Market and its Party States, of the other part. URL:http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Framework1995_e.pdf
11. War against Ukraine European section of United Cities and Local Governments. URL: https://ccre.org/en/activites/view/47

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

TRANSREGIONAL COOPERATION AS A SUBJECT OF PUBLIC THEORETICAL ASPECTS OF THE FORMATION OF THE STATE ECONOMIC SECURITY SYSTEM

УДК 330.33/36: 332.1
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.32

Дмитрова О.С.
к. економ. наук,
керівник напряму фінансового моніторингу АТ «УКРПОШТА»
ORCID ID: 0009-0007-4928-2191

Терещук О.Д.
д. юрид. наук, професор,
завідувач кафедри національної безпеки,
Інститут безпеки ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
ORCID ID: 0000-0001-7469-0620

Карпова К.В.
к. економ. наук, доцент,
завідувач кафедри управління фінансово-економічною безпекою,
Інститут безпеки ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
ORCID ID: 0009-0007-7705-8808

Статтю присвячено проблематиці узагальнення теоретичних аспектів формування системи економічної безпеки держави. Автори наголошують на тому, що побудова міцної держави, не можлива без формування ефективної системи економічної безпеки держави.
Наголошено на ролі проблематики систематизації методологічних засад при формуванні системи економічної безпеки, розглянуто основні принципи та методи, які повинні дотримуватись при її формуванні. До таких принципів віднесено: верховенство закону у забезпеченні економічної безпеки; додержання балансу економічних інтересів особи, сім'ї, суспільства, держави; взаємна відповідальність особи, сім'ї, суспільства, держави; своєчасність і адекватність заходів; пріоритет договірних (мирних) заходів у вирішенні як внутрішніх, так і зовнішніх конфліктів економічного характеру; інтеграція національної економічної безпеки в міжнародну економічну безпеку.
Запропоновано власний підхід щодо етапів формування системи економічної безпеки держави та основних питань, на які потрібно звертати уваги при роботі з таким складним питанням, як система економічної безпеки. Концепція економічної безпеки втілюється через набір критеріїв і індикаторів, які відрізняються залежно від конкретної компоненти економічної безпеки. Основним критерієм у цій системі є оцінка економічного стану країни, яка бере до уваги ключові процеси, що впливають на державну діяльність протягом визначеного періоду часу. Основною стратегічною метою економічної безпеки є формування умов, які сприяють життєдіяльності особи та забезпеченню соціально-економічної і політичної стабільності в суспільстві, збереженню державної цілісності та ефективній протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам.
Акцентовано увагу на потребі формування системи прогнозування загроз різним складовим економічної безпеки, що вимагає застосування інструментарію різних галузей знань: економіки, публічного управління, демографії, політології, технічних та природничих наук
Ключові слова: *економічна безпека держави, національна безпека, державне управління, органи державної влади, загрози економічній безпеці, система, економіка, принципи, методи.*

The article is devoted to the problems of generalizing the theoretical aspects of the formation of the system of economic security of the state. The authors emphasize that the construction of a strong state is not possible without the formation of an effective system of economic security of the state.
The role of the systematization of methodological principles in the formation of the economic security system is emphasized, the main principles and methods that must be followed in its formation are considered. Such principles include: supremacy of law in ensuring economic security; maintaining a balance of economic interests of the individual, family, society, and the state; mutual responsibility of the individual, family, society, state; timeliness and adequacy of measures; the priority of contractual (peaceful) measures in solving both internal and external conflicts of an economic nature; integration of national economic security into international economic security.
An own approach to the stages of the formation of the economic security system of the state and the main issues that need to be paid attention to when working with such a complex issue as the economic security system is proposed. The concept of economic security is embodied through a set of criteria and indicators that differ depending on the specific component of economic security. The main criterion in this system is the assessment of the economic state of the country, which takes into account the key processes affecting the state activity during a certain period of time. The main strategic goal of economic security is the formation of conditions that contribute to the life of a person and the provision of socio-economic and political stability in society, the preservation of state integrity and effective countermeasures against internal and external threats.
Attention is focused on the need to form a system for forecasting threats to various components of economic security, which requires the use of tools from various fields of knowledge: economics, public administration, demography, political science, technical and natural sciences
Key words: *economic security of the state, national security, state administration, state authorities, threats to economic security, system, economy, principles, methods.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Обґрунтування актуальності теми дослідження. Основною проблемою при практичній роботі із побудови ефективної системи економічної безпеки держави, є її багатогранність та різноплановість. Окремі питання чинників та загроз, які впливають на економічну безпеку, розглядаються вченими через призму власного досвіду та бачення проблеми.

У першу чергу, такий підхід пов'язано із постійною зміною загроз та ризиків які впливають на економічну безпеку через мінливість ринкового середовища, або через дії країни агресора. Все це разом, не дає єдиної картини та розуміння шляхів побудови системи економічної безпеки держави. Але, як і кожна система, формування економічної безпеки держави повинно підпорядковуватись чітким правилам та алгоритму дій.

Зазначене обумовлює потребу формування такого підходу до визначення економічної безпеки, який буде максимально узагальненим навіть за зміни умов середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблемам економічної безпеки держави присвячено чимало іноземних та вітчизняних наукових робіт. Великий вклад в дослідження цієї теми зробили такі вчені, які А. Городецький, М. Воропая, І. Бінько, С. Дмитров Г. Пастернака-Таранушенка, М. Єрмошенко В. Мунтіян, І. Мігус, Г. Славіна, М. Шлемко, І. Бінько, А. Абалкін та багато інших.

Разом з цим, враховуючи багатогранність даного питання, детальний аналіз наукових публікацій з даної проблематики, дозволяє виявити недостатньо дослідженим питання побудови самої системи економічної безпеки держави, яка б ефективно функціонувала на всіх рівнях економіки.

Метою дослідження є: узагальнення теоретичних аспектів формування економічної безпеки, незалежно від зміни чинників, які на неї впливають.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття безпека, почало формуватися у окрему категорію, з самого початку усвідомленого людського існування. Згідно енциклопедичного словника Робера, термін безпека вперше з'явився в Європі у 1190 році. Він трактувався, як стан людини, захищеної від небезпеки. Звісно, це далеко не перше визначення поняття безпека, адже вже давньогрецькі філософи розглядали поняття безпеки. І вже тоді вони трактували її не лише в контексті безпеки окремо взятої людини, оскільки почали розширювати визначення поняття безпека до рівня суспільства та держави, не відокремлюючи їх один від одного. Філософ Епікур вважав, що «лише забезпечивши повноцінний захист держави та суспільства, можливе реальне забезпечення безпеки кожного окремого громадянина» [1]. Із розвитком людства, наукової теорії поняття безпеки розширювалось та змінювалось. Згідно з теорією мотивації А. Маслоу, яка обумовлює ієрархію потреб людини, безпека знаходиться поряд із основними фізіологічними потребами людини, і є однією із головних потреб.

З розвитком держав та інститутів влади, прийшло розуміння, що важливим елементом поняття безпека, є його економічна складова. У якості окремої категорії поняття економічна безпека (далі ЕБ), вперше стало застосовуватись як складова програм соціально-економічних перетворень демократичної партії США [2], які створювались з метою виходу з Великої депресії 1933-1937рр. Автором цієї програми був Франклін Рузвельт, саме він на думку більшості вчених вперше ввів у публічний обіг термін «економічна безпека». На той період, припадає час економічного спаду, тому проблема визначення економічної безпеки виглядала дуже логічною та своєчасною. За визначеннями Рузвельта, економічна безпека розглядалась саме у контексті національної безпеки.

Головною характеристикою дієвої системи економічної безпеки виступала рівновага та стійкість економіки, яка б в свою чергу забезпечувала дотримання першочергових економічних прав звичайних громадян, а саме: «гідного житла, доброї освіти, соціального захисту, розумного доходу в обмін на продукцію та достатній рівень зайнятості населення» [2]. Введення адміністративних змін призвело до позитивних змін в економіці, і вже в 1947 р. в США був прийнятий закон «Про національну безпеку», у складі якого чимало уваги приділялось саме її економічній складовій – економічній безпеці [3]. На міжнародному ж рівні, поняття «економічної безпеки» було запроваджено у міжнародну практику в 1985-році на 40-й сесії ООН. Йдеться про Резолюцію, яка визначила, що «Економічна безпека» – це стан, за якого народ може суверенно (тобто без втручання і тиску ззовні), визначати шляхи й форми власного економічного розвитку. В резолюції також було визначено, що світовій спільноті необхідно сприяти забезпеченню міжнародної економічної безпеки з метою соціально-економічного розвитку та прогресу кожної країни.

Тобто, якщо Ф. Рузвельт, розглядав економічну безпеку крізь призму економічного достатку та можливості стійкого розвитку економіки через побудову відповідних внутрішніх механізмів із залученням держави для протидії внутрішнім загрозам та ризикам, то на міжнародному рівні економічну безпеку вже починають розглядати, як систему захисту держави від зовнішніх загроз, яка дозволяє уникнути негативну тиску та впливу ззовні.

Україна, як незалежна держава, почала застосовувати основні принципи резолюції лише на початку 1990-х рр. Саме з початку 1990 років в Україні починають детально аналізувати та пропонувати підходи до визначення та розуміння економічної безпеки та підходи до роботи із нею. І лише у 2003 році (більше ніж через 15 років, після прийняття резолюції ООН) було прийнято закон «Про основи національної безпеки України» (станом на 01.01.2024 – він втратив чинність). Згідно цього Закону, було визначено та зафіксовано,

що: Економічна безпека є важливою складовою національної безпеки України, а саме: це складова частина національної безпеки, її фундамент і матеріальна основа.

Саме завдяки цьому Закону, до 2018 року, на державному рівні України про Національну безпеку України, безпека в економічній сфері розглядається , як складова національної безпеки, до якої зараховано такі напрями державної політики, як недопущення незаконного використання бюджетних коштів, державних ресурсів і перетікання їх в тіньову економіку, боротьба з протиправною економічною діяльністю, контроль за експортно-імпортною діяльністю, що спрямована на підтримку важливих для України пріоритетів та захист вітчизняного виробника тощо. Таке визначення було надто вузьким та не давало розкривало у повному сенсі суть та поняття економічної безпека держави.

Автори, відштовхуючись від власного досвіду та практичних вмінь, пропонують підходити до поняття економічна безпека, враховуючи його понятійні складові. Адже саме: поняття «економіка» походить від англійського слова «economy» – сукупність суспільних відносин як у виробничій, так і у невиробничій сферах, або економічний базис певного суспільного ладу (англійці запозичили його з грецького «ойкономікос» (гр. Οἰκονομικός), що вперше з'явилося у творах Ксенофонта). При цьому, поняття «безпека» має більш широке трактування – у загальному визначенні поняття «безпека» передбачає відсутність загроз набутим цінностям та відсутність страху стосовно того, що цим цінностям буде завдано шкоди.

Сучасна українська юридична енциклопедія, дає визначення безпеки, як «наявність певних умов, у яких перебуває складна система, коли дія зовнішніх факторів і внутрішніх чинників не призводить до процесів, що вважаються негативними по відношенню до даної складної системи у відповідності до наявних, на даному етапі, потреб, знань та уявлень» [4]. Тобто, економічна безпека держави (надалі ЕБД) – це складова національної безпеки, побудована система взаємопов'язаних механізмів та заходів яка дає змогу захистити державу від внутрішніх та зовнішніх загроз, які впливають на економіку, з метою забезпечення високої конкурентоспроможності у світовому економічному середовищі та яка характеризує здатністю національної економіки до сталого та збалансованого зростання.

Одним із ключових понять тут є розуміння саме того, що економічна безпека, це не просто визначення, а власне ціла система взаємопов'язаних механізмів та заходів, які дають змогу захистити фінансово-економічні інтереси держави. Для побудови відповідної системи з уникнення непорозумінь, розглядати ці питання потрібно поступово, з визначення основних пунктів та правил.

Коротко це можливо сформулювати наступним чином: не залежно від своєї структури, будь-яка система повинна включати певні елементи (рис. 1).

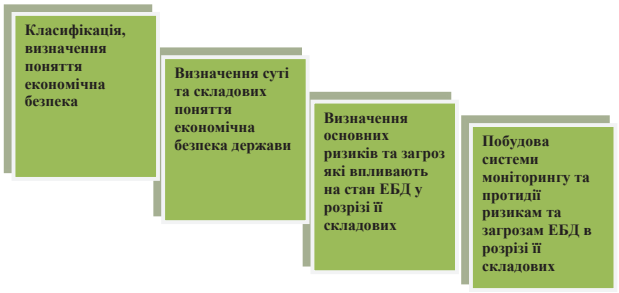


Рис. 1. Етапи побудови системи ЕБД

Не залежно від категорії, будь яка система ґрунтується на певних принципах. І політика економічної безпеки не є винятком, адже ґрунтується на принципах, які становлять політичну і правову базу для оцінювання зовнішніх і внутрішніх загроз, формування національних економічних інтересів і стратегії економічної безпеки:

– верховенство закону у забезпеченні економічної безпеки (економічна безпека держави є важливою складовою частини національної безпеки, діяльність з усіх питань, пов'язаних з економічною безпекою, повинна регулюватись державою в особі уповноважених органів влади, що діють на підставі чинного законодавства. Досягнення найбільш захищеного стану можливе, лише як результат цілеспрямованої та науково-обґрунтованої діяльності держави);

– додержання балансу економічних інтересів особи, сім'ї, суспільства, держави (підходи до побудови системи повинні враховувати інтереси всіх учасників економічного процесу на всіх її рівнях);

– взаємна відповідальність особи, сім'ї, суспільства, держави за гарантування економічної безпеки;

– своєчасність і адекватність заходів щодо відвернення загроз і захисту національних економічних інтересів; (система будується з метою попередження настання фактів ризику, тому будь – які дії повинні бути своєчасними, направленими перш за все на запобігання; адекватними – фінансові затрати які витрачаються на запобіганням загрозам, не повинні перевищувати втрати від факту настання останніх.)

– пріоритет договірних (мирних) заходів у вирішенні як внутрішніх, так і зовнішніх конфліктів економічного характеру;

– інтеграція національної економічної безпеки в міжнародну економічну безпеку.

При цьому, економічна безпека є багатогранною системою, яка складається з різних складових. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України визначають наступне: Складовими економічної безпеки є: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпеки [5]. Звісно ж, вітчизняна наука знає й інші підходи, як на державному рівні, так за окремими її напрямами [6-10]. Проте, у контексті даного дослідження важливо розуміти, що ваговий вплив кожної складової (як, зрештою, і самі складові) будуть видозмінюватись.

На трансформацію підходів впливає не тільки внутрішнє ринкове середовище, але й велика кількість зовнішніх факторів, таких як: війна, пандемії, тощо. Саме з цим, на думку авторів, пов'язані різні підходи та угруповання складових економічної безпеки різними дослідниками. Оскільки зміна навколишнього та внутрішнього середовища призводить до змін підходів та трактувань у дослідженнях. Підходи до побудови системи економічної безпеки, не можуть бути сталими – адже система захисту ЕБД повинна постійно оновлюватись. Для цього повинна існувати система оцінки ризиків та загроз за кожним напрямом діяльності.

Як уже зазначалось, система ЕБД багатогранна та складається із різних напрямів діяльності держави. Забезпечення економічної безпеки країни не є прерогативою якогось одного державного відомства, служби. Вона має підтримуватись усією системою державних органів, всіма ланками і структурами економіки. Держава є не тільки об'єктом, а й основним суб'єктом національної економічної безпеки і здійснює свої функції в цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

Відповідно, за кожен напрям відповідає окремий державний орган, до функціональних обов'язків якого входить (або ж повинна входити) функція розроблення та запровадження нормативних документи, у залежності від власного напряму діяльності.

Суть економічної безпеки реалізується через систему критеріїв і показників (які різняться між собою в залежності від складової частини економічної безпеки). Загальним критерієм системи економічної безпеки виступає оцінка стану економіки з огляду на найважливіші процеси які впливають на діяльність держави у певний проміжок часу.

Основною стратегічною метою економічної безпеки є формування умов, які сприяють життєдіяльності особи та забезпеченню соціально-економічної і політичної стабільності в суспільстві, збереженню державної цілісності та ефективній протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам.

Головними принципами забезпечення системи економічної безпеки держави повинні бути принципи:

– мінливості (будь-яка держава у результаті допущених помилок управління, або впливу зовнішніх факторів, може стати жертвою кризи. Тому здійснення діагностичних і превентивних заходів є обов'язковим);

– об'єктивності (будь-яка робота, щодо зміцнення та оцінювання системи, повинна проводитись на основі певних методів, а не суб'єктивних міркувань);

– безперервності та оперативності – процес повинен відбуватись на постійній основі, що забезпечує оперативність;

– комплексності та системності – економічну ситуацію потрібно оцінювати, як взаємодію комплексу змінних усередині держави;

– явності в інтерпретації результатів – результати повинні бути чіткими та зрозумілими, щоб уникнути неправильного розуміння;

– альтернативності варіантів розвитку – потрібно мати декілька варіантів розвитку подій, від оптимістично до песимістичного;

– дотримання компромісу між ступенем ризику і очікуваннями результатами або принцип виправданого ризику – врахувати залежність між результатом та рівнем ризику.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На думку авторів, питанням побудови системи економічної безпеки з приділяється не достатньо уваги. Не залежно від категорії, будь яка система ґрунтується на певних принципах, і політика економічної безпеки не є винятком, адже ґрунтується на принципах, які становлять політичну і правову базу для оцінювання зовнішніх і внутрішніх загроз, формування національних економічних інтересів і стратегії економічної безпеки.

Економічна безпека є багатогранною системою, яка складається з таких складових як: виробнича безпека, демографічна безпека, енергетична безпека, зовнішньоекономічна безпека, інвестиційно-інноваційна безпека, макроекономічна безпека, продовольча безпека, соціальна безпека, фінансова безпека.

Відтак, до питаннями побудови системи

економічної безпеки потрібно підходити комплексно. Система повинна постійно переглядатись, враховувати зміну зовнішнього та внутрішнього навколишнього середовища, мати дієву систему моніторингу ризиків і вся ця діяльність повинна знайти своє відображення у роботі державних органів з метою практичного її застосування для запобігання ризикам та загрозам.

Подальшої уваги дослідників заслуговує проблема формування системи прогнозування загроз різним складовим економічної безпеки, що вимагає застосування інструментарію різних галузей знань: економіки, публічного управління, демографії, політології, технічних та природничих наук.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Історія вчень про державу і право : підручник / за ред. проф. Г. Г. Демиденка, проф. О. В. Петришина. Харків : *Право*, 2009. 256 с.

2. Ryan, Halford Ross. Franklin D. Roosevelt's Rhetorical Presidency. *New York: Greenwood Press*, 1988. ISBN 9780313255670

3. Економічна безпека України: монографія [Федоренко В.Г., Грищенко І.М., Новікова О.Ф., Ольшанська О.В., Мельник А.О., Воронкова Т. Є., Денисенко М.П., та інші]; за ред. В.Г. Федоренка, І. М. Грищенка, Т. Є. Воронкової Київ. *ТОВ. «ДКС центр»*, 2017. 462 с.

4. БЕЗПЕКА [Архівовано 26 серпня 2016 у Wayback Machine.] *Юридична енциклопедія* : [у 6 т.] / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ : *Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана*, 1998-2004. ISBN 966-749-200-1.

5. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 р. №1277. *Офіційний Веб-сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text

6. Шлемко В. Т., Бінько І. Ф. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення. Київ : *НІСД*, 1997. 144 с.

7. Пастернак-Таранушенко Г. А. Економічна безпека держави. Методологія забезпечення: монографія, К. : *Київський ек-ний інститут менеджменту*, 2003. 320 с.

8. Дмитрова О.С. Классифікація загроз та ризиків економічної безпеки банку. *Ефективна економіка*. 2015. № 11. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_11_125

9. Франчук В. І. Економічна безпека держави: історичні аспекти та характеристика сутності. *Ефективна економіка*. 2019. № 8. С. 1-6.

10. Предборський В. А. Економічна безпека держави : монографія. Київ : *Кондор*, 2005. 391 с.

ДЕТЕРМІНАНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

DETERMINANTS OF STATE REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.33

Герасименко Р.В.
начальник планово-фінансового відділу
Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського
ORCID ID: 0009-0008-9978-1930

Удосконалено класифікацію детермінант державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій шляхом доповнення та уточнення змісту окремих з них, а саме: економічні детермінанти (формують якість життя сільського населення, джерел доходів суб'єктів сільського розвитку формують якість життя сільського населення, джерел доходів суб'єктів сільського розвитку); соціальні детермінанти (формують поведінку мешканців та їхню задоволеність благоустроєм); територіальні детермінанти (пов'язані зі ступенем розселення людей); детермінанти ефективного територіального управління (будується на підготовці службовців сільських територіальних структур, організації процесів сільського адміністративного менеджменту).

Встановлено, що місія стратегії сільського розвитку полягає у формуванні якості життя селян у поєднанні з розширеним відтворенням якісного сільськогосподарського продовольства, повністю, що задовольняє внутрішні потреби населення всіх регіонів країни на соціальній, інноваційній та екологічній основі.

Доведено, що формулювання цілей має враховувати розбалансування поточної ситуації, що виявляється у наступному.

1. Підвищення продуктивності праці та заміна його високопродуктивною технікою. Це вивільняє трудові ресурси, формує високу конкуренцію серед технічно підготовлених кадрів, призводить до зниження якості життя тих, хто залишився без роботи у сільському господарстві, веде до трудової урбанізації.

2. Підвищення обсягів сільгоспвиробництва вище за природні (природні) вимоги. Це підвищує ризик зниження якості сільськогосподарської продукції. У цьому зростання обсягів як неминуче наслідок науково-технічного прогресу пов'язані з зростанням наукомісткості і запровадженням дорогого устаткування, що формує залежність високих капіталовитрат сільського господарства.

Встановлено, що регулювання змін на основі програм суб'єктів сільської політики розвитку пов'язане з їхньою орієнтацією на вирішення наступних завдань.

1. Контроль обсягу виробництва сільськогосподарської сировини та продовольства, що включає заходи, що не тільки розширюють виробництво, а й обмежують. Це з дією аграрних економічних циклів, які слабо розглянуті у наукових джерелах.

2. Досягнення балансу інтересів промисловості, сектору послуг та аграрних лобістів з питань використання обмежених земель.

3. Зниження темпів демографічної урбанізації за рахунок заходів зменшення дисбалансу як життя, зацікавленості в екосередовищі, національних, культурних та історичних коренях.

Ключові слова: *виробництво сільськогосподарської сировини та продовольства, детермінанти державного регулювання, сільські території, соціально-економічний розвиток, суб'єкти сільської політики.*

The classification of determinants of state regulation of socio-economic development of rural areas has been improved by supplementing and clarifying the content of some of them, namely: economic determinants (shape the quality of life of the rural population, sources of income of subjects of rural development shape the quality of life of the rural population, sources of income of subjects rural development); social determinants (shape the behavior of residents and their satisfaction with amenities); territorial determinants (related to the degree of displacement of people); determinants of effective territorial management (based on training of employees of rural territorial structures, organization of rural administrative management processes).

It was established that the mission of the rural development strategy is to form the quality of life of the villagers in combination with the expanded reproduction of high-quality agricultural food, fully satisfying the internal needs of the population of all regions of the country on a social, innovative and ecological basis.

It is proven that the formulation of goals should take into account the imbalance of the current situation, which is manifested in the following.

1. Increasing labor productivity and replacing it with high-performance equipment. This frees up labor resources, creates high competition among technically trained personnel, leads to a decrease in the quality of life of those left without work in agriculture, and leads to labor urbanization.

2. Increasing the volume of agricultural production above natural (natural) requirements. This increases the risk of a decrease in the quality of agricultural products. In this case, the growth of volumes as an inevitable consequence of scientific and technical progress is connected with the growth of scientific intensity and the introduction of expensive equipment, which forms the dependence of high capital expenditures of agriculture.

It was established that the regulation of changes based on the programs of subjects of rural development policy is related to their orientation towards solving the following tasks.

1. Control of the volume of production of agricultural raw materials and food, which includes measures that not only expand production, but also limit it. This is due to the effect of agrarian economic cycles, which are poorly considered in scientific sources.

2. Achieving a balance of the interests of industry, the service sector, and agrarian lobbyists on issues of limited land use.

3. Decreasing the pace of demographic urbanization due to measures to reduce the imbalance in the way of life, interest in the environment, national, cultural and historical roots.

Key words: *production of agricultural raw materials and food, determinants of state regulation, rural areas, socio-economic development, subjects of rural policy.*

Постановка проблеми. Теоретичний пошук детермінант та умов державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій (СЕРСТ) походить від численних поглядів на аграрний розвиток та його основні закономірності. Ретроспектива і просторова характеристика цих поглядів, хоч і великі, але не мають спільних рис сформованої теорії, яка б повністю давала оцінку явищам, пропонувала вирішення проблем і прогнозувала розвиток сільських територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичний та прикладний інтерес до аналізу детермінант державного регулювання розвитку сільських територій (РСТ) на основі моделювання представлений через їх класифікацію та характеристику (наприклад, у роботах [1; 2; 3 та ін.]). Одні дослідники як фундамент СЕРСТ першорядну роль відводять взаємозв'язку людини, власності та держави – наприклад, О. В. Положаєнко, С. І. Марченко [1]. Інші вчені виділяють такі фактори СЕРСТ: інституційні (П.Т.Саблук [2]); структурні (І. В. Гончаренко [3]); економічні, виробничо-системні, соціальні (В. Д. Залізко [4]); демографічні, екологічні, природно-сировинні, соціальні, економічні та інфраструктурні (М. Барановський [5]); політику держави, макроекономіку, ресурсні та технічні, інфраструктурні, соціальні та демографічні фактори (Мовчанюк А.В. [6]); управлінські (Ткачук А. [7]); природно-географічні, фактори «децентралізації управління», «статистику управління», «методи управління», сукупність еколого епідеміологічних факторів [8]; територіально-психологічні (Попрозман Н.В. Дудзяк О.А. [9]); фактори «територіальних передумов» та фактори «інтересів людей» [10]; процесні [11]; розширюючі та позичальні [12] та ін.

Постановка завдання. Метою статті є розроблення підходів до детермінант державного регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій.

Виклад основного матеріалу дослідження. На нашу думку, СЕРСТ формується під впливом детермінант та умов, що змінюють фактичний стан усіх сфер сільського життя.

Фактичний стан є зафіксованою відправною точкою у часі, щодо якої можна судити у майбутньому про розвиток сільських територій, а усунення існуючих проблем – про позитивну трансформацію сільського середовища.

Залежно від суб'єкта розвитку та його впливу на цей процес визначається можливість створення та управління факторами. Як об'єкт розвитку виступає сукупність сільських територій. Значну роль тут відіграє тимчасовий параметр (період), щодо якого визначають динамічний процес розвитку, а також масштаб та територію охоплення процесом.

Під впливом ендогенних та екзогенних факторів-детермінант сільська територія змінюється. Це виражається по-різному: у гальмівних процесах – деградації, повній відсутності розвитку, у стимулюючих процесах – у залученні до випереджального розвитку. Мікросередовище створюють умови та численні детермінанти, які мають багаторівневу структуру, незалежно від позитивного чи негативного прояву.

Аналіз гальмівних або стимулюючих ендогенних детермінантів санкціонує розробку аналізу різнорівневої проблематики РСТ для формування механізмів застосування заходів захисту сільських територій.

Економічні детермінанти формують якість життя сільського населення, джерел доходів суб'єктів сільського розвитку. Найважливішим із факторів впливу на соціально-економічний розвиток сільських територій є зниження виробничої активності — це основний стимул загасання сільських територій, і навпаки, відкриття нових виробництв змінює вигляд територій та покращує соціально-економічний клімат.

Ступінь впливу фактора пов'язана з багатьма економічними проблемами: ступенем і порушенням структури сільської виробничої сфери, недостатністю ресурсних та продовольчих ринків на селі, розривом у рівнях доходів сільських та міських жителів.

Наприклад, вивчаються системи факторів виробництва [12], оплати праці {9}, диверсифікації виробництва [8], організаційно-економічні фактори, що впливають на різні підгалузі (комплекси) АПК [6].

Недоліком цих досліджень є комплексність вивчення впливу всіх аспектів сільської економіки на територіальний сільський розвиток. Наведено прояв економічного виробничого чинника «рівень сільського господарства» виявлення основних проблем галузі сільськогосподарського виробництва, у розрізі галузей і стадій відтворювального процесу як елемента аналізу big data.

Пошук вирішення проблем у більшості вітчизняних та зарубіжних досліджень пов'язують із широким впровадженням нових технологій та продуктів, переходом до нової стадії технологічного устрою, викликаним науково-кібернетичною революцією. В умовах глобалізації підвищується конкуренція на світових ринках, що сприяє сільському господарству усунення голоду та збільшення споживання продукції та продовольчих товарів.

Складовими етапами кібернетичної революції є початкова інноваційна, модернізаційна і

завершальна інноваційна стадії [3], а її результатом має стати широке використання систем, що саморозвиваються. Стосовно аграрного сектору економіки, побудованого на застосуванні не тільки техніко-технологічних засобів, а й об'єктів природи (біоелементу), розвиток такої революції має особливі риси та триваліший прояв. Крім того, український агропромисловий комплекс та його окремі галузі, на думку дослідників, відносяться до 3-го, 4-го і дуже рідко до 5-го технологічних укладів [3].

Прагнення у прикладних програмах до інноваційного перетворення галузі та пошуку рішень щодо формування нових умов для 5-го та 6-го технологічних укладів викликало сплеск наукової галузевої зацікавленості у XXI ст., але їх мета повністю не досягнута, що пов'язано з відсутністю ефективної інноваційної системи агропромислового комплексу та його мотиваційного механізму.

Процес цифровізації технологій в агропромисловому комплексі сприяє змінам вимог до ринку аграрної праці та людського капіталу. Ускладнення технологічних процесів у сільській економіці, цифрові та ГІС-технології формують попит на високоінтелектуальні та інженерно орієнтовані кадри з навичками управління інтелектуальними системами. Це не узгоджується з демографічними процесами на селі, проявом кризових процесів трансформації російської економіки у 90-х роках XX ст., Низьким якісним та кількісним потенціалом молодих кадрів в АПК, відсутністю інтересу до роботи на селі. Вирішення кадрових та інтелектуальних проблем сільської економіки неможливе без формування мотиваційного механізму розвитку людського капіталу галузі, що відповідає вимогам вищого технологічного капіталу. Соціальні детермінанти формують поведінку мешканців та їхню задоволеність благоустроєм. Специфіка впливу чинника в розвитку полягає у матеріальної задоволеності умовами життя, а й у формуванні нематеріальних благ на селі, рівня культури та морального розвитку людини. Аналіз інформаційних (наукових, офіційних, державних, владних) джерел впливу соціального чинника сільський розвиток дозволяє дійти невтішного висновку у тому, що у новітньої (з 2000 р.) економічної аграрної науці вплив соціальних чинників розглянуто недостатньо. Є лише розрізнені дослідження (наприклад, констатація деградаційних проявів за статистико-соціологічними даними або формування соціально орієнтованої сільської економіки [2], вивчення соціальної інфраструктури [5]). Формується слабо вивчений окремий мотиваційний механізм, пов'язані з інфраструктурним впливом.

Територіальні детермінанти пов'язані зі ступенем розселення людей. Зрушення пріоритетів аграрної економіки у бік інноваційних досліджень, а також об'єктивні процеси зміни соціально-економічної обстановки ринкової економіки виключили з поля зору дослідників сільську соціально-економічну географію. Основним аспектом цих факторів є сільське розселення [2], при цьому вкрай мало робіт з типізації сільських територій. Неоднозначно виявляються екологічні чинники, які, з одного боку, мають позитивний вплив контакту з природними об'єктами, але водночас техніко-технологічне відставання сільських територій охорони навколишнього середовища, хімізація агровиробництва негативно впливають людини. Теоретичні питання щодо оцінки впливу цього фактора на сільські території у вітчизняній новітній аграрній економічній науці вивчені також недостатньо [6]. Істотною є детермінанта ефективного територіального управління, який будується на підготовці службовців сільських територіальних структур, організації процесів сільського адміністративного менеджменту. Перехід до системи малого бізнесу у сільській місцевості за незначної державної підтримки, слабкої підготовки ефективних сільських адміністративних менеджерів призвів до безлічі невирішених проблем [5], які вимагають детальне вивчення. Неоднозначний вплив на сільські території має сільська демографія, оскільки вона є і фактором, і наслідком сільського розвитку. Автором у більш ранніх дослідженнях було проаналізовано демографічний фактор РСТ як у зарубіжних країнах [3], так і в Україні [1]; останнє було пов'язане з недостатнім обсягом таких наукових досліджень у вітчизняній науці. Погіршення демографічної ситуації на селі загрожує не лише прикордонним регіонам у сфері територіальної безпеки та соціально-економічного розвитку, а й України загалом. Динамічний вплив детермінант при їх універсальності має мультиплікаційний ефект і має різні форми прояви, що описуються як циклічними механізмами, так і хаотичними. Чим більш глибокий аналіз представлений у розрізі кожного показника не лише за представленими параметрами, а й за глибиною деталізації територіальних показників (до рівня сільської освіти та конкретного сільськогосподарського виробника), тим чіткіше вимальовується картина стану виробничого фактора сільських територій. Це дає уявлення про можливість отримання доходів від трудової зайнятості в сільському господарстві, ступеня охоплення об'єкта, що вивчається, і про потенційні проблеми сектора для побудови матриці рішення.

Самі детермінанти змінюються під впливом вже сформованих умов розвитку, сприя-

ють трансформації їх вектора як і позитивну, і у негативний бік. Оскільки сільське соціально-економічне середовище – складна система, що складається із сукупності взаємовідносин, то умови набувають комплексного характеру, включаючи нормативно-правові регулятори, стратегічні та програмні орієнтири, дієвість системи управління та реалізацію перспективної аграрної політики.

Фіксація та визначення правил регулюються нормативно-правовими факторами. РСТ та сільських територій у нормах права як умови розвитку закріплено законом, що дає можливість суб'єктам аграрних відносин вчиняти ефективні дії.

Умовою сільського розвитку є реалізація ефективної аграрної політики, що включає низку істотних елементів, у тому числі стратегічні та програмні орієнтири, розподіл повноважень та ризиків територіального управління.

Стратегічні та програмні орієнтири як втілення цілей аграрної політики спрямовані на підвищення ефективності суб'єктів – учасників відтворювальних процесів у сільському господарстві та створення сприятливого середовища на селі, що фіксується у стратегіях.

Стратегія (др.-грец. στρατηγία – «мистецтво полководця») розвитку – це обмежений часом план дій, зосереджених досягнення певних цілей з оптимальними у соціально-економічній сфері рішеннями.

Погляди на стратегії СЕРСТ досить різноманітні. Вони відображені в дослідженнях класифікації стратегій загалом [10] , і у вивченні питань окремих видів стратегій: інноваційного розвитку [9], інвестиційної діяльності [8], елементів стратегічного планування [1], конкурентоспроможності [2].

Принципами формування стратегій сільського розвитку мають бути: багаторівневість (державні, регіональні, територіальні, сільгосппідприємства, які пов'язані між собою вирішенням проблем галузі, реалізацією державних рішень); системність; чіткість формулювань та ясність реалізації цілей аграрної політики.

Питання стратегічних цілей розвитку є дискусійним (наприклад, [5]). До таких цілей відносять і пріоритетність виробництва, і ресурсозбереження (у тому числі збереження якості сільгоспземель), розширення екологічного та органічного виробництва, і наукозабезпеченість відтворення у сільському господарстві. Спірність у визначенні пріоритетних цілей пов'язана з розпливчастістю розуміння місії сільського розвитку, яка включає як виробниче, так і соціальне ланки.

Місія стратегії сільського розвитку полягає у формуванні якості життя селян у поєднанні з розширеним відтворенням якісного сільськогосподарського продовольства, повністю, що задовольняє внутрішні потреби населення всіх регіонів країни на соціальній, інноваційній та екологічній основі.

Формулювання цілей має враховувати розбалансування поточної ситуації, що виявляється у наступному.

1. Підвищення продуктивності праці та заміна його високопродуктивною технікою. Це вивільняє трудові ресурси, формує високу конкуренцію серед технічно підготовлених кадрів, призводить до зниження якості життя тих, хто залишився без роботи у сільському господарстві, веде до трудової урбанізації.

2. Підвищення обсягів сільгоспвиробництва вище за природні (природні) вимоги. Це підвищує ризик зниження якості сільськогосподарської продукції. У цьому зростання обсягів як неминуче наслідок науково-технічного прогресу пов'язані з зростанням наукомісткості і запровадженням дорогого устаткування, що формує залежність високих капіталовитрат сільського господарства.

Обмеження, пов'язані з межами ресурсних та природних можливостей, намагаються розширити через активізацію потенціалу розвитку. Аналіз інформаційних джерел щодо ресурсного потенціалу розвитку дозволив скласти матрицю обмежень та потенціалу розвитку вітчизняного сільського господарства (таблиця 1).

Реалізація потенціалу розвитку базується на деталізації стратегії на основі програм суб'єктів аграрної політики у галузі сільського розвитку та моделей державної фінансової допомоги.

Програми сільського розвитку використовуються у значній частині країн сучасного світу та орієнтовані на вирішення питань забезпечення продовольством. Вони включають заходи, вигідні з позиції інтересів влади країни і спрямовані або комплексно на Стійкий розвиток сільських територій (далі – СРСТ), або на окремі їх елементи, які мають різні структури.

Регулювання змін на основі програм суб'єктів сільської політики розвитку пов'язане з їхньою орієнтацією на вирішення наступних завдань.

1. Контроль обсягу виробництва сільськогосподарської сировини та продовольства, що включає заходи, що не тільки розширюють виробництво, а й обмежують. Це з дією аграрних економічних циклів, які слабо розглянуті у наукових джерелах.

Коливання у сфері недовиробництва (як останній результат – голод), і надвиробництва

Таблиця 1

Матриця обмежень та можливостей сільського розвитку

Ресурси	Обмеження	Потенціал	
		інтенсифікація	екстенсифікація
Сільгоспугіддя	Територіальні межі; зниження родючості	Агрономічні: підвищення родючості на основі меліорації, лісозахисту та вологонагромадження, біозахисту рослин, органічне та еколого-ландшафтне землеробство, застосування науково обґрунтованих сівозмін, комплексна механізація. Організаційно-економічні: відповідальність власників за якість земель	Землі, що не використовуються, розширення кордонів, зміна структури сільгоспземель
Капітал	Моральний та матеріальний знос основних фондів, недостатній рівень капіталовкладень	Модернізація та переобладнання, введення інноваційної техніки, ресурсозбереження (енерго-, паливо-, водо-, газо-, фондове заощадження)	Підвищення інвестицій та фінансових ресурсів в умовних цінах (з урахуванням інфляційних процесів)
Людський капітал (кадри та підприємництво)	Відтік кадрів, скорочення робочих кадрів через демографію, брак і низьку якість управлінських кадрів як у сільському господарстві, так і в сільському територіальному управлінні	Підвищення кваліфікації та професійна перепідготовка; створення систем мотивації у сільському господарстві	Збільшення кількості працівників. Зміна демографії, масова підготовка суб'єктів агробізнесу
Інформація та час	Обмеженість доступу до інформації про технології розвитку, сезонність виробництва	Відбір інформації про рушійну силу, соціально-економічний розвиток, застосування ГІС в реальному режимі часу. Оптимізація виробничих процесів у часі	Збільшення кількості інформаційних ресурсів, інноваційне продовження продуктивності

(падіння цін і доходів виробників) є як тимчасовими характеристиками, і просторовими: в одних країнах світу спостерігаються явища голоду і тенденція до зниження частки сільського господарства, в інших – масштабне надвиробництво та пошук механізмів експорту продовольства.

2. Досягнення балансу інтересів промисловості, сектору послуг та аграрних лобістів з питань використання обмежених земель. Аграрне землекористування в умовах науково-технічної та цифрової трансформації, а також формування економіки штучних економічних потреб створюють великі можливості для переходу галузевої власності на землю під промисловість та міське середовище. Доповненням є зниження родючості ґрунтів під масованою хімічною інтенсифікацією, що формує основу для непридатності їх використання в аграрному секторі.

3. Зниження темпів демографічної урбанізації за рахунок заходів зменшення дисбалансу як життя, зацікавленості в екосередовищі, національних, культурних та історичних коренях.

Програмно-цільове планування є інструментом сільської політики розвитку низки великих країн, що дозволяє не лише фіксувати кроки, а й застосовувати заходи протекціонізму та державної підтримки окремих елементів сільського розвитку.

Аналіз низки існуючих програм сільського розвитку зарубіжних країн, розмірів державної підтримки дозволяють припустити, що у вітчизняній практиці програмно-цільове забезпечення аграрної політики не повною мірою використовує свій потенціал у координації сільського розвитку.

Значною умовою є розподіл повноважень та ризиків територіального управління економіко-соціальним блоком сільськими територіями. Проблема управління та вибудовування владної вертикалі та горизонталі недостатньо чітко розкрита у наукових публікаціях.

Найбільш пріоритетним суб'єктом управління є держава, але ступінь її впливу на сіль-

ські території диференційована між перспективнішими галузями економіки. Роль держави в економічній науці оцінюється суперечливо: одні дослідники вважають його втручання в економічні процеси не прийнятним, інші на досвіді невдалого реформування вбачають лише спільний вплив держави та ринку. Вважається, що в сучасних умовах державне регулювання економіки стає все більш науковим та кваліфікованим [1]. У сільське господарство роль держави може бути обмежена з таких причин: державна власність на сільськогосподарську землю; потреба виробників у фінансовій бюджетній підтримці, у тому числі на цілі «прогресивного перетворення виробничої структури, модернізацію техніко-технологічної бази аграрної галузі, підвищення конкурентоспроможності сільгосппродукції на ринках у світі, забезпечення паритетного міжгалузевого обміну, стабільності продовольчого ринку та цін на ньому, оптимальної інвестиційної політики » [3]; забезпечення продовольчої та економічної безпеки у мирний та воєнний час; забезпечення сільського населення суспільними благами у повному обсязі та нарівні з міськими умовами.

Як зазначав академік П.Т. Саблук: «…без ефективної державної аграрної політики та державної підтримки сільського господарства, як це заведено в усьому світі, російське селянство не тільки не зможе виконати свою місію у формуванні соціальної держави, але воно просто перестане існувати» [2].

У господарських процесах держава постає як координатор багатьох питань, вона дозволяє створювати бізнес-структури та наділяє їх владою у суспільстві за умови зниження державних витрат. У ліберальній економічній теорії адміністративні регулятори держави прив'язують до явища фіаско ринку, що пов'язано з недосконалою конкуренцією, недоліком та асиметрією інформації, а також зовнішніми ефектами.

Сільське господарство в умовах розвитку інноваційно-цифрової економіки характеризується частим проявом фіаско ринку (диспаритет цін, збитковість за високого врожаю, рамки виробництва тощо), що й потребує участі держави у підтримці конкурентоспроможності галузі та доходів сільських жителів.

Розробка кордонів та концепцій забезпечення населення продовольством, його запасами, розвитку галузевих аграрних ринків, харчової та переробної промисловості, прийняття рішень щодо збереження родючості ґрунтів, включаючи меліорацію та рекультивацію сільськогосподарських земель, механізмів приватизації та одержавлення земельної та іншої власності галузі, СРСТ – стратегічне завдання органів публічного управління (у формі міністерств, департаментів). Моніторинг загальних ризиків та можливість захисту від них у загальнонаціональних інтересах визначають ступінь його участі у вирішенні багатьох завдань залежно від побудованої моделі та схеми відомчого управління. Важелі впливу як адміністративні, так і економічні спрямовані на стимулювання дій учасників аграрних відносин, а також інфраструктурних учасників, які змінюють вигляд сільських територій у бік комфортного середовища для роботи і життя.

Висновки. Діяльність влади має також обмежувальний характер, який ставить заборони на певні дії учасників відносин (наприклад, адміністративну заборону на неекологічні технології, виробництво низки шкідливих харчових продуктів, обробіток заборонених лікарських рослин), здійснює зооепідемічний та фітосанітарний контроль. Державне втручання у розвиток соціальної сфери у багатьох економічних системах суттєво через двосторонні ризики: з одного боку – недостатня участь у розвитку села викликає негативні демографічні процеси, географічну втрату територій через її спустошення, побутову деградацію та відставання у соціально-економічному розвитку від міста, з іншого – соціальна сфера села та її інфраструктура вимагають постійних великих фінансових вкладень, що лягає тягарем на бюджет.

Проблема кадрів для органів територіальних громад, низька громадянська активність мешканців та підвищення соціальної апатії у сільській місцевості, неякісний стан соціальної інфраструктури, відсутність системи соціально-економічного планування разом із відставанням благоустрою сільських населених пунктів є ризиками соціального розвитку сільських поселень та пов'язані з нестачею фінансових ресурсів .

Іншим учасником управлінської ланки є агробізнес-спільнота в особі об'єднань сільгосптоваровиробників або їх великих учасників-лобістів. Її внесок у СРСТ пов'язані з ефектом масштабу, коли витрати розкидаються обсягом всього виробництва. Велике лобі може також проштовхувати ідеї розвитку галузі на політичному рівні, на відміну від середніх та дрібних господарників, за наявності голосу у законодавчій та виконавчій владі в країні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Положаєнко О. В., Марченко С. І. Сутність поняття «сільські території» та його визначення в юридичній літературі. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2013. Т. 1, Вип. 3. С. 149–151.

2. Саблук П.Т. Розвиток сільських територій – запорука відродження аграрної України. Вісник аграрної науки. 2006. № 5. С. 21–23.

3. Гончаренко І. В. Ретроспектива формування сільських територій регіонів України. Регіональна економіка. 2008. № 3. С. 204–209.

4. Залізко В. Д. Сутність поняття «сільська територія»: визначення та основні функції. URL: http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2011_6_1/194-198.pdf

5. Барановський М. Сільські території України: рівень розвитку, трансформаційні зміни, концепції реформування. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Економіка, аграрний менеджмент, бізнес» : зб. наук. праць. 2011. Ч. 1, Вип. 163. С. 19–25.

6. Мовчанюк А.В. Особливості соціально-економічного розвитку сільських територій Черкаської області. Економіка і суспільство. 2017. Випуск № 8. С. 436-441.

7. Ткачук А. Про розвиток сільських територій. (З олівцем над Концепцією розвитку сільських територій прийняту розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р). URL: http://www.csi.org.ua/pro-rozvytok-silskyh-terytorij-i-ne

8. Дудзяк О.А. Соціально-економічний ефект лідерства для розвитку сільських територій. Інноваційна економіка. Науково-виробничий журнал. № 3-4. 2017 (68). С. 39-43.

9. Попрозман Н.В. Дудзяк О.А. До питання дослідження соціально-економічних систем в сучасних умовах. Формування ринкових відносин в Україні. НДЕІ. Мін.екон України. 2017 Випуск № 6. С. 9-13.

10. Лазарєва О. В. Соціально-економічний розвиток сільських територій : навч. посіб. Миколаїв : Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2021. 128 с.

11. Вольська О. М. Соціально-економічний розвиток сільських територій України : навч. посібник. Вольська О. М., Кирилов Ю. Є., Потравка Л. О. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 184 с.

12. Гадзало Я. М., Гладій М. В., Саблук П. Т. Аграрний потенціал України: напрями розвитку : монографія. Київ : Аграрна наука, 2016. 332 с.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПОСТКОНФЛІКТНИМИ ТЕРИТОРІЯМИ
PUBLIC ADMINISTRATION OF POST-CONFLICT TERRITORIES AND DIRECTIONS OF THEIR RECONSTRUCTION

УДК 327.5 (477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.34

Боклаг В.А.
д. наук з держ. упр., професор, професор кафедри публічного управління та землеустрою
Класичний приватний університет
ORCID ID: 0000-0002-0248-0963

Мерзляк А.В.
д. наук з держ. упр., професор, професор кафедри менеджменту
Класичний приватний університет
ORCID ID: 0000-0002-3324-9078

Скрябіна Д.С.
к. наук з держ. упр., доцент, доцент кафедри менеджменту
Класичний приватний університет
ORCID ID: 0000-0001-7138-701X

Обґрунтовано потребу приділення посиленої уваги до розвитку постконфліктних територій, які зазнали катастрофічних наслідків військових дій, з тим, щоб не допустити їх перетворення на осередки слабкого розвитку і нестабільності. Визначено, основні завдання, які стануть перед органами публічного управління на державному та місцевому рівні, що потребують системних дій, спрямованих не тільки на відновлення, але і на подальший розвиток територій та громад. Визначено роль міжнародного впливу на військову ситуацію та подальший їх вплив на постконфліктне відновлення території. Проаналізовано поняття "публічне управління постконфліктними територіями" як всеохоплюючої системи, яка передбачає ряд заходів - економічних, організаційних, правових спрямованих на розбудову довгострокового та сталого миру, утвердження верховенства права, захист прав і свобод людини, об'єднання всього українського суспільства навколо спільної стратегії розвитку держави. Серед функцій публічного управління територіями виокремлено планування як системну підготовку до формування майбутнього територій, які зазнали руйнівних наслідків військової агресії та мають зруйновану інфраструктуру та малопридатний для використання житловий фонд. Обґрунтовано важливість на необхідність налагодження комунікаційних зв'язків органів місцевого самоврядування, що може стати запорукою реалізації місцевих цільових програм та заходів щодо розвитку деокупованої території. З цією метою органами місцевого самоврядування в першу чергу потрібно передбачати комунікаційний план через який відбувається системне та регулярне спілкування з громадою.

Метою статті є науково обґрунтувати основні завдання, які постають перед органами публічного управління на постконфліктних територіях та надати пропозиції щодо напрямків їх відновлення, а саме: розробка та затвердження цільових програм відновлення території територіальної громади; налагодження комунікаційних зв'язків органів місцевого самоврядування та громади.

Ключові слова. публічне управління, постконфліктна територія; відновлення; органи місцевого самоврядування; планування розвитку територій.

The need to pay increased attention to the development of post-conflict territories, which have suffered the catastrophic consequences of military operations, in order to prevent their transformation into foci of weak development and instability is substantiated. The main tasks that will be faced by public administration bodies at the state and local level, which require systematic actions aimed not only at restoration, but also at the further development of territories and communities, have been determined. The role of international influence on the military situation and their further influence on the post-conflict reconstruction of the territory is determined. The concept of "public management of post-conflict territories" is analyzed as a comprehensive system, which provides for a number of measures - economic, organizational, legal aimed at building a long-term and stable peace, establishing the rule of law, protecting human rights and freedoms, uniting the entire Ukrainian society around a common development strategy state Among the functions of public management of territories, planning is singled out as a systematic preparation for the formation of the future of territories that have suffered the devastating consequences of military aggression and have destroyed infrastructure and unusable housing stock. The importance of establishing communication links between local self-government bodies is substantiated, which can become a guarantee for the implementation of local target programs and measures for the development of the de-occupied territory. For this purpose, local self-government bodies should first of all provide for a communication plan through which systematic and regular communication with the community takes place.

The purpose of the article is to scientifically substantiate the main tasks faced by public administration bodies in post-conflict territories and to provide suggestions regarding directions for their recovery, namely: development and approval of target programs for the recovery of the territory of the territorial community; establishment of communication links of local self-government bodies and the community.

Key words: *public administration, post-conflict territory; restoration; local governments; territorial development planning.*

Постановка проблеми. У зв'язку з агресією з боку Російської Федерації проти України, яка перейшла в активну фазу на початку 2022 року, питання постконфліктного відновлення та публічного управління територіями є надважливими для України, адже після їх деокупації виявляються жахливі наслідки військових дій: руйнування інфраструктури, житлового комплексу, системи управління тощо. Фахівці та експерти зазначають, що наша країна досить важким шляхом прямує до перемоги, але вже нині важливо подбати та планувати публічній владі країни майбутнє держави в умовах довгоочікуваного миру.

Постконфліктне врегулювання є складним явищем, зокрема ані в міжнародному праві, ані в міжнародних відносинах не були розроблені універсальні підходи чи принципи, які б могли бути застосовані за наслідками будь-якого збройного конфлікту, адже кожен військовий конфлікт має свої особливості, наслідки та шляхи його розв'язання. Саме тому важливою є фахова розробка відповідних перспективних та заздалегідь продуманих заходів для України

в цілому та окремо взятих деокупованих територій.

Аналіз основних наукових досліджень та публікацій. Проблема управління постконфліктними територіями та шляхи відновлення досліджували зарубіжні вчені: П. Кольєра (Paul Collier), В. Белло (Bello Walden), К. Конінга (Cedric de Coning), Т. Мурiті (Tim Murithi). Основні аспекти відродження постконфліктних територій, проблеми їх економічного розвитку та управління, а також специфіка відновлення країни висвітлено також в працях вітчизняних вчених. Питання управління постконфліктними територіями в своєму дисертаційному дослідженні розглядає Михальська В.В., зокрема вчена здійснює комплексне дослідження політики управління постконфліктними територіями як управлінського процесу, який локалізується в межах території, що зазнала впливу збройного конфлікту. Науковці Полчанов А.Ю., Сливка Р.Р., Ткачова О.Е., розглядають управління постконфліктними територіями та їх подальший соціальний і економічний розвиток з точки зору міжнародного досвіду. Методичні принципи відновлення деокупованих територій в своїх наукових працях визначають Балуєва О.В., Келембет О.С.. Разом з тим більшість вчених роблять висновки, що не може бути одного єдиного рецепта для будь-якої країни щодо постконфліктного відновлення, а потрібен комплексний підхід до кожної окремої ситуації.

Виклад основного матеріалу. Існування на карті України територій, що постраждали внаслідок воєнний дій, актуалізувало питання державного регулювання розвитку територій з особливими умовами. Нині в Україні значна частина територій, на яких відбуваютьсяя воєнні дії, але разом з тим значна частина країни є деокупованою після повномасштабного вторгнення рф. Отже, є потреба говорити про необхідність приділення посиленої уваги до розвитку таких територій з тим, щоб не допустити їх перетворення на осередки слабкого розвитку і нестабільності.

Військова агресія рф, що почалася у 2014 році та розширилася у 2022-му, спричинила катастрофічні наслідки для України, такі як людські жертви, масштабні руйнування, тимчасова окупація частини територій, масова міграція тощо. Результатом такого страшного вторгнення та окупаційних військових дій стало виникнення на карті України територій, що керуються окупаційною владою, а після їх деокупації досить актуальним стає питання щодо відновлення принципів державного регулювання розвитку територій, які зазнали дій агресії та отримали особливі умови.

За даними фахівців, станом на червень 2023 року з початку повномасштабного російського військового вторгнення загальна сума прямих задокументованих збитків, завданих інфраструктурі України, оцінюється у $150,5 млрд (за вартістю заміщення). У загальному обсязі прямих збитків найбільшу частку становлять втрати житлового фонду — $55,9 млрд, враховуючи збитки приблизно $1 млрд від затоплень і руйнувань житлових будинків внаслідок підриву Каховської ГЕС. Найбільших руйнувань зазнав житловий фонд таких міст, як Маріуполь, Харків, Чернігів, Сєвєродонецьк, Рубіжне, Бахмут, Мар'їнка, Лисичанськ, Попасна, Ізюм і Волноваха. Наприклад, за попередніми оцінками, у Сєвєродонецьку пошкоджено 90% житлового фонду, а такі міста, як Бахмут і Мар'їнка, майже не мають непошкоджених будівель. Втрати активів бізнесу оцінюються на рівні $11,4 млрд і продовжують зростати [6].

Окрім руйнувань інфраструктури, війна спричинила масову міграцію українців. За даними ООН, кількість біженців з України, зареєстрованих для тимчасового захисту або в аналогічних національних схемах захисту в Європі, станом на серпень 2023 року досягла 5 млн 8,34 тис. осіб. Досить значна частина території України на сьогодні перебуває у тимчасовій окупації. За даними Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, станом на кінець 2023 року Автономна Республіка Крим, частина Донецької, Запорізької, Луганської, Миколаївської, Харківської, Херсонської областей досі тимчасово окуповані росією [6].

Припинення економічної діяльності на постраждалих територіях спричинило значні проблеми і для національної економіки в цілому через порушення виробничих ланцюгів, втрату інвестиційної привабливості регіону зокрема та країни в цілому тощо. Тому, після закінчення військових дій існує необхідність не тільки у розбудові деокупованих територій, але й формуванні нових підходів до відновлення як цих регіонів, так і національної економіки в цілому. Дієвим інструментом управління такими територіями має стати державна політика постконфліктного відновлення, яка являє собою систему відповідних задач щодо відновлення та розвитку національної економіки та комплекс заходів щодо їх вирішення. При цьому сучасні світові практики доводять доцільність запровадження програмного підходу при її формуванні і реалізації [7].

Михальською В.В. в наукових працях систематизовано зарубіжний досвід вирішення проблем, пов'язаних з відбудовою постраж-

далих внаслідок військових дій територій та визначено основні принципи розробки програм постконфліктного відновлення. А саме: розумна мінімізація витрат; єдність двох підходів □ відновлення старого та створення нового; гнучкість територіального планування, насамперед планування мережі поселень; поетапність; перманентне вдосконалення програм постконфліктної реабілітації; співробітництво урядових та незалежних експертів; партнерство місцевих органів управління з громадянським суспільством (громадськими організаціями) [4].

Постконфліктна влада заслабка, щоб запобігати зовнішнім впливам, тому посилюються позиції міжнародного впливу, а саме економічний фактор. Здебільшого підтримка міжнародних інститутів, яка надається постконфліктним територіям – монетизована, й ці кошти можуть бути спрямовані на відновлення життєво важливої соціальної та політичної інфраструктури зруйнованої конфліктом території [7].

Сучасна система міжнародних відносин відносить питання постконфліктного управління до питань глобального масштабу. Світ спостерігає за перебігом конфлікту, а після завершення конфлікту міжнародні організації та світові держави-лідери готові надавати всебічну підтримку Україні для відновлення управління на постконфліктній території. Така підтримка цілеспрямована та побудована за моделями, які охоплюють багаторічні практики управління постконфліктними територіями, напрацьовані в різних куточках світу та вдосконалені за результатами системної роботи профільних організацій. Водночас міжнародна практика не має дієвих механізмів втручання у власне конфліктну ситуацію. Якщо конфлікт має внутрішньодержавний характер, будь-яка участь у ньому інших держав чи міжнародних акторів буде порушувати принцип суверенності держави. А для врегулювання міждержавних конфліктів немає гнучкої системи міжнародної відповідальності, яка б могла змусити сторони вирішувати свої протиріччя мирним шляхом. Саме тому вплив на постконфліктне відновлення – найбільш оптимальний для міжнародної спільноти варіант [3].

Після припинення дії воєнного стану перед органами публічного управління на регіональному та місцевому рівні повстануть завдання, що потребують системних дій, спрямованих не тільки на відновлення, але і на подальший розвиток територій та громад. Основними завданнями постконфліктного врегулювання в Україні є відновлення та розбудова миру, сприяння економічному розвитку та добробуту населення, захист прав і свобод людини, утвердження верховенства права та справедливості, збереження та поширення історичної правди про збройний конфлікт та його винуватців.

В таких умовах органам публічного управління необхідно буде розробити як стратегічні, так і тактичні та оперативні плани щодо ефективної ревіталізації зруйнованих територій в контексті досягнення цілей сталого розвитку. Для вирішення цих завдань необхідним буде коригування цілої низки нормативно – правових документів, які певною мірою, сьогодні регламентують сферу містобудування, територіального розвитку, стратегічного планування, антикризового управління тощо.

Поняття "публічного управління постконфліктними територіями" можна розуміти як управлінський процес, який об'єднує ряд спеціальних рішень і дій – які локалізуються в межах території, що зазнала впливу збройного конфлікту, розглядається як ресурс, що потребує встановлення інституційного порядку і подолання наслідків конфлікту [4]. Якщо розглядати "публічне управління постконфліктними територіями" як систему, то можна визначити, що це всеохоплююча система, яка передбачає ряд заходів - економічних, організаційних, правових спрямованих на розбудову довгострокового та сталого миру, утвердження верховенства права, захист прав і свобод людини, об'єднання всього українського суспільства навколо спільної стратегії розвитку держави.

Систему публічного управління розглядають як цілеспрямовану координацію процесів, що відбуваються в суспільстві та пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики. Серед функцій публічного управління територіями для досягнення відповідної мети, виділять функції організації, планування, мотивації і контролю, як такі, що необхідні для формування і досягнення цілей та повинні бути як результативними, так і ефективними. Окремо можемо виділити саме планування, що означає системну підготовку до формування майбутнього територій, які зазнали руйнівних наслідків військової агресії та мають зруйновану інфраструктуру та малопридатний для використання житловий фонд.

Головний сенс планування полягає у підвищенні ефективності діяльності системи шляхом цільової орієнтації та координації всіх процесів, виявлення ризиків і зниження їх рівня, підвищення гнучкості й адаптованості до змін. Розглядаючи планування у вузькому розумінні, його можна визначити як систематизовану підготовку рішень. Зокрема, територіальні межі конфлікту під час планування управління

постконфліктними територіями дозволяють прогнозувати, які процеси можуть відбуватися на таких територіях. З одного боку, територія може реінтегруватися в наявну в державі політичну систему, а з іншого боку, на постконфліктній території може будуватися нова управлінська система.

Одним із завдань, які стоять перед органами влади країни є завчасна підготовка до змоги спрямувати управлінські зусилля, організаційні, комунікаційні та технічні можливості на відновлення постконфліктної території. З цією метою, на нашу думку доцільним є розробка та затвердження цільових програм відновлення території територіальної громади (її частини) Такі програми можуть визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включати комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України або в якій сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища.

Одним з негативних наслідків війни на деокупованих територіях може стати відсутність сталої системи публічного управління. Водночас відсутність єдності керівництва у постконфліктних умовах ставить під загрозу всю сукупність рішень та дій у межах управління органами місцевого самоврядування на деокупованих територіях. Вважаємо, що в постконфліктний період саме місцеві влади та органи державного управління мають всі підстави для того, щоб брати на себе найбільший рівень відповідальності за стабілізацію ситуації, планомірний та поступовий перехід до економічного розвитку та відновлення.

Вибудовуючи та відтворюючи нові відносини влади та громади органи влади не просто отримують переваги від співпраці з більшою кількістю ресурсів, ніж ті, які є в наявності, а ще й отримують легітимізацію власної управлінської діяльності та розділяють відповідальність за наслідки управлінських рішень, які можуть виникати в такій системі.

Під час процесу відбудови і реконструкції децентралізація влади виступає в якості засобу відновлення довіри населення до органів влади, а таким чином й до її легітимності на місцевому рівні, повторному розподілу ресурсів, більш ефективному обміну інформацією, кращому дотриманню законів і порядку. Новостворені органи місцевого самоврядування можуть сприяти участі місцевого населення у відновленні і розбудові миру, і таким чином зменшити настрої щодо соціального розділення суспільства та сепаратизму, які часто є джерелом конфліктів, і таким чином, дозволяє створити довіру в суспільстві держави, яка зазнала наслідків збройного протистояння [8].

На нашу думку, діяльність органів влади та місцевого самоврядування повинна бути спрямована на відновлення деокупованої території та в цілому сприятливого "постконфліктного клімату громади", що може здійснюватися за кількома напрямками:

- побудова управлінської структури, системи органів, установ, організацій та взаємозв'язків, здатних забезпечити вирішення завдання з відновлення та подальшого розвитку території;

- відновлення комунікаційних взаємозв'язків між владою та населенням. Ця система має в будь-якому разі вирішувати завдання недопущення відновлення конфлікту;

- розвиток ефективного менеджменту, який призведе до конкретних результатів. За цим напрямком важливою є постановка цілей та завдань, які мають бути виконані.

Серед зазначених напрямків можемо відмітити саме відновлення комунікаційних зв'язків, адже саме комунікація місцевих органів влади з громадою, налагодження взаєморозуміння та отримання підтримки членів громади є запорукою реалізації будь-яких програм та заходів щодо розвитку території. З цією метою органами місцевого самоврядування в першу чергу потрібно передбачати комунікаційний план через який відбувається системне та регулярне спілкування з громадою. План також може включати оцінку успішності та ефективності комунікації. Передує плануванню комунікаційного зв'язку комунікаційна стратегія, як дороговказ, сформований із ключових повідомлень для громади на декілька років вперед, що охоплює всі сфери життя громади.

Висновки та пропозиції. Постконфліктне відновлення передбачає комплексне бачення проблем, які потребують їх вирішення та заздалегідь продуманих планових заходів зі сторони органів публічної влади. В першу чергу є необхідність приділення посиленої уваги до публічного управління деокупованими територіями з метою недопущення їх перетворення на осередки слабкого розвитку і нестабільності.

Як свідчать світові практики, постконфліктне відновлення передбачає комплексне бачення проблем, які потребують розв'язання. Тому, дієвим інструментом управління постконфліктними територіями є планомірна заздалегідь опрацьована програма відновлення території громади, яка являє собою систему

відповідних задач щодо відновлення та розвитку національної економіки та комплекс заходів щодо їх вирішення.

Також після деокупації території, в першу чергу органи місцевого самоврядування та органи влади повинні забезпечити сприятливий "постконфліктний клімат громади" для соціального та економічного його розвитку. З цією метою важливим є налагодження комунікаційних зв'язків, що є запорукою реалізації будь-яких програм та заходів щодо розвитку території.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Балуєва О.В. Методичні принципи відновлення деокупованих територій. Економіка та управління національним господарством, № 8. С. 41-44.

2. Келембет О. С. Сутність і особливості формування державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих та постраждалих від конфлікту територій. Менеджер. 2017. № 1. С. 64-71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm_2017_1_12.

3. Михальська В.В. Міжнародний вплив на політику управління постконфліктними територіями. *Політичне життя*, 2017. № 3-2017. С. 65-69.

4. Михальська В.В. Постконфліктні управлінські практики в економічній політиці. *Політичне життя*, 2018. № 2. С. 55-60.

5. Полчанов А. Ю. Методика оцінки фінансового потенціалу держави у подоланні наслідків військових конфліктів. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2018. Вип. 1. С. 88-93. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ptmbo_2018_1_15.

6. Сайт Київської школи економіки URL: https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-zavdana-infrastrukturi-ukrayini-cherez-viynu-syagaye-151-2-mlrd-otsinka-stanom-na-1-veresnya-2023-roku/

7. Швець К.А. Світові моделі управління постконфліктними територіями. Досвід для України URL: https://jpl.donnu.edu.ua/article/view/12185.

8. Local Governance, peace building and state building in post-conflict settings:

a UNDP Disscussion Paper URL: http://www.uncdf.org/gfld/docs/post-conflict.pdf

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГОСПІТАЛЬНИХ ОКРУГІВ
LEGISLATIVE CHALLENGES IN THE FORMATION AND FUNCTIONING OF HOSPITAL DISTRICTS

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.35

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

У статті визначено особливості утворення та функціонування госпітальних округів, досліджено нормативно-правові акти, що регламентують процес їх створення та роботи. Крім того, проаналізовано умови та принципи їх діяльності, а також поточний стан реалізації цих округів на основі даних головних управлінь охорони здоров'я. Визначені особливості створення наглядових рад, проблеми у нормативному врегулюванні організаційних та процедурних засад їх діяльності, а також умови розробки перспективних планів розвитку госпітальних округів для підвищення ефективності медичної допомоги та забезпечення відповідності стандартам охорони здоров'я. Метою роботи є аналіз законодавства, яким регламентовано створення і функціонування госпітальних округів, оцінка стану існуючих госпітальних округіх та можливі ризики у їх роботі. Стаття розкриває актуальні проблеми, пов'язані з законодавчим забезпеченням створення та функціонування госпітальних округів в Україні. Зокрема, виявлені наступні висновки: недостатня чіткість і консистентність законодавства: Законодавство щодо госпітальних округів може бути неповним або неоднозначним, що ускладнює їх ефективне створення та функціонування; проблеми із нормативним регулюванням: Виявлено недоліки у нормативно-правовому забезпеченні процесу створення та управління госпітальними округами, що може призвести до недоречності в їх роботі та наданні медичних послуг; недостатня підтримка від держави: Відсутність чіткої державної підтримки та фінансування може ускладнити реалізацію концепції госпітальних округів та породити проблеми з їхнім ефективним функціонуванням; необхідність удосконалення правових норм: Запропоновано необхідність розробки та впровадження додаткових правових інструментів, які б забезпечили більшу прозорість та стабільність у процесі створення та управління госпітальними округами; звернення до уряду: Важливо звернутися до уряду з проханням про перегляд та вдосконалення законодавства, що регулює госпітальні округи, з метою забезпечення їх ефективного функціонування та відповідності стандартам охорони здоров'я. Ці висновки підкреслюють важливість подальших дій у сфері законодавчого забезпечення госпітальних округів для забезпечення якісної та доступної медичної допомоги населенню.

Ключові слова: *медична реформа, госпітальний округ, система фінансування, вторинна ланка, медична допомога, наглядова рада, перспективний план розвитку.*

This article identifies the peculiarities of forming and operating hospital districts, explores the regulatory acts governing their establishment and operation. Additionally, it analyzes the conditions and principles of their activities, as well as the current state of implementation of these districts based on data from the main healthcare authorities. The article defines the characteristics of establishing supervisory boards, problems in regulatory framework of their organizational and procedural principles, and conditions for developing prospective development plans for hospital districts to enhance the efficiency of medical care and compliance with healthcare standards. The aim of the study is to analyze the legislation regulating the creation and functioning of hospital districts, assess the state of existing hospital districts, and identify potential risks in their operation. The article reveals the pressing issues related to legislative provision of the establishment and functioning of hospital districts in Ukraine. Specifically, the following conclusions are drawn: inadequate clarity and consistency in legislation, problems with normative regulation, insufficient state support, the necessity for improving legal norms, and the need to address the government for legislative revision to ensure effective functioning and compliance with healthcare standards of hospital districts. These conclusions emphasize the importance of further legislative actions in the field of hospital district regulation to ensure quality and accessible healthcare services to the population.

Key words: *healthcare reform, hospital district, funding system, secondary level, medical care, supervisory board, prospective development plan.*

Постановка проблеми. Сьогодні необхідність реформування сфери охорони здоров'я викликана тим, що медичні заклади в сучасних умовах роботи та системи фінансування не можуть задовольнити потребу населення в медичному супроводі. Одним із напрямків реформування медичної сфери є модернізація вторинної медичної допомоги шляхом перепрофілювання закладів охорони здоров'я та створення госпітальних округів, націлених на забезпечення своєчасного медичного захисту населення. Сьогодні існує багато нормативно-правових актів, що регулюють та закріплюють регламент їх роботи, але існують питання, які не зайшли своє відображення у законодавстві.

Останні дослідження та публікації. Питання організації та функціонування госпітальних округів виникло разом з підготовкою країни до впровадження медичної реформи, як однієї з її складових. Існує певний перелік нормативно-правих документів та пілотних проектів, що регуляють їх діяльність на сучасному етапі, основними з яких є: Закон України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я», Постанова Кабінету міністрів «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів», звіт проекту

USAID «Підтримка реформи охорони здоров'я», але вони в повній мірі не вирішують проблеми, що виникають у роботі госпітальних округів на сучасному етапі, а публікацій вчених на жаль не має.

Метою роботи є аналіз законодавства, яким регламентовано створення і функціонування госпітальних округів, оцінка стану існуючих госпітальних округіх та можливі ризики у їх роботі.

Виклад основного матеріалу. У відповідності до Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я в 2017 році відбувався підготовчий етап впровадження медичної реформи, який ставив за мету реорганізацію мережі закладів охорони здоров'я вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, а саме:

– утворення госпітальних округів, що об'єднують постачальників вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги всіх рівнів;

– розроблення перспективних планів розвитку мережі стаціонарних закладів в межах госпітальних округів на основі локальних протоколів медичної допомоги та маршрутів пацієнтів, а також визначення перспективних закладів охорони здоров'я, потужності яких потребують розвитку;

– запровадження програми підтримки перспективних закладів охорони здоров'я, а також процесу перепрофілювання інших закладів охорони здоров'я в межах госпітальних округів за рішенням відповідних громад [1].

Одним із основних завдань цього етапу реформи стало формування госпітальних округів в усіх областях України. Станом на середину 2019 року госпітальні округи створено практично в усіх областях, а з розробкою стратегічних планів їх розвитку впоралися лише деякі госпітальні ради. Метою умовного розподілу областей на госпітальні округи є забезпечення своєчасного і якісного надання спеціалізованої високопрофесійної медичної допомоги за умови раціонального використання бюджетних коштів.Сьогодні первинна та екстрена медична допомога перебувають під відповідальністю територіальних громад в межах округу [2].

Нормативно-правові документи, згідно я якими можливе утворення госпітальних округів для модернізації вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги для задоволення потреб населення у медичній допомозі, підвищення її якості та ефективності при більш раціональному використанні ресурсів, представлені у таблиці 1.

Згідно з Порядком створення госпітальних округів, даємо наступне його визначення: госпітальний округ – це функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я, розміщених на відповідній території, що забезпечує

Таблиця 1

Нормативно-правові документи, що регламентують процес створення госпітальних округів

Вид документа	Назва
1. Наказ	«Про затвердження примірних положень про заклади охорони здоров'я» від 30.12.2011 р. № 1008 [3];
2. Наказ	«Про затвердження нормативно-правових актів Міністерства охорони здоров'я України щодо реалізації Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві», зареєстрований у Міністерстві юстиції за № 1414/20152 від 07.12.2011 р. [4];
3. Наказ	"Про затвердження табелів оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів лікарні відновного лікування" від 31.10.2011 р. № 736» [5];
4. Наказ	«Про затвердження табелів оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів лікарні інтенсивного лікування» від 31.10.2011 р. № 735 [6];
5. Закон України	«Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» від 07.07.2011 р. № 3612-VI [7];
6. Постанова	«Про порядок створення госпітальних округів» від 30 листопада 2016 року № 932 [8];
7. Наказ	"Примірне положення про госпітальний округ» від 20 лютого 2017 року № 165 у редакції від 18.12.2017 [8];
8. Постанова	Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики від 02.03.2016 № 285 [8];
9. Закон	*Закон* України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» № 2168-VIII від 19.10.2017 [9];
10. Постанова	«Про порядок функціонування електронної системи охорони здоров'я» від 25.04.2018 р. № 411 [10].

надання вторинної (спеціалізованої) та госпітального етапу екстреної медичної допомоги населенню такої території [11].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці можна створити більше ніж один госпітальний округ, а медичні заклади можуть входити до складу госпітальних округів за погодженням з органами, уповноваженими відповідно до закону управляти майном цих закладів [8]. Утворення та діяльність госпітальних округів здійснюються з додержанням конституційних прав громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу.

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 [12].

Створення госпітальних округів визначено Основами законодавства України про охорону здоров'я (Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII, стаття 35-2) [13]. Старт медичній реформі дала прийнята Урядом України Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я (розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. №1013-р.) (далі — Концепція), яка започатковує поступовий (до 2020 р.) перехід на нову модель фінансування галузі (національного солідарного медичного страхування), що охоплюватиме все населення [14]. Порядок утворення госпітальних округів, а також встановлені критерії для визначення складу та меж госпітальних округів розроблено на виконання вимог частини одинадцятої статті 35-2 Основ законодавства України про охорону здоров'я. Госпітальний округ утворюється за рішенням міських державних адміністрацій, а їх перелік затверджується Кабінетом Міністрів України [15].

Госпітальні округи утворюються з метою організації мережі закладів охорони здоров'я для забезпечення:

– гарантованого своєчасного доступу населення до послуг вторинної медичної допомоги належної якості;

– ефективного використання бюджетних коштів, що спрямовуються на забезпечення фінансування вторинної медичної допомоги;

– створення умов для підготовки закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, до функціонування в умовах управлінської та фінансової автономії та надання медичної допомоги в межах договорів про надання медичної допомоги з головним розпорядником бюджетних коштів;

– структурної трансформації медичних закладів відповідно до потреб пацієнтів в сучасній медичній допомозі;

– зміни системи фінансування закладів охорони здоров'я, використовуючи метод глобального бюджету відповідно до договорів про медичне обслуговування населення.

Принципи створення госпітальних округів:

– безпечність та якість медичної допомоги на основі доказової медицини;

– своєчасність доступу до медичної допомоги;

– економічна ефективність – забезпечення максимально можливої якості

медичної допомоги за умов раціонального та ощадливого використання бюджетних коштів [8].

Для реалізації зазначених принципів при утворенні госпітальних округів необхідно врахувати: належне робоче навантаження для закладів охорони здоров'я, що сприяє забезпеченню рівня безпеки та якості медичної допомоги; дотримання норм часової доступності необхідної медичної допомоги; поточні демографічні показники, структуру захворюваності, тенденції міграції населення, а також їх прогноз; усталені клінічні маршрути пацієнтів до закладів вторинної медичної допомоги; інституційну спроможність прийняття управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності використання ресурсів системи охорони здоров'я, у тому числі рішень щодо перепрофілювання існуючих закладів охорони здоров'я або їх подальшої спеціалізації [11].

Застраховані особи, якими після реалізації Концепції реформи стануть усі громадяни України, зможуть отримати медичні послуги та лікарські засоби повністю або частково за рахунок коштів державного солідарного медичного страхування в закладах охорони здоров'я будь-якої форми власності та у фізичних осіб-підприємців, які матимуть відповідну ліцензію на медичну практику і з якими буде укладено договори про медичне обслуговування населення [16].

З моменту затвердження Кабінетом Міністрів України у листопаді 2016р. Порядку створення госпітальних округів (Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 932) (далі – Постанова) по всій території України розпочався процес створення госпітальних округів [17]. На виконання вищезазначеної Постанови наказом Міністерства охорони здоров'я України від 20.02.2017р. № 165 затверджено Примірне положення про

госпітальний округ [18]. До складу госпітального округу мають входити не менше однієї багатопрофільної лікарні інтенсивного лікування першого та/або другого рівня та інші заклади охорони здоров'я. Центром госпітального округу визначається населений пункт (що географічно є найближчим до центру округу), як правило, місто з населенням понад 40 тис. осіб, в якому розміщена багатопрофільна лікарня інтенсивного лікування другого рівня. Сьогодні Кабінетом Міністрів України затверджено перелік та склад госпітальних округів у 13 регіонах України (Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Київській, Полтавській, Луганській, Тернопільській, Рівненській, Хмельницькій, Херсонській, Чернігівській, Чернівецькій областях та місті Києві) [8].

З метою виконання частини 11 статті 35 Основ законодавства України, про охорону здоров'я, Постанови Кабінету Міністрів від 30.11.2016 № 932 «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів», на основі Примірного положення про госпітальний округ (наказ МОЗ України від 20.02.2017 № 165 (далі – Положення) у законодавстві визначено наступні етапи створення госпітальних округів [19]:

1) ініціювати створення госпітальних рад – дорадчого органу, який формується учасниками госпітального округу для визначення проблемних питань, координації дій, розробки пропозицій та рекомендацій щодо реалізації завдань державної політики та організації й розвитку госпітального округу. Членами Госпітальної ради, відповідно до Положення, є делеговані рішеннями місцевих рад (виконавчих комітетів) представники міст обласного значення, районів, ОТГ (визначення кількості представників, повноваження, функції, інші питання організації та функціонування госпітальної ради вказано у Положенні);

2) провести перші засідання госпітальних рад (протягом двох тижнів з моменту їх формування), на яких обрати організаційний апарат та прийняти відповідні організаційно-установчі документи, необхідні для функціонування дорадчого органу;

3) приступити до розроблення багаторічного Плану розвитку госпітального округу (опис подається у Положенні) [19].

Порядок визначення складу та меж госпітальних округів:

1) межі та склад госпітальних округів повинні бути визначені таким чином, щоб жителі, які проживають у їх межах, мали доступ до вторинної медичної допомоги у межах свого госпітального округу;

2) адміністративним центром госпітального округу визначається населений пункт, з населенням понад 40 тис. осіб, або населений пункт, що географічно є найближчим до центру округу, де розташована лікарня інтенсивного лікування.

3) зона обслуговування госпітального округу визначається своєчасністю доїзду до лікарень інтенсивного лікування, що не повинен перевищувати 60 хвилин, та бути еквівалентна радіусу зони обслуговування 60 км за умови наявності доріг з твердим покриттям (існують інші умови) [11].

В кожному госпітальному окрузі утворюють госпітальну раду, як консультативно-дорадчий орган при Раді міністрів та облдержадміністраціях, для координації дій, розроблення пропозицій і рекомендацій щодо реалізації на рівні госпітального округу державної політики у сфері охорони здоров'я, та надання медичної допомоги. До Ради входять представники міст обласного значення, районів, ОТГ, делеговані рішеннями відповідних місцевих рад, а кількість представників кожної територіальної одиниці розраховується за формулою, передбаченою Примірним положенням та залежить від кількості адміністративно-територіальних одиниць, що входять до госпітального округу, кількості жилетів в госпітальному окрузі та в кожній окремій адміністративно-територіальній одиниці [1].

Станом на 01.02.2018 р. за даними державних адміністрацій в 20 регіонах та місті Києві затверджено межі та склад 81 госпітального округу, в 31 з яких сформовано Госпітальні ради. Кабінет Міністрів України на засіданні у листопаді 2019 року затвердив новий порядок створення госпітальних округів, який передбачає укрупнення округів до обласного рівня, у результаті Україна переходить на модель: одна область – один госпітальний округ.

Аналіз сформованих госпітальних рад свідчить про те, що не всі члени госпітальних округів дотримались встановленого порядку розрахунку кількості делегатів, що закріплено у Положенні про госпітальну раду (в деяких госпітальних округах представників делегувалось більше, що стало причиною гальмування утворення госпітальної ради або існують порушення). Наприклад, Хмельницькою міською радою, яка є членом Хмельницького госпітального округу були надані пропозиції з перевищенням квоти. За рішенням від 13.05.2017 р. № 16 «Про делегування осіб для роботи у склад Госпітальної ради Хмельницького госпітального округу» кількість делегатів становить 14 замість 10. Департаментом охорони здоров'я Хмельницької ОДА було запропоновано

міській раді переглянути це рішення, в зв'язку з чим формування госпітальної ради відтерміновано. Разом з тим, в Госпітальну раду госпітальних округів Тернопільської області сформовано з суттєвим перевищенням розрахункової кількості їх членів [1].

Наказом МОЗ від 18.12.2017 року № 1621 затверджено Примірне положення про Госпітальний округ. Але відповідно до протоколів засідань Госпітальних рад, члени Госпітальних рад різних регіонів не мають чіткого розуміння чи кируватись цим положення, або використовувати його як основу та створити власне. У Госпітальних радах Херсонської, Рівненської, Київської областей створено робочі групи для підготовки Положень про Госпітальну раду. Госпітальну раду очолює голова, який обирається з числа членів ради на її першому засіданні. Засідання Госпітальної ради веде її голова, а за його відсутності – заступник або інший призначений ним (нею) член Госпітальної ради. Пропозиції та внутрішні організаційні рішення Госпітальної ради вважаються схваленими, якщо за них проголосувала більш як половина присутніх на її засіданні членів Госпітальної ради. У разі рівного розподілу голосів, вирішальним є голос головуючого на засіданні [1].

За рішенням МОЗ до складу Наглядових рад мають входити експерти, медики та представники пацієнтських організацій, що мають необхідні компетенції. Завдання госпітальних рад:

– трансферти між бюджетами учасників госпітального округу для фінансування програм вторинної (спеціалізованої) та екстреної медичної допомоги;

– багаторічний план розвитку госпітального округу;

– реорганізація і перепрофілювання закладів, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу в межах госпітального округу;

– визначення закладів охорони здоров'я, функціональні потужності яких будуть підвищені до рівня функціональних потужностей БЛІЛ першого чи другого рівня;

– призначення та звільнення керівників закладів охорони здоров'я комунальної власності, що знаходяться в межах госпітального округу;

– інші питання, визначені рішеннями учасників госпітального округу, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування щодо забезпечення надання медичної допомоги в госпітальному окрузі [20].

В Україні в середньому 56 % членів госпітальних рад є лікарями, потім йдуть депутати місцевих рад, представники районних рад та районних державних адміністрацій. Разом з тим, до складу деяких Госпітальних рад делеговані особи, які не є ані експертами/представниками медичної спільноти, ані суб'єктами подання проектів рішень на розгляд місцевих рад.

Існують певні проблеми у нормативному врегулюванні організаційних та процедурних засад діяльності Госпітальних рад [1]:

1. Неузгодженість Примірного положення про госпітальний округ (далі – Положення) з Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1094 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посади керівника державного, комунального закладу охорони здоров'я».

2. Неузгодженість Примірного положення про Госпітальний округ з Законом України «Про доступ до публічної інформації», Законом «Про місцеве самоврядування» та Регламентами місцевих рад.

3. Неузгодженість Положення з Законом України «Про доступ до публічної інформації» в аспекті оприлюднення інформації про кандидатури делегатів до складу Госпітальної ради.

4. Неможливість застосування формули з розрахунку кількості членів Госпітальної ради для Київського госпітального округу.

5. Недостатня врегульованість порядку оновлення кількісного складу членів Госпітальної ради.

6. Неврегульованість питання взаємодії Госпітальної ради з місцевими радами в частині механізму затвердження радами пропозицій Госпітальної ради [1].

Все це потребує доопрацювання та внесення відповідних змін до існуючого Положення. На сьогодняшній день багато госпітальних округів не розробили перспективного плану розвитку, також не запроваджені програми підтримки перспективних закладів охорони здоров'я та не узгоджено процес перепрофілювання закладів охорони здоров'я у межах госпітальних округів. Аналіз Примірного положення свідчить про неузгодженість окремих його пунктів з Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1094 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посади керівника державного, комунального закладу охорони здоров'я», Законом України «Про доступ до публічної інформації», Законом України «Про місцеве самоврядування» та Регламентами місцевих рад.

Дискусійним є питання взаємодії Госпітальної ради з місцевими радами з приводу розробки проекту рішення на підставі пропозицій, напрацьованих Госпітальною

радою та внесення його на розгляд місцевої ради, тому існує ризик, гальмування плану перспективного розвитку місцевими радами. Положенням про Госпітальний округ передбачено, що Учасники госпітального округу у своїй діяльності керуються, зокрема, Законом України «Про співробітництво територіальних громад». При цьому жодних роз'яснень, рекомендації Госпітальним радам щодо застосування цього закону не надано [1].

Основним завданням госпітальної ради є формування Плану розвитку госпітального округу. Він складається на 3-5 років, повинен містити аналіз поточної ситуації, плани розвитку та реорганізації закладів охорони здоров'я, оцінку фінансування заходів, а також механізми моніторингу та звітування закладами медичної сфери про хід поліпшення послуг. Він також має містити інформацію щодо функцій закладів охорони здоров'я у складі госпітального округу та видів медичної допомоги кожного закладу, їх функціональних потужностей. Виконання функцій багатопрофільних лікарень інтенсивного лікування першого або другого рівня покладається на заклади охорони здоров'я у складі госпітального округу, функціональні потужності яких відповідають вимогам до таких лікарень. Багатопрофільна лікарня інтенсивного лікування першого рівня повинна забезпечувати надання медичної допомоги не менш як 120 тис. осіб, а другого рівня - не менш як 200 тис. осіб [21]. До складу госпітальних округів також можуть входити: багато– профільної лікарні інтенсивного лікування першого / другого рівнів; багатопрофільної дитячої лікарні інтенсивного лікування; лікарні планового лікування; лікарні відновного (реабілітаційного) лікування; центру з медичних консультацій та діагностики (консультативно-діагностичний центр); спеціалізованого медичного центру [8].

Проведений аналіз дозволяє оцінити можливі ризики при створенні госпітальних округів:

• неготовність системи первинної та екстреної медичної допомоги до виконання покладених на них функцій (проведення профілактичної роботи і надання медичної допомоги населенню на догоспітальному етапі);

• позбавлення закладів охорони здоров'я, які надають медичну допомогу вторинного рівня, додаткових джерел фінансування із місцевих бюджетів (при необхідності значних обсягів фінансування на їх переоснащення та впровадження сучасних медичних технологій, перепідготовку медичних кадрів);

• неможливість розміщення всіх необхідних структур лікарень інтенсивної допомоги та консультативно-діагностичних центрів в існуючих будівлях і спорудах (при потребі значних інвестицій в будівництво / добудову додаткових приміщень, які не можливо виділити при існуючому економічному стані);

• несприйняття змін населенням і медичними працівниками, особливо головними лікарями (при відсутності ефективної системи інформування та комунікацій); значний супротив місцевої влади, опозиції, громадських активістів, журналістів, частини науковців;

• відсутність достатньої кількості організаторів охорони здоров'я (підготовлених до управління закладами охорони здоров'я в нових умовах фінансування та структурних змін), а також нормативної бази, яка визначає їхні компетенції;

• відсутність дієвої системи акредитації закладів охорони здоров'я (коли обласними управліннями охорони здоров'я акредитуються підпорядковані їм заклади охорони здоров'я).

З метою мінімізації можливих ризиків необхідно:

• підготувати систему первинної та екстреної медичної допомоги до виконання покладених на них функцій (проведення профілактичної роботи і надання медичної допомоги населенню на догоспітальному етапі);

• провести комплексну підготовчу роботу до реформування вторинної медичної допомоги зі створенням госпітальних округів на державному, регіональному і місцевому рівнях.

Саме тому у поточному році Міністерству охорони здоров'я потрібно провести наступні заходи:

– підсилити методологічну підтримку госпітальним радам щодо організації їх діяльності (дотримання порядку розрахунку та оновлення кількісного складу членів Госпітальної ради, можливості доопрацьовування Примірного положення про Госпітальний округ, оформлення протоколів засідань, необхідності дотримання Госпітальною радою принципу підзвітності та прозорості) та підготовити плани розвитку госпітальних округів;

– розробити формулу для розрахунку кількості членів Госпітальної ради кожного госпітального округу;

– більш детально врегулювати питання взаємодії Госпітальної ради з місцевими радами в аспекті затвердження пропозицій, напрацьованих Госпітальною радою;

– узгодити Примірне положення про Госпітальний округ з діючим законодавством [1].

Висновки. В статті розкритоє актуальні проблеми, пов'язані з законодавчим забезпеченням створення та функціонування госпітальних округів в Україні. Зокрема, виявлені наступні висновки:

1. Недостатня чіткість і консистентність законодавства: Законодавство щодо госпітальних округів може бути неповним або неоднозначним, що ускладнює їх ефективне створення та функціонування.

2. Проблеми із нормативним регулюванням: Виявлено недоліки у нормативно-правовому забезпеченні процесу створення та управління госпітальними округами, що може призвести до недоречності в їх роботі та наданні медичних послуг.

3. Недостатня підтримка від держави: Відсутність чіткої державної підтримки та фінансування може ускладнити реалізацію концепції госпітальних округів та породити проблеми з їхнім ефективним функціонуванням.

4. Необхідність удосконалення правових норм: Запропоновано необхідність розробки та впровадження додаткових правових інструментів, які б забезпечили більшу прозорість та стабільність у процесі створення та управління госпітальними округами.

5. Звернення до уряду: Важливо звернутися до уряду з проханням про перегляд та вдосконалення законодавства, що регулює госпітальні округи, з метою забезпечення їх ефективного функціонування та відповідності стандартам охорони здоров'я.

Ці висновки підкреслюють важливість подальших дій у сфері законодавчого забезпечення госпітальних округів для забезпечення якісної та доступної медичної допомоги населенню.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Звіт щодо процесу формування госпітальних округів та госпітальних рад. Київ : Центр «Ейдос», 2018. 36 с. URL: http://eidos.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Звіт-госпітальні-округи.pdf.

2. Зміни, які несе медична реформа для лікарень: приклад Сумської госпітальної ради. *Центр «Ейдос».* URL: http://eidos.org.ua/novyny/zminy-yaki-nese-medreforma-dlya-likaren-na-prykladi-sumskoji-hospitalnoji-rady/.

3. Про затвердження примірних положень про заклади охорони здоров'я : наказ МОЗ України від 30.12.2011 р. № 1008 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/hsr_reformlaw.

4. Про затвердження нормативно-правових актів Міністерства охорони здоров'я України щодо реалізації Закону України 'Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві': наказ МОЗ України від 05.10.2011 р. № 646 : зареєстровано у Міністерстві юстиції від 07.12.2011 р. за № 1414/20152 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/hsr_reformlaw.

5. Про затвердження табелів оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів лікарень відновного лікування : наказ МОЗ України від 31.10.2011 р. № 736 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/hsr_reformlaw.

6. Про затвердження табелів оснащення медичною технікою та виробами медичного призначення структурних підрозділів лікарень інтенсивного лікування : наказ МОЗ України від 31.10.2011 р. № 735 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/hsr_reformlaw.

7. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : Закон України від 07.07.2011 р. № 3612-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 12-13. ст. 81. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3612-17#Text.

8. Правові аспекти функціонування лікарень в межах госпітальних округів. *Проект USAID «Підтримка реформи охорони здоров'я».* URL: https://healthcenter.od.ua/wp-content/uploads/2019/02/госпіт.-округи-юридичні-питання-1.pdf.

9. Про затвердження Порядку ліцензування медичної практики : Закон України № 2168-19 / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 5. ст. 31. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text.

10. Про державне регулювання виробництва та обігу медичних виробів : Закон України № 411-2018-п / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-п.

11. Про державне регулювання імпорту, виробництва та обігу лікарських засобів та виробів медичного призначення : Закон України № 1074-2019-п / Верховна Рада України.

12. Госпітальні округи з'являться у кожному регіоні. *ЛІГА ЗАКОН*. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/191961_gosptalniy-okrug-zyavitsya-v-kozhny-oblast.

13. Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та медичних засобів : Закон України № 2801-12 / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 4. ст. 19. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12

14. Про лікарські засоби : Закон України № 1013-2016-р / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-р

15. Порядок утворення госпітальних округів. *Управління охорони здоров'я Кропивницької міської ради.* URL: https://uozkmr.gov.ua/uploads/doc/2.pdf.

16. Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та медичних засобів. *Благодійна організація "Лікарняна каса Житомирської області".* URL: https://likkasa.com.ua/povidomlennya-pro-oprilyudnennya-proektu-proektu-zakonu-ukraïni-pro-derzhavni-finansovi-garantiï-nadannya-medichnix-poslug-ta-likarskix-zasobiv/.

17. Поточні питання в реформі охорони здоров'я. *Аптека online.* URL: https://www.apteka.ua/article/394844.

18. Виклики у впровадженні реформ у сфері охорони здоров'я. *Аптека online.* URL: https://www.apteka.ua/article/402883.

19. Оголошення про події: Етапи формування госпітальних округів. URL: https://doz-kherson.com.ua/anons-zakhodiv/749-anons-etapi-stvorennya-gospitalnikh-okrugiv.html.

20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності медичної практики : Закон України № 646-2019-п / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2019-п.

21. У кожному регіоні буде створено госпітальний округ. *ЛІГА ЗАКОН*. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/191961_gosptalniy-okrug-zyavitsya-v-kozhny-oblast.

СИСТЕМА ЕКОЛОГІЧНОГО АУДИТУ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

THE SYSTEM OF ENVIRONMENTAL AUDIT AS AN ELEMENT OF ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY AT THE STATE LEVEL

УДК 351.482.22(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.36

Ніколаєв К.Д.
кандидат сільськогосподарських наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом
ORCID ID: 0000-0003-0404-6113

Автор розглядає систему екологічного аудиту як ключовий інструмент для забезпечення екологічної безпеки на державному рівні. Через систематичний моніторинг, контроль та стратегічне планування, ця система дозволяє державі ефективно відстежувати та оцінювати вплив господарюючих суб'єктів на навколишнє середовище. Визначені різні аспекти екологічного аудиту, включаючи аналіз викидів, ефективне планування заходів та прогнозування екологічних тенденцій. Висвітлюються ключові ролі системи, такі як виявлення ризиків, коригування стратегій та планування на майбутнє. Підкреслено, що система екологічного аудиту сприяє не лише контролю, але й стратегічному забезпеченню екологічної безпеки, сприяючи сталому розвитку та збереженню природних ресурсів. Виявлено, що система екологічного аудиту як важливий інструмент для забезпечення екологічної безпеки на державному рівні. Шляхом проведення систематичного моніторингу та аналізу діяльності підприємств, ця система дозволяє ефективно контролювати дотримання екологічних норм та вчасно виявляти можливі ризики та проблеми. Зазначені аспекти, такі як аудиторська перевірка, виявлення ризиків, оцінка ефективності заходів та прогнозування екологічних тенденцій, підкреслюють важливість цієї системи у впровадженні стратегій для забезпечення сталого розвитку та збереження природних ресурсів. Підкреслено, що система екологічного аудиту, виступаючи як ключовий компонент стратегії екологічної безпеки, сприяє балансу між потребами економіки та збереженням навколишнього середовища.

Ключові слова: *Безпека, національна безпека, екологічний аудит, державний рівень, екологічна безпека, моніторинг, стратегічне планування, ефективність заходів, прогнозування, сталий розвиток, публічне управління, механізми публічного управління.*

The author considers the environmental audit system as a key tool for ensuring environmental safety at the state level. Through systematic monitoring, control and strategic planning, this system allows the state to effectively monitor and evaluate the impact of business entities on the environment. Various aspects of environmental auditing are identified, including emissions analysis, effective planning of activities and forecasting of environmental trends. The key roles of the system are highlighted, such as identifying risks, adjusting strategies and planning for the future. It is emphasized that the environmental audit system contributes not only to control, but also to the strategic provision of environmental safety, contributing to sustainable development and preservation of natural resources. It was found that the environmental audit system is an important tool for ensuring environmental safety at the state level. Through systematic monitoring and analysis of enterprise activity, this system allows you to effectively monitor compliance with environmental standards and identify possible risks and problems in a timely manner. The mentioned aspects, such as auditing, risk identification, evaluation of the effectiveness of measures and forecasting of environmental trends, emphasize the importance of this system in the implementation of strategies to ensure sustainable development and conservation of natural resources. It is emphasized that the environmental audit system, acting as a key component of the environmental safety strategy, contributes to the balance between the needs of the economy and the preservation of the environment.

Key words: *Security, national security, environmental audit, state level, environmental safety, monitoring, strategic planning, effectiveness of measures, forecasting, sustainable development, public administration, mechanisms of public administration.*

Постановка проблеми. Проблема полягає в тому, що несвоєчасне впровадження та недостатня ефективність системи екологічного аудиту може призвести до невизначеності в оцінці та контролі за екологічною діяльністю підприємств. Ця проблема створює загрозу для екологічної безпеки на державному рівні, оскільки може призвести до невірного розуміння стану довкілля та непродуктивного впливу на розробку стратегій збереження природних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблемної ролі системи екологічного аудиту, як елементу забезпечення екологічної безпеки на державному рівні досліджували такі науковці, як: Т. Бігун, Ф. Полтавець, Е. Туліна, І. Варламова, З. Живко, О. Прокопишин, І. Жолобчук та інші.

Мета статті. Мета статті полягає в розкритті важливості та ролі системи екологічного аудиту на державному рівні як ефективного інструменту для забезпечення екологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до визначення термін "екологічне аудитування" розглядається як інструмент управління, що охоплює систематичну, документовану, періодичну та об'єктивну оцінку відповідності організаційної системи, управління охороною навколишнього середовища та функціонування обладнання екологічним цілям. Екологічний аудит передбачає посилення управлінського контролю практичної діяльності у сфері охорони навколишнього середовища, а також оцінку відповідності виробництва екологічній політиці підприємства, включаючи відповідність вимогам стандартів [1].

Укладені правові акти в Україні, зокрема Закон "Про екологічний аудит" від 24 червня

2004 р. № 1862-IV [7], визначають юридичні умови для проведення екологічного аудиту на державному рівні. Зазначені законодавчі кроки підтверджують легітимність та необхідність цього інструменту в оцінки ризиків, визначення вартості підприємств, маркетингових досліджень та забезпечення екологічної безпеки.

Актуальність екологічного аудиту в Україні визначається важливістю відповідності міжнародним стандартам, як передумовою для інвестиційного розвитку. Крім того, він виявляється обов'язковою складовою процесу приватизації підприємств, оцінки їх конкурентоспроможності та вирішенням загальнодержавних і місцевих завдань екологічної безпеки. Таким чином, система екологічного аудиту виступає не лише інструментом державного контролю, але й ключовим елементом забезпечення екологічної безпеки на рівні держави.

На думку вченого І. Жолобчука, що система екологічного аудиту на державному рівні є ключовим елементом забезпечення екологічної безпеки. Вона включає в себе комплекс документованої та систематичної оцінки діяльності суб'єктів господарювання та управління охороною навколишнього середовища. Основні аспекти системи екологічного аудиту на державному рівні включають:

– *контроль та оцінка діяльності підприємств:* система екологічного аудиту дозволяє державі ефективно контролювати та оцінювати, наскільки підприємства дотримуються екологічних норм. Це допомагає виявляти можливі ризики та проблеми, пов'язані з впливом на навколишнє середовище;

– *впровадження заходів з покращення екології:* аналіз результатів екологічного аудиту служить основою для розробки стратегій та програм покращення стану навколишнього середовища. Це може включати прийняття нових екологічних політик та стимулювання підприємств до впровадження екологічно дружніх технологій та практик;

– *забезпечення відкритості та інформованості громадськості:* система екологічного аудиту сприяє відкритості влади та підприємств стосовно їхньої екологічної політики. Це надає можливість громадськості активно брати участь у процесі прийняття рішень та впливати на політику охорони навколишнього середовища;

– *моніторинг та прогнозування екологічних змін:* система екологічного аудиту допомагає здійснювати моніторинг та аналіз динаміки змін у стані навколишнього середовища. Це дозволяє ефективніше планувати заходи з управління природними ресурсами та прогнозувати екологічні тенденції [6, с.233-239].

Отже, система екологічного аудиту на державному рівні не лише контролює дотримання екологічних норм, але й виступає як стратегічний інструмент для забезпечення екологічної безпеки та сталого розвитку.

Варто зазначити, що система екологічного аудиту є важливим інструментом для контролю та оцінки екологічної діяльності підприємств. Аудит включає в себе кілька етапів, які спрямовані на аналіз екологічних процесів та практик. Слід розглянути, як кожен етап аудиту сприяє контролю дотримання екологічних норм, виявленню ризиків та проблем, оцінці ефективності заходів та розробці рекомендацій для поліпшення. Ця система також дозволяє відстежувати зміни в екологічній діяльності підприємства з часом.

Крім цього, представлена таблиця детально висвітлює різні аспекти впливу системи екологічного аудиту на діяльність підприємств. Процес аудиту виявляється ефективним інструментом для контролю, оцінки та поліпшення екологічної діяльності.

Таблиця 1

Результати екологічного аудиту підприємства

Етап аудиту	Опис
Аудиторська перевірка	спеціалізовані аудитори аналізують відповідність виробничих процесів екологічним стандартам, використання екологічно чистих технологій та відповідність законодавству
Виявлення ризиків та проблем	в аудиті визначаються можливі ризики та проблеми, такі як викиди шкідливих речовин, незаконне видалення відходів або неефективне використання ресурсів
Оцінка ефективності заходів	аудит дозволяє визначити ефективність заходів, що вживає підприємство для зменшення негативного впливу на довкілля. Включає програми відновлення природних ресурсів та оптимізацію використання енергії
Рекомендації та плани поліпшення	на основі аудиту розробляються рекомендації та плани поліпшення, такі як впровадження нових технологій, вдосконалення виробничих процесів та зміни в корпоративній культурі
Відстеження змін в часі	періодичні аудити дозволяють відстежувати зміни в екологічній діяльності підприємства з часом і ефективність впроваджених заходів

Складено та узагальнено на основі аналізу джерела [1].

На етапі аудиторської перевірки, спеціалізовані аудитори здійснюють глибокий аналіз екологічних процесів, визначаючи ступінь відповідності виробничих процесів стандартам та законодавству. Виявлення ризиків та проблем визначає основні виклики, пов'язані з впливом на навколишнє середовище, дозволяючи підприємству своєчасно реагувати на них.

Зазначено оцінка ефективності заходів дозволяє визначити результати заходів, спрямованих на зменшення негативного впливу підприємства на довкілля. Розробка рекомендацій та планів поліпшення, включаючи впровадження нових технологій та культурних змін, стає ключовим етапом для сталого розвитку. Відстеження змін в часі дозволяє не лише оцінити ефективність заходів в довгостроковій перспективі, але і адаптувати стратегії з урахуванням нових викликів та тенденцій у сфері екології.

Отже, система екологічного аудиту виявляється не лише інструментом контролю, але й стратегічним напрямком для досягнення екологічно відповідального розвитку та забезпечення сталості виробничих процесів підприємств.

Варто не погоджатись с думкою І. Варламова, що впровадження заходів з покращення екології, після аналізу результатів екологічного аудиту, визначається ключовим етапом для досягнення сталого та екологічно відповідального розвитку. Варто розглянути цей процес більш детально.

1. Розробка стратегій та програм:

– аналіз результатів: результати екологічного аудиту слугують основою для детального вивчення впливу підприємства на навколишнє середовище. Виявлені ризики та проблеми стають ключовою інформацією для подальшої роботи;

– розробка стратегій: на основі аналізу створюються стратегії, спрямовані на зменшення негативного впливу та вдосконалення екологічних показників.

2. Прийняття нових екологічних політик:

– адаптація політик: аналіз аудиту дозволяє підприємствам адаптувати чи вдосконалити свої екологічні політики. Це може включати в себе встановлення нових стандартів, обмежень та вимог щодо екологічних практик.

3. Стимулювання до впровадження екологічно дружніх технологій та практик:

– фінансові стимули: підприємства можуть бути стимульовані фінансово для впровадження технологій та практик, що сприяють зменшенню негативного впливу на навколишнє середовище;

– технологічні інновації: аналіз аудиту дозволяє ідентифікувати області, де можна впроваджувати нові, екологічно чисті технології, що сприятимуть сталому розвитку.

4. Ефективність програм та моніторинг:

– відстеження реалізації програм: розроблені стратегії та програми періодично оцінюються для визначення їхньої ефективності в часі;

– коригування заходів: в разі потреби вносяться коригування у програми та стратегії для максимізації позитивного впливу на довкілля [3, с.161-164].

Отже, такий підхід дозволяє не лише реагувати на проблеми, виявлені аудитом, але і активно працювати над вдосконаленням практик та технологій для забезпечення більш екологічно дружнього виробництва та управління.

Доречно зазначено, що забезпечення відкритості та інформованості громадськості через систему екологічного аудиту грає важливу роль у створенні прозорого та взаємодійного середовища між владою, підприємствами та громадськістю.

Відкритість влади та підприємств	Участь громадськості	Інформування громадськості	Громадський нагляд
• публічна доступність результатів: результати екологічного аудиту стають доступними для громадськості, що дозволяє перевірити та оцінити екологічну діяльність підприємств та додержання екологічних стандартів; • оголошення екологічних політик: підприємства зобов'язані оприлюднювати свої екологічні політики, що створює прозорий фреймворк для громадськості	• активне впливання на рішення: громадськість має можливість активно взаємодіяти з підприємствами та владою у формуванні екологічних політик. Це може включати обговорення стратегій, висловлення побажань та вимог щодо покращення стану довкілля	• педагогічна роль: система аудиту може виконувати педагогічну функцію, надаючи громадськості інформацію про екологічні проблеми та вплив підприємств на навколишнє середовище; • інформаційна прозорість: забезпечення доступності інформації про екологічні показники підприємств дозволяє громадськості бути інформованою та свідомою щодо впливу підприємств на довкілля	• моніторинг за діяльністю: Громадськість може виконувати роль наглядача, відстежуючи, наскільки ефективно підприємства втілюють запропоновані стратегії та програми поліпшення

Рис. 2. Взаємодія системи екологічного аудиту з громадськістю, складено та узагальнено на основі аналізу джерела [2, с. 92-97]

Отже, представлена таблиця розкриває значущі аспекти взаємодії системи екологічного аудиту з громадськістю. Відкритість результатів, активна участь громадськості та громадський нагляд є ключовими факторами у створенні екологічно відповідального суспільства.

Крім цього, результати аудиту, доступні для громадськості, дозволяють не лише перевірити діяльність підприємств, а й активно впливати на екологічні політики через висловлення поглядів та вимог. Цей взаємодіяний процес забезпечує прозорість, сприяє освіті громадськості щодо екологічних питань та допомагає у відстеженні ефективності прийнятих стратегій.

Такий обмін інформацією та взаємодія між всіма сторонами сприяє створенню сталого розвитку, сприяє збереженню навколишнього середовища та робить акцент на важливості спільних зусиль для досягнення екологічної стійкості.

Доречно зазначити думку вчених З. Живко та О. Прокопишина, що система екологічного аудиту – це важливий інструмент, який допомагає підприємствам та організаціям контролювати та управляти впливом своєї діяльності на навколишнє середовище. Одним із ключових аспектів її функцій є моніторинг та прогнозування екологічних змін.

Моніторинг та прогнозування екологічних змін за допомогою системи екологічного аудиту є важливим для управління природним середовищем. Слід більш детально розглянути :

Моніторинг динаміки змін:

– систематичні аудити: регулярні екологічні аудити надають можливість систематично відстежувати зміни в екологічній діяльності підприємства;

– аналіз викидів та впливів: аудиторська перевірка дозволяє аналізувати викиди та інші впливи на навколишнє середовище, допомагаючи визначити потенційні ризики та тенденції.

Ефективне планування заходів:

– оцінка дії заходів: аналіз результатів аудиту допомагає оцінити ефективність впроваджених заходів та визначити їх вплив на зміни в стані довкілля;

– коригування стратегій: На основі виявлених тенденцій розробляються та коригуються стратегії для забезпечення більш ефективного управління ресурсами та мінімізації негативного впливу.

Прогнозування екологічних тенденцій:

– врахування даних: збирання та аналіз інформації з аудитів дозволяє уявити можливі екологічні тенденції та їхні наслідки;

– планування на майбутнє: прогнозуючи можливі екологічні зміни, підприємства та влада можуть розробляти стратегії для адаптації та запобігання проблемам.

Сприяння сталому розвитку:

– інтеграція з принципами сталого розвитку: моніторинг дозволяє інтегрувати екологічні показники з принципами сталого розвитку, забезпечуючи баланс між виробництвом та збереженням природних ресурсів [5].

Зазначені етапи системи екологічного аудиту демонструють важливість моніторингу та планування для забезпечення екологічно відповідальної діяльності підприємств. Проведення систематичних аудитів надає можливість постійно вдосконалювати стандарти екологічної діяльності, а аналіз викидів та впливів допомагає визначити ключові аспекти, що потребують уваги.

Слід додати, що ефективне планування заходів включає в себе оцінку та коригування стратегій, роблячи акцент на мінімізації негативного впливу на довкілля. Врахування екологічних тенденцій у плануванні майбутнього дозволяє адаптуватися до змін та запобігати можливим проблемам. Інтеграція екологічних показників з принципами сталого розвитку сприяє збалансованому використанню ресурсів та створює основу для сталого економічного розвитку. Такий комплексний підхід допомагає підприємствам та організаціям сприяти сталому розвитку та збереженню навколишнього середовища на довгострокову перспективу [8, с.80].

Отже, система екологічного аудиту на державному рівні є важливим інструментом для забезпечення екологічної безпеки. Її систематичні аудити, аналіз викидів та стратегічне планування ефективно контролюють та вдосконалюють екологічну діяльність підприємств. Результати аудитів дозволяють не лише реагувати на поточні проблеми, але й прогнозувати екологічні тенденції, сприяючи сталому розвитку та збереженню природних ресурсів.

Висновок. Проаналізувавши вищезазначене можна дійти висновку, що система екологічного аудиту виступає ключовим інструментом для забезпечення екологічної безпеки на державному рівні. Її функції включають систематичний моніторинг, ефективний контроль та стратегічне планування дій щодо впливу господарюючих суб'єктів на навколишнє середовище. Через систематичні екологічні аудити держава отримує можливість відстежувати динаміку змін у екологічній діяльності підприємств, виявляти ризики та проблеми. Аналіз викидів та впливів дозволяє розуміти конкретний внесок підприємств у забруднення та вплив на природне середовище. Ефективне планування заходів, засноване на результатах аудиту, спрямоване на оцінку та покращення ефективності заходів, вжитих для зменшення

негативного впливу. Коригування стратегій враховує виявлені тенденції та спрямоване на мінімізацію екологічних ризиків.

Отже, система екологічного аудиту на державному рівні виступає не лише як інструмент контролю, але й як стратегічний компонент для забезпечення екологічної безпеки, сприяючи сталому розвитку та збереженню природних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аудит систем екологічного управління. URL: https://pidru4niki.com/13731120/ekologiya/audit_sistem_ekologichnogo_upravlinna.

2. Бігун Т., Полтавець Ф., Туліна Е. Екологічний аудит в Україні: шляхи вирішення деяких проблем. *Екологічне право.*№ 11, 2020 р. С. 92-97.

3. Варламова І. С Теоретичні підходи до визначення поняття "екологічна безпека". *Економічні науки.* № 23, 2017 р. С. 161-164 URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_23/2/39.pdf.

4. Ващенко К. О. Політологія для вчителя. К. О. Ващенко, В. О. Корнієнко. Київ : Вид. ім. М. П. Драгоманова, 2011. 406 с.

5. Живко З. Б., Прокопишин О. С. Екологічний аудит як невід'ємний аспект екологічної безпеки України. URL: https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/12/106.pdf.

6. Жолобчук І. Концептуальні основи формування механізмів екологічного управління в сучасних умовах. *Ефективність державного управління.* № 1, 2017 р. С. 233-239.

7. Про екологічний аудит: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1862-IV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1862-15.

8. Сучасні проблеми екологічного контролю та аудиту: збірник тез доповідей І Міжнародної інтернет конференції (м. Харків, 24 лютого 2021 року). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2021 р. 80 с.

9. Chorna, O., Semenets-Orlova, I. S., Shyshliuk, V., Pugachov, M., & Pugachov, V. Anti-Crisis regulation of enterprises through digital management. International J ournal of Professional Business Review: Int. J. Prof. Bus. *Rev.*, 2023, *8*(5), 90.

10. Shmalenko, Iuliia; Yeftieni, Natalia; Semenets-Orlova, Inna. Impact of social media influencers on pub lic policy and political discourse. In: *International confer ence on social science, psychology and legal regulation (Spl 2021)*. Atlantis Press, 2021. p. 88-93.

11. Semenets-Orlova, I. Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education as a means of forming of the culture of citizenship. *Civic competences in vocational education of civil servants and local government officials*, 2016, 66-87.

12. Strigul, M.; Khomeriki, O.; Yahodzinskyi, S.; Romanenko, Y.; Semenets-Orlova, I.; Lyasota, L. Peculi arities of Development and Dynamics of Economism an d the Commercialization of Ukrainian Higher Education . *Preprints,* 2019, 2019020247. https://doi.org/10.20944/preprints201902.0247.v1.

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СУЧАСНИХ МОДЕЛЕЙ УЧАСТІ ГРОМАДИ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ КРАЇН ЄС ТА УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ТРЕНДІВ АДМІНІСТРУВАННЯ

COMPARATIVE ANALYSIS OF COMMUNITY MODERN PARTICIPATION MODELS IN MUNICIPAL GOVERNANCE IN EU COUNTRIES AND UKRAINE IN THE CONTEXT OF MODERN ADMINISTRATION TRENDS

УДК 352/354-1
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.37

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

Актуальність дослідження зумовлена щораз більшою роллю громадян у процесах ухвалення рішень на місцевому рівні та необхідністю вдосконалення механізмів громадської участі в Україні. В умовах війни та соціально-економічних викликів, що виникли після повномасштабного вторгнення, збереження демократичних інструментів стає критично важливим. Вивчення європейського досвіду в цій сфері дозволяє адаптувати найкращі практики для потреб України з урахуванням її специфіки та поточних викликів.

Метою дослідження є аналіз та порівняння моделей громадської участі в Україні та країнах Європейського Союзу задля виявлення можливостей їх адаптації до українських реалій, а також визначення ключових проблем, які перешкоджають ефективному залученню громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні.

У дослідженні використано порівняльний метод для зіставлення українських та європейських моделей громадської участі, а також структурно-функціональний підхід для аналізу інструментів, що застосовуються в цих моделях. Зокрема, досліджено такі інструменти, як місцеві референдуми, громадські слухання, бюджети участі, цифрові платформи та новітні технології, зокрема штучний інтелект.

Результати дослідження свідчать про те, що в Україні впровадження механізмів громадської участі є менш системним порівняно з країнами ЄС, де ці процеси інтегровані в місцеве управління на рівні законодавства та інституцій. Основними проблемами в Україні є недостатня правова регламентація, обмежені фінансові ресурси та низький рівень цифрової грамотності. Це знижує ефективність участі громадян у демократичних процесах, особливо в умовах війни, коли пріоритетними є військові та гуманітарні завдання.

Висновки підкреслюють значний потенціал розвитку громадської участі в Україні через удосконалення законодавчої бази, підвищення прозорості процедур та підтримку цифрових інструментів. Перспективи подальших досліджень включають вивчення впливу новітніх технологій на демократичні процеси, а також розроблення моделей залучення вразливих груп населення до місцевого самоврядування, зокрема переселенців та осіб, що постраждали від збройного конфлікту.

Ключові слова: *громада, муніципальне управління, партисипативна демократія, міжмуніципальне співробітництво, імплементація.*

The relevance of the study is due to the increasing role of citizens in decision-making at the local level and the need to improve the mechanisms of public participation in Ukraine. In the context of the war and the socio-economic challenges that have arisen after the full-scale invasion, the preservation of democratic instruments is becoming critically important. Studying the European experience in this area allows us to adapt the best practices to the needs of Ukraine, taking into account its specifics and current challenges.

The purpose of the study is to analyse and compare the models of public participation in Ukraine and the European Union to identify opportunities for their adaptation to Ukrainian realities, as well as to identify key issues that hinder the effective involvement of citizens in local decision-making processes.

The study uses a comparative method to compare Ukrainian and European models of public participation, as well as a structural and functional approach to analyse the tools used in these models. In particular, the study examines such tools as local referendums, public hearings, participatory budgets, digital platforms, and the latest technologies, including artificial intelligence.

The results of the study show that in Ukraine, the implementation of public participation mechanisms is less systematic compared to EU countries, where these processes are integrated into local governance at the level of legislation and institutions. The main problems in Ukraine are insufficient legal regulation, limited financial resources and low digital literacy. This reduces the effectiveness of citizens' participation in democratic processes, especially in times of war when military and humanitarian tasks are prioritised.

The findings highlight the significant potential for developing civic participation in Ukraine through improving the legal framework, increasing transparency of procedures, and supporting digital tools. Prospects for further research include studying the impact of new technologies on democratic processes, as well as developing models for engaging vulnerable groups in local government, including IDPs and people affected by the armed conflict.

Key words: *community, municipal governance, participatory democracy, inter-municipal cooperation, implementation.*

Постановка проблеми. Проблема участі громади в муніципальному управлінні набуває особливого значення в умовах децентралізації та активізації громадянського суспільства, оскільки залучення населення до прийняття рішень підвищує ефективність місцевого самоврядування та сприяє прозорості управління. Досвід європейських країн, де участь громадян інтегрована в систему муніципального управління через різні інструменти,

зокрема місцеві референдуми, консультації з громадськістю та бюджети участі, свідчить про важливість широкого залучення громадян до процесів планування та контролю. Це робить доцільним проведення порівняльного аналізу моделей участі громад у країнах ЄС для визначення можливостей адаптації ефективних практик в Україні.

В Україні реформа децентралізації відкрила нові можливості для активізації громадської участі, проте її практична реалізація стикається з численними викликами, як-от відсутність належної правової бази та низький рівень обізнаності населення про наявні механізми. Інструменти громадської участі, зокрема місцеві ініціативи, громадські слухання та загальні збори громадян, використовуються нерегулярно, а їх вплив на реальні рішення часто залишається незначним. Порівняльний аналіз моделей участі громади в країнах ЄС та Україні дозволяє виявити відмінності в рівні інституційної спроможності та зрілості демократичних практик, а також окреслити шляхи адаптації європейського досвіду до українських умов для посилення реальної участі громадян у муніципальному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження моделей участі громади в муніципальному управлінні країн ЄС та України акцентують увагу на багатьох важливих аспектах. Аналіз засвідчує, що в обох випадках головними проблемами залишаються пошук балансу між централізованим контролем і децентралізацією. А. Савицький досліджує порівняння моделей місцевого самоврядування України та Європи, підкреслюючи, що децентралізація в Україні розвивається в умовах реформування та євроінтеграційних процесів [1]. О. Рудницька та А. Тичина наголошують на специфічності української моделі, яка зазнала значних змін завдяки впровадженню елементів європейського муніципального досвіду, що включає більш активне залучення громадян до прийняття рішень [2].

Іноземний досвід місцевого самоврядування, зокрема європейських країн, стає об'єктом ґрунтовного аналізу в роботах таких дослідників, як Є. Кас'яненко, яка акцентує увагу на теоретико-правовому аспекті контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [3]. А. Француз порівнює становлення місцевого самоврядування в Західній Європі, наголошуючи на важливості збереження балансу між самоврядними повноваженнями та централізованими механізмами управління [4]. Такі підходи підтримуються і в дослідженні Р. Калюжного та його співавторів, які розглядають переваги й недоліки реформ місцевого самоврядування в Україні та за кордоном, відзначаючи, що сучасні зміни в Україні мають значний потенціал для подальшого розвитку [5].

У дослідженні А. Юрліни та С. Слієпчевіча проаналізовано ставлення громадян до процесу прийняття рішень на місцевому рівні в країнах ЄС, що демонструє важливість участі громади в муніципальному управлінні як одного з ключових факторів успішного розвитку місцевого самоврядування [6]. Це підкріплюється роботами В. Квартюка, який досліджує результати залучення громади в процес місцевого управління в Україні, зокрема через волонтерські ініціативи, підкреслюючи ефективність громадської участі у розв'язанні місцевих питань [7].

Питання формування соціально-орієнтованої моделі муніципального управління в Україні розглядають Т. Куценко та І. Пінтелей, пропонуючи адаптацію європейських моделей в українському контексті [8]. К. Акула акцентує увагу на імплементації досвіду Німеччини в Україні, зокрема щодо партисипативного муніципального управління, що сприяє розвитку демократичних засад у місцевому самоврядуванні [9].

Порівняння різних моделей самоврядування відображено в дослідженні С. Сприндиса, який аналізує французький та польський досвід організації місцевого самоврядування. Він підкреслює важливість урахування національних особливостей та історичних традицій у процесі реформування [10]. І. Дробуш наголошує на важливості пошуку оптимальної моделі місцевого самоврядування в Україні, враховуючи досвід європейських країн, що є необхідним кроком на шляху до євроінтеграції [11].

Роботу У. Дорош присвячено аналізу децентралізації в системі публічного управління європейських держав, де підкреслюється значення цього процесу для посилення участі громадян у місцевому управлінні [12]. Подібні аспекти розглядає Я. Мельник, який досліджує іноземний досвід децентралізації та його вплив на українське публічне управління [13]. Загалом, у дослідженнях акцентовано на важливості посилення участі громади в місцевому управлінні як одного з ключових інструментів для побудови ефективної системи місцевого самоврядування в Україні та країнах ЄС.

Подальше дослідження теми необхідне для глибшого розуміння того, як саме можна адаптувати європейський досвід участі громади в муніципальному управлінні в умовах сучасної України, зокрема в контексті євроінтеграційних прагнень.

Метою статті є проведення порівняльного аналізу моделей участі громади в муніци-

пальному управлінні країн ЄС та України задля виявлення спільних рис і відмінностей, а також визначення перспектив адаптації успішних європейських практик до українських реалій.

Завдання дослідження:

1. Охарактеризувати основні моделі участі громади в муніципальному управлінні в країнах ЄС, ураховуючи їх специфіку та ефективність;

2. Дослідити впровадження та використання інструментів громадської участі в українській системі місцевого самоврядування;

3. Проаналізувати чинники, що перешкоджають ефективному залученню громадян до процесів прийняття рішень в Україні;

4. Визначити потенційні напрями адаптації європейського досвіду в українських умовах, ураховуючи особливості національного законодавства та соціально-економічні чинники;

5. Розробити рекомендації щодо вдосконалення механізмів громадської участі в Україні на основі європейських практик.

Виклад основного матеріалу. Участь громади в муніципальному управлінні в країнах Європейського Союзу є важливим компонентом демократичної системи. Згідно з принципами децентралізації, громади отримують можливість упливати на процеси ухвалення рішень на місцевому рівні, що сприяє підвищенню прозорості та підзвітності влади. Різноманітні моделі участі громадян у прийнятті рішень демонструють, як держави адаптують свої підходи відповідно до специфіки своїх політичних і соціально-економічних умов. Основними моделями участі громади є безпосередня демократія, представницька демократія, делегована демократія та змішана модель. Кожна із цих моделей має свої особливості, переваги та недоліки, які впливають на їх ефективність у сучасних умовах (табл. 1).

У сучасних європейських умовах моделі громадської участі демонструють різноманітні підходи та практики. Романо-германська модель, поширена в таких країнах, як Франція та Німеччина, характеризується делегуванням повноважень обраним представницьким органам, що виконують консультативну роль під час ухвалення важливих рішень [15] . Наприклад, у Франції проводяться регулярні громадські слухання, під час яких мешканці можуть обговорювати інфраструктурні плани та місцеві соціальні програми [10]. Хоча така модель дозволяє врахувати інтереси багатьох соціальних груп, вона може стикатися з проблемами через низьку активність громадян під час консультацій.

Англосаксонська модель передбачає сильну участь громадян на місцевому рівні через представницькі органи. У Великобританії, наприклад, місцеві громади активно залучаються до процесу ухвалення рішень через обраних представників, що працюють у локальних комітетах. Ці представники спеціалізуються на таких конкретних питаннях, як освіта, охорона здоров'я чи екологія. Проте багаторівнева система прийняття рішень може призводити до затримок і бюрократичних перепон, що ускладнює оперативність реалізації громадських ініціатив.

Скандинавська модель, поширена в Данії та Норвегії, поєднує традиційні демократичні процеси з новітніми цифровими технологіями для підвищення залученості громадян. Наприклад, у Норвегії використовуються електронні платформи для голосування за проєкти місцевих бюджетів, що робить цей процес більш прозорим і доступним. Однак така модель вимагає від населення високого рівня цифрової грамотності, що може створити бар'єри для окремих верств населення.

Змішана модель залучення громадян, яка функціонує в таких країнах, як Фінляндія та Нідерланди, базується на інтеграції традиційних і цифрових інструментів участі. Цифрові платформи дозволяють громадянам не лише брати участь у референдумах, а й самим ініціювати обговорення важливих питань. У Фінляндії подібні електронні платформи дають можливість більшості громадян взяти участь у формуванні бюджету на локальному рівні. Проте високі вимоги до цифрових навичок та доступності інтернету можуть стати перешкодою для деяких громад.

Цифрова демократія найкраще проявляється в Естонії, яка стала лідером у сфері впровадження електронних виборчих платформ. Участь громадян забезпечується через спеціальні електронні портали, де вони можуть голосувати за різні ініціативи та пропозиції. Це дозволяє зробити процес прийняття рішень більш доступним та прозорим, але залежність від цифрової інфраструктури залишається важливим викликом [2].

Модель громадської участі в Україні є комбінацією різних елементів, що включають представницькі, прямі та цифрові інструменти. Громадяни можуть обирати представників до місцевих органів влади (представницька демократія), брати участь у громадських слуханнях та ініціативах (пряма демократія), а також використовувати цифрові платформи для голосування і консультацій (цифрова демократія) [3]. В Україні ці моделі працюють паралельно, але їх впровадження часто залежить від регіону й ініціативи місцевої влади. У таблиці 2 узагальнено інструменти участі громади в муніципальному управлінні.

Таблиця 1

Моделі участі громади в муніципальному управлінні в країнах ЄС

Модель участі	Країни застосування	Особливості	Переваги	Недоліки
Романо-германська модель	Франція, Німеччина, Італія	Делегування повноважень представницьким органам влади, активна участь громадян у консультаціях	Чітка ієрархія, врахування інтересів різних груп	Обмежена участь громадян у повсякденному прийнятті рішень, можливість недостатньої репрезентації інтересів меншин
Англосаксонська модель	Великобританія, США	Представницька демократія з високим рівнем автономії місцевого самоврядування, акцент на правах індивідів	Сильна участь на місцевому рівні, гнучкість	Залежність від представників, можливі затримки в реалізації рішень через багаторівневу систему
Скандинавська модель	США, Канада	Поєднання традиційних методів залучення громадян із новітніми технологіями	Інтеграція нових технологій, висока залученість громадян	Залежність від цифрової грамотності, високі витрати на впровадження нових технологій
Змішана модель	Фінляндія, Нідерланди	Комбінація традиційних демократичних механізмів із цифровими інструментами для залучення громадян	Гнучкість і адаптивність до змін	Потреба у високій цифровій грамотності, доступності інтернету і технічних ресурсів
Цифрова демократія	Естонія, Фінляндія	Залучення громадян через електронні платформи та онлайн-голосування	Доступність та гнучкість	Залежність від доступу до інтернету, рівня технічної підготовки населення

Джерело: власна розробка авторів на підставі аналізу [1; 2; 3; 5]

Таблиця 2

Інструменти участі громади в муніципальному управлінні

Інструменти участі	Опис	Переваги	Недоліки
Місцеві референдуми	Громадяни голосують щодо важливих рішень на місцевому рівні	Висока залученість, зміцнення довіри до влади	Високі витрати на організацію; можливі маніпуляції
Громадські слухання	Публічні обговорення проєктів рішень, де громада може висловити свої думки	Можливість урахування думок громади	Низька участь громадян; формальність процесу
Цифрові платформи	Онлайн-інструменти для консультацій та голосувань	Широке охоплення, зручність використання	Вимоги до цифрової грамотності; можливі технічні проблеми
Громадські ради	Консультативні органи, які включають представників громади для обговорення питань	Урахування інтересів різних соціальних груп	Обмежений вплив на остаточні рішення; можлива бюрократичність
Бюджет участі	Механізм, за допомогою якого громадяни пропонують та обирають проєкти для фінансування з місцевого бюджету	Підвищення прозорості та підзвітності місцевої влади	Не завжди всі проєкти можуть бути реалізовані через обмеженість ресурсів
Електронне голосування	Система, яка дозволяє громадянам голосувати онлайн за допомогою ID-карток	Зручність, доступність, зниження витрат на проведення голосувань	Необхідність захисту даних; вимоги до цифрової інфраструктури
Лабораторії спільного прийняття рішень	Інноваційні простори для спільної роботи громади та влади над розв'язанням соціальних проблем	Сприяє креативному підходу до розв'язання питань, підвищує довіру	Потреба у фінансуванні та спеціалізованих ресурсах
Штучний інтелект для аналізу думок	Інструменти для збору та аналізу громадської думки щодо муніципальних рішень	Швидкий збір великих обсягів даних, точність аналізу	Ризик неправильного трактування даних; необхідність захисту приватності

Джерело: власна розробка авторів

У сучасному контексті інструменти участі громади в муніципальному управлінні демонструють не лише різноманітність підходів до залучення громадян, але й активно інтегрують інноваційні технології. Одним із найвідоміших прикладів залишається електронне голосування в Естонії (e-voting), яке дозволяє громадянам голосувати онлайн, використовуючи свої ID-картки [5]. Ця система забезпечує високу доступність для всіх категорій громадян, включно з молоддю та людьми з обмеженими можливостями. Наприклад, у 2021 році на національних виборах понад 46% голосів було подано через інтернет, що свідчить про значну ефективність і зручність цього інструменту.

Інший приклад цифрової інновації – платформа «Decidim» у Парижі, яка використовується для розподілу бюджету участі. У 2023 році мешканці Парижа за допомогою цієї платформи обрали проєкти для реалізації, які фінансовані з міського бюджету, що дало можливість громадянам напряму впливати на фінансові рішення та реалізовувати локальні ініціативи, спрямовані на поліпшення умов життя. Такий підхід не лише посилює громадську участь, але й підвищує прозорість та підзвітність місцевої влади.

У Нідерландах активно використовується проєкт «Smart City Amsterdam», який залучає технології штучного інтелекту (ШІ) для аналізу громадських думок та екологічних даних [14]. ШІ аналізує великий обсяг інформації, зокрема звернення громадян щодо розвитку інфраструктури та змін у міському плануванні. Такий підхід дозволяє більш точно оцінювати потреби мешканців та впроваджувати ініціативи, які відповідають реальним запитам громади, зокрема екологічні проєкти щодо покращення якості повітря в місті.

У Норвегії інструментом залучення громади є лабораторії спільного прийняття рішень, що організовуються на місцевому рівні. Наприклад, у місті Осло створюються простори, де громадяни разом із представниками місцевої влади працюють над розв'язанням соціальних та екологічних проблем. Такий формат дозволяє активно залучати місцевих жителів до процесу ухвалення рішень і сприяє створенню креативних рішень, які відповідають реальним потребам громади.

Ще одним цікавим прикладом є застосування штучного інтелекту для аналізу громадських настроїв в Іспанії. Муніципалітети, зокрема в Барселоні, використовують ШІ для збору та аналізу великої кількості звернень від громадян. Це дозволяє швидко оцінювати громадську думку щодо планованих змін і на основі цього приймати більш обґрунтовані рішення. Завдяки таким інструментам громадяни мають змогу не лише впливати на кінцеві рішення, але й бути впевненими, що їхні думки враховуються під час планування муніципальних заходів.

Одним із найвідоміших прикладів бюджету участі є проєкт у Порту-Алегрі (Бразилія), який вважається піонером у цій сфері. Започаткований ще у 1989 році, цей механізм дозволив мешканцям міста безпосередньо вирішувати, на що будуть витрачені частини місцевого бюджету [5]. Громадяни збираються на відкриті збори, де обговорюють і обирають проєкти, які потім фінансуються з бюджету. Це не тільки підвищує прозорість і підзвітність влади, але й сприяє зниженню корупції. У Порту-Алегрі бюджет участі дозволив значно поліпшити міську інфраструктуру, зокрема дороги, школи та системи водопостачання. Такий підхід до управління ресурсами став прикладом для багатьох інших міст світу, де впроваджуються подібні практики, зокрема в Європі та США.

Використання подібних інструментів у поєднанні з такими традиційними підходами, як громадські слухання чи місцеві референдуми, робить процеси управління більш прозорими, гнучкими та ефективними.

Інструменти громадської участі в Україні розвиваються в унікальних умовах, зокрема в контексті війни, що створює додаткові виклики та можливості для їх впровадження [1]. Війна на сході України та повномасштабне вторгнення у 2022 році значно змінили акценти в системі місцевого самоврядування, зокрема стосовно ролі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні. Водночас ці інструменти стають дедалі важливішими для збереження демократичних процесів і відновлення країни, а порівняння з європейським досвідом дозволяє виокремити певні ключові відмінності.

Одним із найпоширеніших інструментів залучення громади до прийняття місцевих рішень в Україні є бюджет участі, який запроваджений у багатьох містах, як-от Київ, Львів, Харків та ін. Завдяки цьому механізму громадяни можуть пропонувати проєкти, що фінансуються за кошти місцевих бюджетів, а також брати участь у голосуванні за їх реалізацію. Важливим прикладом є ініціативи з відновлення інфраструктури, зруйнованої внаслідок бойових дій. Наприклад, у Києві через бюджет участі підтримали кілька проєктів відновлення пошкоджених шкіл та громадських просторів. Проте, на відміну від багатьох країн ЄС, де бюджети участі функціонують на основі стабільної інституційної підтримки та широкого

залучення громадян, в Україні цей механізм стикається з низкою проблем. По-перше, через війну ресурси місцевих бюджетів часто спрямовуються на військові або гуманітарні потреби, що знижує можливість повноцінного фінансування проєктів. По-друге, в багатьох регіонах відчувається брак інформування громадян про можливості використання цього інструменту, особливо в умовах воєнного стану.

Громадські слухання є ще одним важливим інструментом, який, попри складні умови війни, використовується в Україні для розв'язання ключових питань місцевого значення. Наприклад, у 2022 році у Львові проводилися громадські слухання щодо розподілу гуманітарної допомоги та розвитку міської інфраструктури для переселенців. Ці слухання були важливим каналом для комунікації між місцевою владою та громадянами, але через війну їх проведення часто ускладнюється. В Європейському Союзі, зокрема в Німеччині та Франції, громадські слухання мають більший вплив на прийняття рішень завдяки систематичній підтримці з боку держави і високому рівню довіри населення до місцевих органів влади [10]. В Україні ж громадські слухання нерідко є формальними та проводяться без належного залучення широких мас громадян через брак часу, ресурсів або недостатню прозорість процесу.

Окремо варто зазначити розвиток цифрових платформ для залучення громадян до прийняття рішень. В Україні такі платформи, як «Дія» та «Громадський бюджет», дають можливість не тільки подавати проєкти, а й голосувати за них, а також брати участь у консультаціях щодо важливих місцевих питань. Наприклад, платформа «Дія» під час війни стала не лише інструментом для державних послуг, а й важливою ланкою для комунікації між державою та громадянами, включаючи консультації щодо використання бюджетних коштів. Однак у порівнянні з європейськими країнами, де цифрові платформи давно стали частиною інклюзивної участі громадян у муніципальному управлінні (наприклад, електронне голосування в Естонії), в Україні цифровізація ще не досягла такого рівня інтеграції. Низький рівень цифрової грамотності та обмежений доступ до інтернету в деяких регіонах України ускладнюють широке використання цих платформ.

Що стосується місцевих ініціатив, цей інструмент теж набуває значної популярності в Україні, але його використання залишається обмеженим через воєнні обставини. Наприклад, у більшості міст України ініціативи щодо створення укриттів та захисту цивільного населення отримали підтримку громади, але їх реалізація зіштовхується з численними перешкодами через пріоритетність військових завдань. Водночас, наприклад, у Швейцарії місцеві ініціативи часто є головним інструментом участі громадян у муніципальному управлінні і дозволяють громадянам безпосередньо впливати на законодавчі процеси на місцевому рівні [6].

Крім того, Україна впроваджує «Smart City» – технології для покращення управління містами. Проєкт «Kyiv Smart City» включає цифрові інструменти для управління трафіком моніторингу якості повітря, а також платформи для участі громадян у прийнятті рішень. Цей проєкт можна порівняти з ініціативами в Барселоні та Амстердамі, де цифрові технології дозволяють громадянам безпосередньо брати участь у розв'язанні міських питань [14].

Новим підходом є впровадження технологій штучного інтелекту (ШІ) для збору та аналізу громадської думки. В Україні подібний підхід почав використовуватися в такому проєкті, як «Відкрите місто», де громадяни подають звернення щодо міських проблем і стежать за їх вирішенням. Це нагадує британську платформу «FixMyStreet», яка успішно функціонує для розв'язання міських питань.

Отже, інструменти громадської участі в Україні знаходяться на стадії активного розвитку, але специфічні умови воєнного часу значно впливають на їх ефективність і впровадження. На відміну від стабільних європейських моделей, де громадська участь є інтегрованою частиною муніципального управління і підкріплюється законодавчо та інституційно, в Україні ці процеси часто є обмеженими через потребу в розв'язанні нагальних військових і гуманітарних проблем. Попри це, розвиток цифрових платформ і збільшення практики участі через бюджети участі та місцеві ініціативи свідчить про прагнення України інтегрувати ефективні європейські практики в контексті сучасних викликів.

Ефективне залучення громадян до процесів прийняття рішень у системі місцевого самоврядування України зіштовхується з багатьма структурними та інституційними перешкодами, які формують складну картину взаємодії громадськості та влади. Хоча в останні роки було зроблено низку кроків для розширення можливостей участі громадян, як-от впровадження громадських бюджетів та цифрових платформ для консультацій, реальні перешкоди для цього процесу залишаються значними (табл. 3). Системні проблеми української політичної культури, обмеженість правової

бази та інституційної підтримки, низький рівень залученості населення та обмежені ресурси місцевих органів влади формують середовище, яке ускладнює досягнення реальної участі громадян. Це особливо актуально в умовах воєнного часу, коли нові виклики лише посилюють наявні проблеми.

Ці чинники ускладнюють залучення громадян навіть у мирний час, проте в сучасних умовах вони значно посилилися. По-перше, війна накладає додаткові обмеження на ресурсний потенціал місцевого самоврядування. Кошти, які могли би використовуватися для підтримки громадських ініціатив або проведення громадських слухань, спрямовуються на фінансування оборонних заходів або гуманітарних потреб. Це створює дефіцит фінансування для організації діалогів із громадою та реалізації ініціатив бюджету участі.

По-друге, в умовах війни значно зростає напруженість у відносинах між громадянами та місцевою владою. Недовіра до інституцій поглиблюється через кризові ситуації, пов'язані з евакуацією, розподілом гуманітарної допомоги та наданням соціальних послуг для переміщених осіб. У таких умовах комунікаційні бар'єри між владою та громадськістю стають ще більш вираженими, що ускладнює ефективне впровадження механізмів громадської участі.

Також варто зазначити, що інформаційний простір в умовах воєнного стану зазнає певних обмежень. Хоча цифрові платформи, такі як «Дія», почали активно використовуватися для комунікації з громадянами, їх ефективність обмежується наявністю інтернету та цифрових навичок, особливо у віддалених районах або серед старшого населення. Також у деяких регіонах, що знаходяться під постійними атаками, фізичні можливості для проведення громадських слухань чи референдумів стають неможливими.

Війна також підсилює соціально-економічні чинники, які негативно впливають на участь громадян у прийнятті рішень. Масова міграція, переміщення населення та зниження рівня доходів змушують багатьох громадян зосереджуватися на задовільненні своїх базових потреб, залишаючи громадську діяльність на другому плані.

Адаптація європейського досвіду громадської участі в Україні може стати важливим кроком на шляху до покращення місцевого самоврядування та підвищення довіри громадян до органів влади. Успішна реалізація цієї адаптації вимагатиме зваженого підходу, що враховує не лише національні особливості, але й сучасні виклики, зокрема в умовах війни [12].

Одним із реалістичних напрямів адаптації є інтеграція елементів активного громадянства через освітні програми. У країнах Європи, зокрема в Норвегії, існує практика впровадження освітніх ініціатив, які навчають громадян основ місцевого самоврядування та застосування інструментів громадської участі. У школах та університетах може бути впроваджено курси з вивчення демократії, де здобувачі освіти отримують знання про свої права

Таблиця 3

Основні чинники, що перешкоджають ефективному залученню громадян до процесів прийняття рішень в Україні

Чинник	Опис
Недостатня правова база	Відсутність чітких правових норм щодо обов'язковості врахування думки громадян у процесах прийняття рішень. Законодавчі акти часто не містять механізмів забезпечення відповідальності за невиконання результатів громадських обговорень
Політична культура та довіра до влади	Традиційно низький рівень довіри до органів місцевого самоврядування, що підриває мотивацію громадян. Скандали, корупційні зловживання та непрозорі процедури підсилюють відчуття безсилля у впливі на рішення
Недостатня інформованість та комунікація	Брак доступної та зрозумілої інформації щодо наявних механізмів громадської участі. Недостатня кількість інформаційних кампаній на рівні місцевих громад, зокрема в сільських і віддалених районах
Нестача інституційної підтримки	Брак систематизованої роботи з інститутами громадянського суспільства, низька компетентність органів місцевого самоврядування щодо організації консультацій і громадських обговорень
Обмеженість ресурсів	Фінансові та кадрові обмеження в місцевих органах влади, що ускладнює організацію масштабних консультацій або референдумів. Ресурси часто спрямовуються на більш нагальні потреби
Соціально-економічні умови	Економічні труднощі, низький рівень доходів населення та нестабільність ринку праці, що відволікають громадян від громадської діяльності та зосереджують їх на особистих проблемах

Джерело: сформовано автором на підставі [11]

та обов'язки в рамках місцевого самоврядування. В Україні таке навчання могло би підвищити рівень обізнаності про можливості участі в прийнятті рішень, що у свою чергу стимулювало б активність громадян.

Прикладом може слугувати ініціатива «Школа громадської активності» в Україні, де учасники отримують знання про організацію суспільних заходів, роботу з місцевими органами влади, а також методи участі в бюджетуванні та громадських слуханнях. Ця програма, адаптована за зразком подібних європейських проєктів, дозволяє формувати активну позицію в молоді, готуючи нове покоління до відповідальної участі в громадському житті.

Ще одним напрямом є модернізація механізмів зворотного зв'язку між громадянами та місцевими органами влади. У Швеції, наприклад, влада використовує цифрові платформи для збору думок громадян щодо планів розвитку регіонів. Платформи можуть включати онлайн-опитування, голосування або форуми для обговорень. Українські органи влади можуть запровадити подібні інструменти, адаптуючи їх до місцевих умов. Наприклад, платформи на кшталт «Громадський контроль» можуть слугувати майданчиком для обговорення проєктів, де жителі мають змогу висловлювати свої побоювання чи пропозиції, а місцева влада зобов'язується реагувати на ці запити.

Крім того, важливо впровадити механізми делегування відповідальності, де громадяни можуть брати участь у розв'язанні конкретних місцевих проблем, наприклад, через створення громадських рад при органах місцевого самоврядування. У таких радах представники громади можуть бути активними учасниками в розробленні стратегій розвитку своїх районів, що робить їхній голос більш чутливим і значущим. Такі ініціативи успішно працюють у Німеччині, де громадські ради складаються з представників різних соціальних груп, які можуть вносити свої пропозиції до місцевих бюджетів чи програм [9].

В умовах війни також важливо враховувати потреби переселенців і людей, які постраждали від конфлікту. Моделі громадської участі можуть бути адаптовані для врахування їхніх думок та досвіду. Наприклад, у Польщі, під час напливу українських біженців, місцеві громади створили платформи підтримки, на яких біженці можуть висловлювати свої потреби та пропозиції щодо поліпшення умов життя. Запровадження подібних платформ в Україні може сприяти інтеграції переселенців у місцеві громади і забезпечити їх активну участь у процесах ухвалення рішень.

Таким чином, адаптація європейського досвіду в Україні повинна бути націлена не лише на перенесення інструментів, а й на розвиток нових форм взаємодії громадян і влади. Освітні програми, модернізація механізмів зворотного зв'язку та врахування потреб уразливих груп можуть стати основою для формування більш інклюзивної та активної моделі громадської участі в Україні. Ці кроки допоможуть зміцнити довіру між громадянами та органами влади, а також підвищити якість демократичного управління на місцях.

Вдосконалення механізмів громадської участі в Україні вимагає нових підходів, які базуються на реальних потребах суспільства та сучасних викликах, зокрема в умовах війни та післявоєнного відновлення. Досвід європейських країн показує, що інноваційні рішення можуть суттєво покращити взаємодію між громадянами та місцевою владою, а їх адаптація в Україні може стати запорукою успішного розвитку демократичних процесів.

Одним із потенційних напрямів є впровадження методів креативного урядування, що базуються на залученні громадян до спільного розв'язання соціальних проблем через творчі та інноваційні підходи. У Норвегії, наприклад, проводяться творчі лабораторії, де жителі разом із представниками влади генерують ідеї для покращення життя у своїх громадах. Ці лабораторії дозволяють не лише виробляти нові рішення, але й формувати спільноту людей, які активно залучені в процеси ухвалення рішень. В Україні такі ініціативи могли би стати основою для розвитку локальних проєктів, які враховують особливості кожної громади. Наприклад, організація креативних майстерень у постраждалих від конфлікту регіонах могла б допомогти не лише у відновленні інфраструктури, але й соціальної тканини громади.

Також важливим є створення інститутів місцевого самоврядування на базі громадських організацій, які вже мають досвід роботи з населенням і можуть стати містками між громадянами та владою. У Німеччині існує практика залучення неурядових організацій до реалізації місцевих програм, де такі організації виконують функції контролю та консультування [15]. В Україні це може включати укладення угод між місцевими радами та громадськими організаціями на реалізацію конкретних соціальних програм, що дозволить посилити підзвітність влади та залучити більше ресурсів для розвитку ініціатив, орієнтованих на потреби населення.

Крім того, варто звернути увагу на інтеграцію соціальних масмедіа в процеси громад-

ської участі. У багатьох європейських країнах, зокрема в Іспанії та Італії, соціальні мережі стали важливими інструментами для залучення громадян до обговорень та консультацій [13]. В Україні можна створити спеціалізовані онлайн-платформи, що дозволять жителям спілкуватися з представниками влади, висловлювати свої думки та пропозиції, а також брати участь у голосуваннях з актуальних питань. Цей формат дозволить не лише залучити молодь, але й активізувати тих, хто через фізичні обмеження або інші причини не може взяти участь у традиційних формах громадської участі.

В умовах війни, коли відбувається значна міграція населення, слід також запроваджувати механізми підтримки переселенців. У багатьох країнах Європи, зокрема в Польщі, для переселенців створюються спеціальні програми, які дозволяють їм брати участь у громадському житті нових регіонів [10; 16]. Наприклад, в Польщі активно запроваджують місцеві ініціативи, які дозволяють переселенцям голосувати за місцеві проєкти та пропонувати свої ініціативи. В Україні таку практику можна реалізувати через програми, які дозволяють переселенцям інтегруватися в нові громади та активно впливати на прийняття рішень, що стосуються їхнього життя.

Таким чином, удосконалення механізмів громадської участі в Україні вимагає застосування інноваційних підходів, які враховують особливості сучасних викликів [17], зокрема в умовах війни. Креативне урядування, співпраця з громадськими організаціями, активне використання соціальних медіа та програми підтримки переселенців можуть стати основою для розвитку ефективної системи громадської участі, яка забезпечить реальну взаємодію між громадянами та органами влади.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Порівняння моделей громадської участі в муніципальному управлінні в Україні та країнах Європейського Союзу виявило спільні риси і важливі відмінності в застосуванні демократичних інструментів. Європейські країни, зокрема Швейцарія, Франція та Німеччина, мають стабільну інтеграцію елементів прямої, представницької та цифрової демократії з чіткою правовою базою. В Україні ж моделі існують паралельно, без системного підходу, що значно залежить від регіональних ініціатив.

Спільною рисою є впровадження інструментів громадських слухань, бюджету участі, цифрових платформ та застосування новітніх технологій для аналізу громадської думки. Проте Україна стикається з унікальними викликами, як-от недостатня правова підтримка, обмежені ресурси та низький рівень довіри до влади. Ці фактори стримують активність громадян у процесах управління, а нестача інформованості щодо можливостей участі додатково ускладнює ситуацію.

Незважаючи на труднощі, інструменти громадської участі в Україні мають потенціал для розвитку. Рекомендується вдосконалити правові норми для підвищення впливу громадян на ухвалення рішень, збільшити інвестиції в цифрову грамотність та інформаційну підтримку. Важливо також підтримувати місцеві ініціативи, щоб покращити комунікацію між громадою та владою.

Подальші дослідження можуть бути спрямовані на аналіз впливу таких новітніх технологій, як штучний інтелект, на демократичні процеси та адаптацію моделей участі для вразливих груп населення. Вивчення досвіду європейських країн у підтримці та відновленні інфраструктури через залучення громадян може бути корисним для України в післявоєнний період.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Савицький А. Порівняльний аналіз моделей місцевого самоврядування України та країн Європи. *Суспільство та національні інтереси.* 2024. Вип. 5 (5). DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1572-2024-5(5)-664-676

2. Рудницька О., Тичина А. Сучасна українська модель системи місцевого самоврядування у контексті зарубіжного муніципального досвіду. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління.* 2024. Вип. 1. С. 71-79. URL: http://eprints.zu.edu.ua/39425/

3. Кас'яненко Є. Зарубіжна практика здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul juridic național: teorie și practică.* 2019. Вип. 6. С. 16-19. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/6/6-2019.pdf#page=14

4. Француз А. Західноєвропейський досвід становлення та розвитку місцевого самоврядування. *Legal Bulletin.* 2023. Вип. 9. С. 59-63. DOI: https://doi.org/10.31732/2708-339X-2023-09-59-63

5. Kaliuzhnyj R. A. Advantages and disadvantages of the local government reform in Ukraine and other countries: a comparative legal analysis. *Studia Regionalne i Lokalne.* 2022. Vol. 2.88. P. 31-44. URL: https://journals.uniurb.it/index.php/pea/article/view/3576

6. Jurlina Alibegović D., Slijepčević S. Attitudes towards citizen participation in the local decision-making process: A comparative analysis. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja.* 2018. Vol. 27.1. P. 155-175. URL: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=671106

7. Kvartiuk V. Participation and local governance outcomes: Evidence from Ukraine. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations.* 2016. Vol. 27. P. 1123-1151. URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-016-9687-2

8. Куценко Т., Пінтелей І. Перспективи формування соціально орієнтованої моделі муніципального управління європейського типу в Україні. *Development vectors in public management and administration: Collective monograph.* Riga, Latvia: "Baltija Publishing", 2021. С. 329. DOI: https://doi.org/10.30525/978-9934-26-082-7-8

9. Акула К. Партисипативне муніципальне управління: імплементація досвіду ФРН в Україні. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування.* 2024. Вип. 2. С. 3-11. DOI: https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2024.2.1

10. Сприндис С. Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС з огляду на досвід Франції та Польщі. *Часопис цивілістики.* 2020. Вип. 39. С. 41-49. URL: http://clj.nuoua.od.ua/archive/39/7.pdf

11. Дробуш І. Реформування місцевого самоврядування в Україні: пошук оптимальної моделі в контексті євроінтеграційного процесу. *Аналітично-порівняльне правознавство: електронне наукове видання.* 2021. Вип. 1. С. 16-21. URL: https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/8991/

12. Дорош У. Децентралізація в системі публічного управління: досвід європейських держав. *Наукові інновації та передові технології.* 2023. Вип. 10 (24). DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-10(24)-92-101

13. Мельник Я. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2020. Вип. 31 (70), № 3. С. 155–163. URL: https://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/3_2020/29.pdf

14. Андрієнко А. Упровадження концепції «Smart city» в управління великими містами України: монографія. Вінниця, Україна: ГО «Європейська наукова платформа». 2023. 196 с. DOI: https://doi.org/10.36074/Andriienko-monograph.2023

15. Akula K. Municipal governance in Germany: Practice recommendations for Ukraine. *Scientific Journal of Polonia University*. 2024. 62.1. P. 136-143. DOI: https://doi.org/10.23856/6218

16. Petryshyn O., et al. Exploring the ideal legal model of state supervision for local self-government and municipal rulemaking for Ukraine: Insights from the EU. *International Comparative Jurisprudence.* 2023. 9.2. P. 197-208. URL: https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1210551

17. Peresada O., et al. Intercultural communications and community participation in local governance: EU experience. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies.* 2022. 11.5. P. 266-278. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/18b2/e7d0efaa29fde7f4c1f04befe1d219d44646.pdf

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У ТУРИСТИЧНІЙ СФЕРІ

STATE POLICY ON STRATEGIC PLANNING IN THE TOURISM SPHERE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.38

Набока К.О.
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та землеустрою
Класичний приватний університет

У даній статті обґрунтована необхідність державної політики стратегічного планування у туристичній сфері. Встановлена доцільність використання методів державного впливу на розвиток туризму, зважаючи на перехід до нового технологічного рівня. Незважаючи на складну економічну ситуацію, ряд ризиків, невизначеність та нестабільну ситуацію у країні у зв'язку з військовою агресією, запропоновано ряд заходів щодо розвитку сфери туризму та курортів в Україні. Наголошено, що стратегічне планування надасть змогу розробити заходи для стабілізації туристичної галузі та створити передумови для розвитку післявоєнного туризму. Представлені перспективи, що відкриваються за рахунок застосування механізму ризик-менеджменту. Акцентовано увагу на дослідженні всіх можливих ризиків, які здатні розвинути або поглибити кризу в межах стратегічного планування щодо розвитку туризму в країні. Розглядається концепція будівництва модульних пересувних будинків із залученням державно-приватного партнерства, в якому бізнес за участі та підтримки держави візьме на себе значну роботу щодо розробки мобільних, пересувних готелів. Особлива увага приділена виокремленню основних завдань Стратегії розвитку туризму. Зокрема, визначено, що для досягнення цілей Стратегії необхідно забезпечити ефективну взаємодію правового, організаційного та економічного механізмів державного регулювання розвитку сфери туризму та курортів. Запропоновано розробити закон щодо відповідальності представників органів державної влади щодо реалізації завдань у межах терміну їх повноважень та заохочень при збільшенні показників розвитку туризму. У висновках підкреслюється, що розробка Стратегії розвитку туризму надасть змогу впровадити сучасний механізм реагування та подолання кризи, пов'язаної з військовими діями, що створить передумови для післявоєнного розвитку туристичної галузі з урахуванням історичного досвіду.

Ключові слова: *стратегічне планування, туристична галузь, державна політика, стратегія розвитку туризму, криза.*

This article substantiates the need for a state policy of strategic planning in the tourism sphere. The expediency of using methods of state influence on the development of tourism, taking into account the transition to a new technological level, has been established. Despite the difficult economic situation, a number of risks, uncertainty and unstable situation in the country due to military aggression, a number of measures have been proposed for the development of tourism and resorts in Ukraine. It is emphasized that strategic planning will make it possible to develop measures to stabilize the tourism industry and create prerequisites for the development of post-war tourism. Prospects that are opened due to the application of the risk management mechanism are presented. Attention is focused on the study of all possible risks that can develop or deepen the crisis within the framework of strategic planning for the development of tourism in the country. The concept of building modular mobile homes with the involvement of a public-private partnership is being considered, in which business with the participation and support of the state will take on significant work in the development of mobile, mobile hotels. Special attention is paid to highlighting the main tasks of the Tourism Development Strategy. In particular, it is determined that in order to achieve the goals of the Strategy, it is necessary to ensure the effective interaction of legal, organizational and economic mechanisms of state regulation of the development of tourism and resorts. It is proposed to develop a law on the responsibility of representatives of state authorities for the implementation of tasks within the limits of their powers and incentives for increasing indicators of tourism development. The conclusions emphasize that the development of the Tourism Development Strategy will make it possible to implement a modern response mechanism and overcome the crisis associated with military actions, which will create prerequisites for the post-war development of the tourism industry, taking into account historical experience.

Key words: *strategic planning, tourism industry, state policy, tourism development strategy, crisis.*

Мета статті – розкриття теоретичних аспектів стратегічного планування у туристичній сфері.

Постановка проблеми. Наукове дослідження та обґрунтування необхідності стратегічного планування на загальнодержавному рівні є актуальним для будь-якої сфери економіки країни та за різних умов її функціонування. Таке планування можна і необхідно розглядати поряд з іншими галузями і туризм, як перспективний напрям розвитку економіки країни, адже в Україні, навіть з урахуванням анексованої території рекреаційно-туристичних зон Азовського узбережжя та Кримського півострову, зберігаються всі умови для розвитку туристичної галузі. Наразі залишається вихід до узбережжя Чорного моря та гірського відпочинку рекреаційної зони Західної України. Крім того, вважаємо, що з урахуванням світового трансформаційного процесу переходу до нового технологічного рівня, в якому туризм за рахунок впровадження у господарську діяльність інформаційних технологій, що звільняють людину від фактору присутності на робочому місці, буде тільки розвиватись, доцільно використовувати методи державного впливу на його розвиток.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження щодо формалізації про-

цесів стратегічного планування й стратегічного управління займаються як вітчизняні [2, 4, 7], так і закордонні [3] вчені. При цьому найбільш системно методичні підходи щодо стратегічного планування розвитку туристичної індустрії держави викладено у роботах [9, 10]. Крім того, такі науковці, як Брайсон Джон М., Борущак М. [2, 3] розглядають проблематику стратегічного планування розвитку регіонального туризму, що є наразі досить актуальним. Однак, запропоновані в цих роботах методичні підходи щодо загальнодержавного стратегічного планування не враховують специфічні особливості функціонування туристичної галузі у складних військових умовах та на різних територіях України, зокрема, які знаходяться поблизу військових дій і регіонах, віддалених від них.

Виклад основного матеріалу. Стратегічне планування є передумовою економічного розвитку будь-якої країни. Важливими факторами досягнення поставлених завдань є строки виконання, відповідальність державних органів влади за результат, доступність, спостережність за процесом виконання поставленої мети, контроль використання ресурсів, чітке формулювання поставлених завдань, відповідність стратегічного планування науково-технічному розвитку, антикризове управління для протидії впливу негативних факторів на процес реалізації поставленої мети.

Формування стратегічного розвитку повинно базуватись на наукових підходах, таких як дослідження хвиль економічного розвитку М. Кондратьєва (далі К-хвилі), спостереження за економічним розвитком світового господарства, національної економіки та окремої галузі шляхом накладання графіків економічних тенденцій на прогнозований результат. При умові якщо великі К-хвилі відповідають індикаторам розвитку економічної ситуації слід розробити модель, яка на досліджуваний період часу буде стабілізувати ситуацію за рахунок антикризового управління у період рецесії [7]. Так, за дослідженнями М. Кондратьєва, починаючи з 2020 року світове господарство входить у стан рецесії до 2060 року. Зважаючи на цей фактор, слід моделювати стратегічне планування на 30 років з урахуванням фактору світової кризи та переходу на новий технологічний устрій.

Стратегічне планування повинно відображати світові тенденції розвитку та наукові досягнення щодо прогнозування майбутніх подій. При розробці стратегії розвитку туризму слід розмежувати граничні терміни реалізації програми з загальною системою розвитку України з урахуванням К-хвиль, протягом 2024–2060 рр.

На нашу думку, в найближчий перспективі доцільно вжити ефективних заходів організаційно-економічного характеру, які передбачені матеріалами стратегічного планування і спрямовані на підтримку розвитку сфери туризму. Враховуючи досить складну економічну ситуацію, ряд ризиків, невизначеність та нестабільну ситуацію, вважаємо, що все ж таки є відповідні умови розвитку сфери туризму та курортів в Україні, зокрема:

– розробка та впровадження довгострокового стратегічного плану розвитку туризму до 2060 року відповідно до циклів Кондратьєва, тобто періодичні цикли підйомів, що змінюються, і спадів сучасної світової економіки тривалістю 48-55 років;

– розробка та впровадження середньострокового плану розвитку туризму відповідно до циклів Жюгляра до 10 років, тобто середньострокові економічні цикли з характерним періодом у 7–11 років;

– розробка та впровадження оперативного плану розвитку туризму, внесення змін у стратегічне планування для уникнення дестабілізаційних проявів, здатних на унеможливлення досягнення кінцевої мети, розроблення методів антикризового управління;

– звітування дотримання урядом після закінчення його повноважень, досягнення цілей та їх реалізацію, з урахуванням відповідальності за результат. Створення системи заохочень та покарань за досягнення результатів.

Стратегічне планування надасть змогу розробити заходи для стабілізації туристичної галузі під час військових дій, створить передумови для розвитку післявоєнного туризму. Для створення проекту Стратегії розвитку туризму використовуються наукові досягнення в державному управлінні, економіці, сучасних інформаційних технологіях та зарубіжний досвід подолання кризових ситуацій. Впроваджені заходи впливатимуть на розвиток туризму в Україні та у довгостроковій перспективі на зростання показника розвитку туризму у структурі ВВП до 2060 року.

Для стабілізації кризової ситуації у туристичній сфері слід застосовувати механізм антикризового управління та ризик менеджменту. Ключовим етапом ризик-менеджменту вважається етап вибору методів і інструментів управління ризиком. У державному секторі результативність впровадження ризик менеджменту створює передумови для попередження або протидії кризовому стану. Попередження кризи нівелює руйнівні наслідки, до більшості глобальних загроз існує можливість підготувати інструменти протидії

негативним наслідкам. Для цього слід провести дослідження щодо майбутнього впливу на державний розвиток та розробити механізм протидії.

В межах стратегічного планування щодо розвитку туризму в країні необхідно дослідити всі можливі ризики, які можуть розвинути або поглибити кризу, задля отримання необхідних механізмів щодо попередження та протидії їй у теперішній час та у майбутньому. Використання інструментів ризик-менеджменту в державному управлінні створює готовність країни до будь-яких сценаріїв розвитку кризових явищ.

Для розвитку туризму у спеціально економічних зонах серед інших заходів пропонуємо концепцію будівництва модульних пересувних будинків. Сучасний стан будівництва не дозволяє переміщати об'єкти нерухомості, але технологічний розвиток дозволяє створювати мобільні пересувні об'єкти, призначені для життєдіяльності. Актуальним при цьому є застосування державно-приватного партнерства, в якому бізнес за участі та підтримки держави візьме на себе значну роботу щодо розробки мобільних, пересувних готелів. Можемо стверджувати, що стаціонарність в нестабільному світі – це минуле, зважаючи на ракетні атаки по містах України.

Основними завданнями короткострокового стабілізаційного періоду Стратегії є:

– здійснення комплексу заходів для стабілізації ситуації на туристичному ринку;

– розробка рекомендації щодо відповідальності представників органів влади за досягнення поставлених завдань;

– створення у кожній територіальній громаді колегіального органу з представників науки та фахівців-практиків для розроблення рекомендацій щодо стратегічного планування розвитку туризму до 2060 року, з покладанням на створений орган функцій контролю за їх дотриманням;

– розроблення нормативно-правових актів щодо можливості реалізації майна на анексованих територіях;

– розроблення реалізації проекту міста пам'ятки у відповідні терміни діяльності уряду;

– дослідження впливу інформаційних технологій на розвиток туризму, а саме реалізації проекту веб-туризму;

– розробка проекту реалізації військового туризму в Україні;

– створення підґрунтя для спеціальних економічних зон та туристичних кластерів на основі запропонованої моделі розрахунку загроз.

На середньострокову перспективу доцільним буде визначити напрям загальноекономічної стратегії розвитку України, розбивши періоди розвитку з довгостроковим плануванням з урахуванням економічної циклічності. Крім того, загальноекономічна стратегія розвитку повинна відповідати світовим тенденціям та спонукати до міжнародного попиту на товари та послуги України. Вектором цього має бути науковий підхід при виробництві чи наданні послуг.

Стратегія визначає інтегрований підхід до формування і реалізації державної політики у сфері туризму та курортів, який передбачає поєднання складових галузевого, секторального, територіального направлення. Для досягнення цілей Стратегії необхідно забезпечити ефективну взаємодію правового, організаційного, економічного та фінансового механізмів державного регулювання розвитку сфери туризму та курортів.

Правовий механізм орієнтований на дотримання учасниками процесу реалізації Стратегії принципів конституційності, законності та прозорості. Основними інструментами правового механізму повинні бути нормативно-правові акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Організаційний механізм спрямований на забезпечення принципів партнерства та співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, представників бізнесових та наукових кіл, громадських організацій. Чітке визначення завдань для учасників реалізації Стратегії дасть змогу розподілити відповідальність за прийняття рішень та їх виконання. Контроль за виконанням результатів слід покласти на науковий колегіальний орган.

Економічна складова у структурі механізму забезпечує створення спеціальних туристичних зон та кластерних об'єднань для розвитку місцевостей з потенційним туристично-рекреаційним потенціалом.

Фінансова складова у структурі механізму забезпечує реалізацію принципів прозорості та передбачуваності дій органів державної влади з розподілу коштів державного бюджету, інвестицій, грантів міжнародних організацій, залучення кредитів банків та небанківських установ, коштів недержавних цільових фондів, лізингових компаній. Обсяг фінансування Стратегії визначається з урахуванням конкретних завдань та у межах коштів, передбачених державним бюджетом на відповідний рік. Також можна передбачити створення інвестиційних фондів під державні гарантії для реалізації проектів відображених у державній стратегії розвитку.

Однією з умов успішної реалізації Стратегії є розроблення і впровадження системи моні-

торингу з урахуванням об'єктивних показників розвитку. Крім того, проводиться постійне порівняння результатів її реалізації у частині досягнення цілей Стратегії та регіональних стратегій розвитку.

Для реалізації завдань, відображених у стратегії розвитку туризму, слід на законодавчому рівні розробити закон щодо відповідальності представників органів державної влади щодо реалізації завдань у межах терміну їх повноважень та заохочень при збільшенні показників розвитку туризму як відсоток до преміювання. Реалізація Стратегії дасть змогу:

– стабілізувати кризову ситуацію у туристичному секторі та збалансувати туристичні потоки;

– впровадити нові підходи щодо розвитку туризму, використовуючи саме інформаційні технології для веб-туризму;

– розвивати напрямок військового туризму, як подорожі до зони бойових дій, створення міста військової пам'ятки наслідків війни;

– збільшити надходження інвестицій у туристичну галузь за рахунок відповідальності за виконання стратегічних завдань;

– перерозподіл інвестицій шляхом реалізації майна на анексованій території та за рахунок лібералізації податкового навантаження розподілення на території України;

– впровадження наукового потенціалу та контроль за реалізацією стратегії туристичного розвитку за рахунок створення колегіального органу на базі представників вищих навчальних закладів;

– дотримання наукового підходу щодо планування стратегії згідно економічних циклів надасть змогу попередити настання кризових ситуацій;

– дотримання принципів стратегії розвитку туризму збільшить частку у структурі ВВП до 10% за рахунок дотримання виконання поставлених цілей, що є позитивним індикатором для інвестицій.

Висновки. Розробка та реалізація положень Стратегії туристичного розвитку з урахуванням запропонованих критеріїв надасть змогу впровадити сучасний механізм реагування та подолання кризи, пов'язаної з військовими діями, що створить передумови для післявоєнного розвитку туристичної галузі з урахуванням історичного досвіду. Якщо ігнорувати принципи та закони політекономії, капіталізму та слідувати вектору побудови військової диктатури з плановою економікою, тоді Україна повернеться в часи втрати суверенітету та територіальної цілісності, адже людські ресурси обмежені. Треба пам'ятати, що у сучасному світі цінністю є не влада, фінансові ресурси, корисні копалини, технології чи території – невід'ємною складовою розвитку нації є людське життя, народ, що є базисом при створенні Конституції України. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Агафонова Л. Г. Визначення конкурентоспроможності туристичного продукту. *Стратегія розвитку туристичної індустрії та громадського харчування*. 2000. С. 430-434.

2. Борущак М. Проблеми формування стратегії розвитку туристичних регіонів: монографія. Львів: ІРД НАН України, 2006. 288 с.

3. Брайсон Джон М. Стратегічне планування для державних і неприбуткових організацій: пер. з англ. А. Кам'янець. Львів: Вид-во «Літопис», 2004. 352 с.

4. Ворошилова Г. О. Розвиток інвестиційних процесів у міжнародному туризмі. *Проблеми розвитку зовнішньоекономічних зв'язків і залучення іноземних інвестицій: регіональний аспект*. Донецьк: Дон НУ, 2010. 1050 с.

5. Грицюк Ю. І., Грицюк М. Ю. Моделювання стратегій поведінки конкурентних фірм на ринку надання туристичних послуг. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Інформаційні системи та мережі*. 2016. № 883. С. 23-35.

6. Дяченко Л. П. Економіка туристичного бізнесу. К.: Вид-во "Центр навч. літ-ри", 2007. 224 с.

7. Кузнецов О.А. Соціальна економіка у працях М.Д. Кондратьєва. Економічний вісник. 2016. №3. С. 31-38.

8. Кальченко О. М. Проблеми формування інвестиційної політики в туристичній галузі. *Вісник Чернігівського державного технологічного університет. Серія: «Економічні науки.* 2009. 238 с.

9. Мальська М. П., Антонюк Н. В., Ганич М. М. Міжнародний туризм і сфера послуг. К.: Вид-во "Знання", 2008. 661 с.

10. Мацола В. І. Рекреаційно-туристичний комплекс України: монографія. – ІРД НАН України. Львів, 1997. 259 с.

11. Ткаченко Т.І. Конкурентоспроможність в туризмі як провідний напрям сталого розвитку. *Науково-інформаційний вісник Академії наук вищої освіти України*. 2012. № 2(79). С. 96–104.

МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У СВІТІ: УСПІШНІ ПРАКТИКИ ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ СИСТЕМИ

MODELS OF PUBLIC MANAGEMENT OF HEALTHCARE INSTITUTIONS IN THE WORLD: SUCCESSFUL PRACTICES FOR REFORMING THE UKRAINIAN SYSTEM

УДК 351:614
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.39

Венгер І.В.
аспірант кафедри менеджменту та адміністрування,
Національний університет «Чернігівська політехніка»
ORCID ID: 0000-0002-0076-8066

У статті розглядається зарубіжний досвід публічного управління закладами охорони здоров'я та аналізуються успішні моделі, які можуть бути застосовані для реформування системи охорони здоров'я в Україні. Розвиток ефективного публічного управління в сфері охорони здоров'я є важливою умовою для забезпечення доступності, якості та фінансової стійкості медичних послуг. Автори досліджують такі міжнародні моделі, як національні системи охорони здоров'я (Британія, Швеція), страхові системи (Німеччина, Франція), а також приватно-державні партнерства у США та Австралії. Особлива увага приділяється порівнянню механізмів фінансування, організації управління та оцінки якості медичних послуг у різних країнах. На основі досвіду зарубіжних систем охорони здоров'я пропонуються рекомендації щодо вдосконалення української системи, зокрема через інтеграцію ефективних механізмів контролю якості, оптимізації фінансових потоків та підвищення ролі місцевих органів у керівництві медичними закладами. Розглядаються переваги та ризики кожної моделі з урахуванням соціально-економічних та політичних умов України. Дослідження є актуальним для розробки нових стратегій у сфері охорони здоров'я України, спрямованих на підвищення ефективності, прозорості та стійкості медичних послуг для населення. Різні моделі фінансування медичних закладів аналізуються з точки зору їхньої адаптованості до українських умов, включаючи державне та приватне фінансування, страхові внески, спільне фінансування та благодійність. Дослідження містить порівняння механізмів управління якістю медичних послуг, контролю витрат та прозорості діяльності закладів у різних країнах, що дозволяє визначити можливості для впровадження подібних практик в Україні. На основі аналізу досвіду успішних реформ у сфері охорони здоров'я в різних країнах світу, запропоновано рекомендації щодо вдосконалення української системи. Рекомендації включають необхідність створення системи незалежного аудиту медичних закладів, підвищення прозорості та підзвітності в управлінні фінансовими ресурсами, а також удосконалення системи оцінки якості послуг для забезпечення належного рівня медичної допомоги. Дослідження є актуальним для розробки нових стратегій в українській охороні здоров'я, спрямованих на підвищення ефективності, доступності та стабільності медичних послуг для громадян.

Ключові слова: *публічне управління, охорона здоров'я, міжнародний досвід, реформа, Україна, моделі фінансування, якість медичних послуг.*

The article reviews foreign experience in public management of healthcare institutions and analyzes successful models that can be applied to reform the healthcare system in Ukraine. The development of effective public management in healthcare is an important condition for ensuring the accessibility, quality and financial sustainability of healthcare services. The authors examine such international models as national healthcare systems (Britain, Sweden), insurance systems (Germany, France), as well as private-public partnerships in the USA and Australia. Particular attention is paid to comparing mechanisms for financing, organizing management and assessing the quality of healthcare services in different countries. Based on the experience of foreign healthcare systems, recommendations are offered for improving the Ukrainian system, in particular through the integration of effective quality control mechanisms, optimization of financial flows and increasing the role of local authorities in managing healthcare institutions. The advantages and risks of each model are considered, taking into account the socio-economic and political conditions of Ukraine. The study is relevant for the development of new strategies in the healthcare sector of Ukraine aimed at increasing the efficiency, transparency and sustainability of healthcare services for the population. Various models of financing medical institutions are analyzed from the point of view of their adaptability to Ukrainian conditions, including public and private financing, insurance contributions, joint financing and charity. The study contains a comparison of mechanisms for managing the quality of healthcare services, cost control and transparency of the activities of institutions in different countries, which allows to identify opportunities for the implementation of similar practices in Ukraine. Based on the analysis of the experience of successful healthcare reforms in different countries of the world, recommendations are proposed for improving the Ukrainian system. The recommendations include the need to create a system of independent audit of healthcare institutions, increase transparency and accountability in the management of financial resources, as well as improve the system of assessing the quality of services to ensure the appropriate level of medical care. The study is relevant for the development of new strategies in Ukrainian healthcare aimed at increasing the efficiency, accessibility and sustainability of healthcare services for citizens.

Key words: *public administration, healthcare, international experience, reform, Ukraine, financing models, quality of medical services.*

Постановка проблеми. Проблема ефективного управління закладами охорони здоров'я є однією з найбільш актуальних у контексті реформування системи охорони здоров'я в Україні. Неефективне використання фінансових ресурсів, недостатня прозорість у діяльності закладів охорони здоров'я, низький рівень автономії лікарень, обмеженість фінансування та незадовільна якість медичних послуг створюють значні перепони для забезпечення

доступності та ефективності медичної допомоги. У багатьох країнах світу впроваджено різноманітні моделі публічного управління, які, залежно від умов і потреб, дозволяють підвищити якість медичних послуг та забезпечити фінансову стабільність систем охорони здоров'я. Зокрема, національні системи охорони здоров'я, моделі обов'язкового соціального страхування та приватно-державні партнерства успішно демонструють здатність вирішувати проблеми управління, ефективного розподілу ресурсів, контролю якості та прозорості. Для України важливо адаптувати та інтегрувати найбільш успішні елементи цих моделей, враховуючи особливості соціально-економічної ситуації, структуру населення та державні пріоритети. Впровадження міжнародного досвіду управління закладами охорони здоров'я може сприяти підвищенню ефективності української системи охорони здоров'я, однак потребує ґрунтовного аналізу, врахування ризиків та доцільності кожної моделі для умов українського ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досвід розробки та впровадження державних механізмів у сфері охорони здоров'я детально розглядається в наукових працях українських дослідників, зокрема О. Вівсянника, С. Мостового, Д. Терещенка, А. Чечеля, І. Яремка та інших. Значна кількість науковців, таких як З. Гбур, С. Кошова, Л. Криничко, Н. Орлова, О. Пархоменко-Куцевіл, зосереджують увагу на сучасних трансформаціях різних елементів системи охорони здоров'я. Однак залишається потреба в подальшому аналізі інструментів та методів, спрямованих на реформування та вдосконалення системи охорони здоров'я.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду публічного управління закладами охорони здоров'я та визначення ефективних моделей і практик, які можуть бути адаптовані для української системи охорони здоров'я. Стаття прагне виявити найбільш успішні механізми управління, фінансування та контролю якості медичних послуг, а також запропонувати рекомендації для вдосконалення української системи охорони здоров'я з урахуванням соціально-економічних та інституційних особливостей країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Забезпечення високої якості медичних послуг є однією з ключових цілей сучасної системи охорони здоров'я. В умовах глобалізації та посилення взаємозалежності держав, досвід розвинених країн світу в управлінні системами охорони здоров'я стає неоціненним джерелом для адаптації та реформування національних систем. Багато країн досягли успіху в забезпеченні доступності, якості й безпеки медичних послуг завдяки впровадженню стратегічних підходів, таких як децентралізація управління, національні стандарти якості, акредитація медичних закладів, інновації в управлінні персоналом та використання цифрових технологій.

На тлі глобальних викликів, зокрема пандемії COVID-19, та зростання рівня хронічних захворювань у більшості держав, питання ефективного управління охороною здоров'я набуло ще більшого значення. Потреба в оптимізації системи охорони здоров'я є особливо актуальною для країн, що розвиваються, де часто спостерігається брак фінансових та людських ресурсів, нерівномірний доступ до послуг та недостатня інфраструктура. Для України, яка перебуває на шляху реформування своєї медичної системи, вивчення та адаптація успішних зарубіжних практик може стати основою для створення ефективної, прозорої та доступної системи охорони здоров'я, яка відповідатиме сучасним потребам суспільства.

Зарубіжний досвід у цій сфері показує, що ефективне управління охороною здоров'я можливе завдяки комплексному підходу, що включає як інституційні реформи, так і інновації в менеджменті. Окрім цього, зростання ролі пацієнтоорієнтованості та цифрових технологій в управлінні якістю медичних послуг підтверджує, що сучасна система охорони здоров'я повинна бути гнучкою, інтегрованою та готовою до швидких змін.

Європейські країни пропонують різноманітні підходи до організації охорони здоров'я, багато з яких мають децентралізовану структуру, що дозволяє забезпечувати управління та фінансування на місцевому рівні. У Німеччині та Франції медичні установи функціонують у багаторівневій системі управління, де значна частина фінансових і адміністративних обов'язків делегована регіонам, що підвищує ефективність реагування на місцеві потреби та знижує бюрократичне навантаження [1]. Наприклад, у Німеччині система охорони здоров'я фінансується через обов'язкові внески в соціальне страхування, що дозволяє урівноважити інтереси держави, страховиків і пацієнтів, водночас забезпечуючи широку доступність медичних послуг для населення [2]. У Великобританії, де медичні послуги фінансуються з державного бюджету, державна Національна служба здоров'я (NHS) централізує управління більшістю закладів охорони здоров'я, що сприяє рівномірному розподілу послуг по всій країні [3].

Цікаво, що в Скандинавських країнах, таких як Швеція та Данія, переважає пацієнтоорієнтований підхід, де управління медичними установами орієнтується на якість послуг та індивідуальні потреби кожного пацієнта [2]. У цих країнах застосовується також інноваційний підхід до організації робочих процесів, що дозволяє оптимізувати використання ресурсів та підвищити ефективність діяльності закладів охорони здоров'я [3].

Децентралізація в управлінні системою охорони здоров'я є одним із ключових елементів, що сприяє підвищенню ефективності управління та адаптації медичних послуг до потреб населення. У Європі децентралізовані моделі охорони здоров'я широко використовуються в таких країнах, як Німеччина, Швеція, Італія, Франція, а також у Нідерландах. Кожна з цих країн має унікальну модель, що враховує національні традиції, потреби суспільства, економічний стан і політичні особливості.

У Німеччині система охорони здоров'я є однією з найбільш розвинених у світі та відрізняється складною багаторівневою структурою, яка дозволяє підтримувати високий рівень доступності медичних послуг. Управління німецькою системою охорони здоров'я організоване на трьох рівнях: федеральному, регіональному (земельному) та місцевому. При цьому значна частина відповідальності за організацію та надання медичних послуг лежить на рівні федеральних земель, що сприяє адаптації системи до специфічних регіональних потреб [4].

Основою німецької системи є обов'язкове соціальне страхування, яке охоплює більшість населення країни. Внески до системи медичного страхування роблять як роботодавці, так і працівники. Децентралізація забезпечує конкуренцію між лікарняними касами, що дозволяє пацієнтам вибирати оптимальні для них послуги та страхові пакети [3]. Така модель сприяє високій якості медичних послуг та постійній інноваційній активності у сфері охорони здоров'я.

Швеція є яскравим прикладом децентралізованої системи охорони здоров'я, де основні повноваження в управлінні охороною здоров'я делеговані регіонам (ландстінгам) і муніципалітетам. Регіональні органи влади відповідають за надання медичних послуг і фінансування лікарень, а також за розробку політик у сфері охорони здоров'я, що дозволяє враховувати місцеві потреби та забезпечувати більш гнучке управління [5].

Шведська система охорони здоров'я фінансується за рахунок податків, що забезпечує стабільне джерело фінансування та підтримує соціальну справедливість у доступі до медичних послуг. Більшість регіонів Швеції акцентують увагу на профілактичних заходах та первинній медичній допомозі. Для цього розроблені спеціальні програми, спрямовані на зниження рівня хронічних захворювань і пропаганду здорового способу життя [6]. Завдяки таким підходам Швеція забезпечує високу якість медичних послуг, попереджує ускладнення захворювань та знижує навантаження на лікарняну систему.

В Італії система охорони здоров'я є переважно регіональною. Децентралізація управління дозволяє регіональним органам влади самостійно розподіляти ресурси та організовувати надання медичних послуг на основі місцевих потреб і бюджетів. Фінансування здійснюється як за рахунок державного бюджету, так і через додаткові внески від місцевих податкових надходжень. Це забезпечує стабільне фінансування медичних послуг, однак виникають проблеми з рівномірним доступом до послуг між економічно розвиненими та менш розвиненими регіонами [5].

Особливістю італійської моделі є інтеграція медичних послуг. Італія активно працює над створенням інтегрованих мереж, які об'єднують первинну, вторинну та третинну медичну допомогу. Такий підхід дозволяє пацієнтам отримувати послідовне лікування, починаючи від первинної консультації лікаря загальної практики і до високоспеціалізованого медичного обслуговування. Крім того, Італія розвиває систему «будинків здоров'я», де пацієнти можуть отримувати послуги з профілактики та первинної допомоги в зручних для них місцях, що знижує потребу в госпіталізації та загалом оптимізує роботу медичних установ [7].

Система охорони здоров'я Франції поєднує децентралізоване управління з централізованими стандартами якості, що забезпечує однаковий рівень медичних послуг у всій країні. Місцеві органи влади відповідають за організацію і фінансування медичних установ, однак усі вони повинні дотримуватись національних стандартів якості, встановлених Міністерством охорони здоров'я Франції. Це дозволяє забезпечити високу якість послуг незалежно від регіону [4].

Французька модель базується на системі обов'язкового медичного страхування, де держава оплачує більшу частину витрат на медичні послуги, а додаткові витрати покриваються за рахунок приватних страхових фондів. Пацієнти також мають можливість обирати між публічними і приватними лікарнями, що створює конкуренцію та стимулює підвищення якості послуг [1]. Децентралізація в поєднанні

з національними стандартами якості дозволяє французькій системі охорони здоров'я забезпечувати справедливий доступ до послуг і водночас підтримувати високі стандарти обслуговування.

Система охорони здоров'я в Нідерландах є унікальною завдяки застосуванню ринкових механізмів у поєднанні з жорстким регулюванням з боку держави. Хоча система фінансується здебільшого через обов'язкове медичне страхування, у ній також передбачено активну участь приватних страхових компаній, які конкурують між собою за клієнтів. Кожен громадянин має обрати приватного страховика, однак держава регулює ціни на основні послуги та забезпечує однаковий рівень базових медичних послуг [8].

Особливістю нідерландської системи є також високий рівень пацієнтоорієнтованості. Пацієнти мають можливість обирати лікаря, лікарню та страхову компанію, що сприяє підвищенню задоволеності пацієнтів і стимулює заклади охорони здоров'я до підвищення якості послуг. Нідерланди також активно впроваджують електронні медичні записи, що полегшує обмін інформацією між лікарями і покращує координацію лікування [4].

Децентралізовані системи управління охороною здоров'я в Європі мають низку переваг, серед яких підвищена гнучкість управління, більша адаптація до місцевих потреб, зменшення бюрократичних бар'єрів і покращення доступності медичних послуг для населення. Децентралізація також сприяє підвищенню якості медичних послуг за рахунок конкуренції між регіонами та лікарняними закладами, а також стимулює впровадження інноваційних підходів у сфері охорони здоров'я [5].

Проте існують і певні обмеження, пов'язані з децентралізацією. Наприклад, нерівномірний рівень економічного розвитку регіонів може призвести до значних відмінностей у доступності та якості медичних послуг. Крім того, децентралізація вимагає високого рівня управлінських навичок на місцях, що може бути складним у регіонах з недостатнім досвідом і ресурсами [7].

Адаптація децентралізованих європейських моделей управління охороною здоров'я може значно підвищити ефективність української системи. Наприклад, успішне впровадження системи регіональної децентралізації в Україні дозволило б забезпечити краще фінансування медичних установ на місцевому рівні, а також адаптувати надання послуг до реальних потреб громад [68]. Досвід Швеції з акцентом на профілактику і первинну медичну допомогу може бути корисним для зниження рівня хронічних захворювань в Україні, особливо у сільських та віддалених регіонах [2].

Таким чином, децентралізація може стати важливим інструментом для підвищення ефективності управління охороною здоров'я в Україні, забезпечуючи більше залучення місцевих громад і покращення доступності та якості медичних послуг.

Система охорони здоров'я у країнах світу, таких як США, Австралія, Японія та Південна Корея, розвинула унікальні підходи до забезпечення якості медичних послуг, включаючи високі стандарти контролю якості, інноваційні моделі фінансування, розвиток телемедицини та спеціалізовані системи акредитації медичних установ. Ці країни демонструють різноманітність стратегій, які спрямовані на підвищення рівня обслуговування та забезпечення доступності медичних послуг, що може бути корисним для адаптації в інших системах охорони здоров'я, зокрема в Україні.

Система охорони здоров'я США поєднує приватний та державний сектори, що створює умови для конкуренції між медичними закладами і стимулює до підвищення якості послуг. Для контролю якості медичних послуг у США діє кілька організацій, включаючи агентство з досліджень та якості у сфері охорони здоров'я (AHRQ), яке розробляє національні рекомендації та проводить дослідження, спрямовані на підвищення рівня медичної допомоги [4].

Великим кроком у підвищенні якості стала впроваджена програма Medicare та Medicaid, що надає державне страхування людям похилого віку, особам з інвалідністю та малозабезпеченим. Завдяки цим програмам медичні заклади, які прагнуть працювати з державними страхувальниками, повинні відповідати високим стандартам якості, які регулярно переглядаються і оновлюються [5]. Крім того, програма «Пацієнт та сім'я в центрі уваги» (PFCC) у США сприяє забезпеченню пацієнтоорієнтованих послуг, де увага зосереджена на потребах пацієнтів, їхній безпеці та комфорту.

США також є одним із лідерів у впровадженні телемедицини та мобільних додатків для моніторингу стану здоров'я. Телемедицина є особливо корисною для надання допомоги у віддалених або сільських регіонах, де доступ до медичних послуг може бути обмеженим. Окрім цього, телемедицина полегшує контроль за пацієнтами з хронічними захворюваннями, дозволяючи надавати підтримку без регулярних відвідувань лікарень [7]. Додатково, США активно застосовують електронні медичні записи (ЕМЗ), що значно покращує координацію між лікарями та дозволяє забезпечити точність у діагностуванні та лікуванні [6].

Японія характеризується одним із найвищих рівнів тривалості життя у світі, що значною мірою є результатом ефективної системи охорони здоров'я, орієнтованої на профілактику та доступність медичних послуг. Система охорони здоров'я Японії фінансується за рахунок обов'язкового медичного страхування, де всі громадяни мають доступ до базових послуг. Унікальним аспектом є регулярні медичні огляди, які проводяться для всіх працівників і пенсіонерів, що дозволяє своєчасно виявляти хронічні захворювання та знижувати їхній розвиток [8].

Японська система також акцентує увагу на соціальній відповідальності населення та залученні громади до заходів з підтримки здоров'я. Наприклад, муніципалітети активно організовують програми зі здорового харчування, фізичної активності та профілактики захворювань, що значно знижує потребу у високовартісному медичному обслуговуванні [4]. Це дозволяє японській системі охорони здоров'я забезпечувати високий рівень профілактики захворювань і підтримувати якість життя громадян на високому рівні.

Австралія поєднує державну та приватну систему охорони здоров'я, де державна частина (Medicare) забезпечує доступ до базових медичних послуг для всіх громадян і резидентів країни. Австралійська система Medicare фінансується за рахунок спеціального податку на доходи, що дозволяє забезпечити стабільне джерело фінансування [1]. У свою чергу, приватний сектор доповнює державну систему, пропонуючи додаткові послуги та доступ до висококласного медичного обслуговування.

Однією з особливостей австралійської системи є акредитація медичних установ через Австралійську комісію з безпеки та якості медичних послуг (ACSQHC). Акредитація є обов'язковою для державних медичних закладів і передбачає дотримання високих стандартів безпеки та якості лікування, що сприяє зменшенню кількості медичних помилок [1]. Крім того, Австралія активно розвиває системи підтримки психічного здоров'я, а також впроваджує стратегії для підвищення доступності медичних послуг у віддалених районах, де живуть корінні народи [3].

Австралія також відома своєю системою зворотного зв'язку від пацієнтів, яка дозволяє отримувати відгуки та рекомендації для покращення медичних послуг. Пацієнти можуть оцінювати якість лікування, що стимулює медичні заклади підвищувати рівень обслуговування. Такий підхід, орієнтований на пацієнта, допомагає адаптувати послуги до потреб користувачів, що особливо важливо у різноманітному суспільстві, яким є Австралія [5].

Попри численні переваги зарубіжних моделей управління закладами охорони здоров'я, їх адаптація в Україні потребує комплексного підходу з урахуванням національних реалій. Однією з основних проблем є нерівномірний розвиток інфраструктури охорони здоров'я у різних регіонах країни, що ускладнює впровадження єдиних стандартів якості медичних послуг [7]. Для подолання цих труднощів необхідно реалізувати програми розвитку інфраструктури та вдосконалення матеріально-технічної бази, особливо у сільській місцевості.

Ще одним викликом є питання забезпечення фінансової підтримки медичних реформ. Більшість успішних систем охорони здоров'я у розвинених країнах базується на стабільних фінансових механізмах, таких як медичне страхування або державне фінансування з бюджету [8]. В Україні ж досі існує проблема нестабільного фінансування, що може бути вирішене через впровадження страхових механізмів, які дозволять зменшити залежність медичних закладів від державних субсидій [7].

Адаптація зарубіжного досвіду управління персоналом також є важливим елементом реформ. Запровадження програм підвищення кваліфікації, а також мотиваційних схем для медичних працівників є критично важливими для збереження кваліфікованих кадрів. Україна може скористатися успішними прикладами програм розвитку лідерства та мотивації персоналу, що широко використовуються в Європі [6].

Отже, досвід провідних країн світу у сфері публічного управління закладами охорони здоров'я показує, що ефективність медичної системи залежить від комплексного підходу, який охоплює стратегічне планування, інновації, децентралізацію управління та доступність медичних послуг. Вивчення цих моделей є важливим для України, яка прагне покращити свою систему охорони здоров'я в умовах обмежених ресурсів та високого попиту на якісні медичні послуги.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зарубіжний досвід публічного управління закладами охорони здоров'я демонструє важливість комплексного підходу до організації систем охорони здоров'я, який забезпечує високу якість медичних послуг, їх доступність та фінансову стійкість. У країнах з розвиненими системами охорони здоров'я, таких як Німеччина, Велика Британія, США, Японія, Канада, Австралія та Нідерланди, різноманітні моделі та практики дозволяють успішно вирішувати ключові завдання публічного управління, такі як регулювання якості послуг, оптимізація витрат,

забезпечення доступу до медичної допомоги та впровадження інновацій. Ці країни надають важливий приклад для України, оскільки їх досвід може слугувати базою для адаптації кращих управлінських рішень та впровадження сучасних підходів.

У Німеччині публічне управління охороною здоров'я базується на децентралізованій системі, яка дозволяє регіонам адаптувати послуги до місцевих потреб, а також на потужному механізмі соціального страхування, що охоплює значну частину населення. Децентралізація в Німеччині дозволяє ефективніше управляти ресурсами та створює можливості для конкуренції між закладами, що позитивно впливає на якість медичних послуг. Соціальне страхування забезпечує фінансову стійкість системи, робить медичні послуги доступними та підтримує економічну рівність, що є важливим компонентом системи охорони здоров'я. Таким чином, зарубіжний досвід публічного управління закладами охорони здоров'я підтверджує важливість гнучкості в управлінні, фінансової стабільності, доступності, стандартизації та впровадження інновацій. Досвід країн із різними моделями управління, які ефективно поєднують державні та приватні механізми, забезпечує універсальність і гнучкість системи охорони здоров'я. Адаптація цих практик в Україні дозволить створити систему, яка здатна реагувати на зміни, швидко адаптуватись до нових викликів та забезпечувати якісну медичну допомогу для всіх категорій населення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Karpenko, L., Zzhylinska, O., Zalizko, V., Kukhta, P., Vikulova, A. Human development in the context of provision of the social safety of society. Journal of Security and Sustainability. 2019. Issues 8(4). pp. 725-734.

2. Thomson, S., Osborn, R., Squires, D., Jun, M. International Profiles of Health Care Systems: Australia, Canada, Denmark, England, France, Germany, Iceland, Italy, Japan, the Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, Switzerland, and the United States. 2018. URL: http://www. commonwealthfund.org/~/media/files/publications/fund-report/2018/nov/1645_squires_intl_profiles_ hlt_care_systems_2018.pdf.

3. Golovanova A. & Krasnov O. Actual problems of medical insurance development during the period of market reform. Economics and Health Law. 2015. Vol. 1. pp. 16-21.

4. Melnychenko A. & Akimova O. Developing competences of public management and administration specialists: implementation of foreign experience in Ukraine. Advanced Education. 2019. № 13. pp. 89-96.

5. Василенко Ю. Європейський досвід підготовки фахівців управління медичною освітою. Вісник Дніпровської академії неперервної освіти. Серія: Публічне управління та адміністрування: науково-виробниче видання. 2022. № 1. С. 43-47.

6. Швіндіна Г., Веккальне Р., Балагуровська І., Хрін Н. Особливості та напрями розвитку сучасного менеджменту: на прикладі закладів охорони здоров'я України. Health Economics and Management Review. 2022. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://armgpublishing.com/wp-content/uploads/2022/06/hem_1_2022_19_24.pdf

7. Слатвицька Н., Мирошниченко І., Кобушко Я., Рекуненко І. Система управління персоналом у закладах охорони здоров'я: зарубіжний та вітчизняний досвід. Health Economics and Management Review. 2022. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://armgpublishing.com/wp-content/uploads/2023/01/hem_4_6.pdf

8. Карпенко Л. Розробка фінансового механізму забезпечення державних гарантій медичного обслуговування населення: зарубіжна практика. Вісник Хмельницького національного університету. 2022. URL: http://journals.khnu.km.ua/vestnik/?p=11561

СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ОСВІТИ

SOCIAL RESPONSIBILITY OF THE STATE IN THE SPHERE DEVELOPMENT OF EDUCATION

УДК 351.844
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.40

Коваленко І.І.
викладач кафедри соціології
Запорізький національний університет

Статтю присвячено дослідженню проблем реалізації соціальної відповідальності держави у сфері освіти, зокрема і процесу її розвитку.

Наголошено на тому, що соціальна відповідальність – складне, збірне, філософське та етико-психологічне поняття, сутність якого досліджується багатьма науками. Вона, останнім часом, впроваджується у всі сфери буття соціуму, зокрема: індивідуальне життя людини, суспільні відносини, політику, державне управління, економіку, освіту, медицину, підприємництво, культуру, релігію тощо, у зв'язку з чим зростає коло суб'єктів соціальної відповідальності, а саме відповідальність: людини, суспільства, держави, корпоративна соціальна відповідальність та відповідальність соціуму в глобальному вимірі. Політика нашої держави має бути спрямована на соціальний захист та соціальне забезпечення громадян, зокрема і у сфері освіти, що передбачає і соціальну відповідальність держави.

Досліджено наукову думку щодо визначення понять «соціальна відповідальність», «соціальна відповідальність особи», «соціальна відповідальність суспільства», «соціальна відповідальність держави». Розглядаються різноманітні підходи в науковій літературі до питання визначення сутності та структури соціальної відповідальності.

Зроблено висновок про те, що: центром соціальної відповідальності особи є соціальна норма; життєдіяльність кожної конкретної особистості тісно пов'язано з суспільством, оскільки у державі людина не існує окремо від суспільства; основою соціальної відповідальності держави є її соціальна політика, в тому числі і у сфері розвитку освіти; соціальна відповідальність (соціальна політика) держави у сфері розвитку освіти взаємопов'язана з соціальною відповідальністю держави у сфері соціального захисту населення. Вирішення проблем, пов'язаних з підвищенням ефективності реалізації соціальної відповідальності держави у сфері освіти потребує комплексного підходу.

Виокремлено основні проблеми реалізації соціальної відповідальності держави у сфері освіти в сучасних умовах агресивної війни. Зроблено висновок про можливі напрямки подолання цих проблем.

Ключові слова: *Соціальна держава, соціальна відповідальність, соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальна допомога, права людини, права громадянина, суспільство, освіта.*

The article is devoted to the study of the problems of implementing the social responsibility of the state in the field of education, in particular, the process of its development.

It is emphasized that social responsibility is a complex, collective, philosophical and ethical-psychological concept, the essence of which is studied by many sciences. Recently, it has been introduced into all spheres of society, in particular: individual life of a person, social relations, politics, state administration, economy, education, medicine, entrepreneurship, culture, religion, etc., in connection with which the circle of subjects is growing of social responsibility, namely responsibility: of a person, society, state, corporate social responsibility and responsibility of society in a global dimension. The policy of our state should be aimed at social protection and social security of citizens, in particular in the field of education, which implies the social responsibility of the state.

The scientific opinion on the definition of the concepts «social responsibility», «social responsibility of an individual», «social responsibility of society», «social responsibility of the state» was studied. Various approaches in the scientific literature to the issue of defining the essence and structure of social responsibility are considered.

It was concluded that: the center of a person's social responsibility is a social norm; the life activity of each specific individual is closely connected with society, since in the state a person does not exist separately from society; the basis of the state's social responsibility is its social policy, including in the field of education development; the social responsibility (social policy) of the state in the field of education development is interconnected with the social responsibility of the state in the field of social protection of the population. Solving problems related to increasing the effectiveness of the implementation of the state's social responsibility in the field of education requires a comprehensive approach.

The main problems of realizing the state's social responsibility in the field of education in modern conditions of aggressive war are highlighted. A conclusion was made about possible ways to overcome these problems.

Key words: *Social state, social responsibility, social protection, social security, social assistance, human rights, citizen's rights, society, education.*

Постановка проблеми. Соціальна відповідальність, як соціально-правова категорія, останнім часом впроваджується у всі сфери буття соціуму: індивідуальне життя людини, суспільні відносини, політику, державне управління, економіку, освіту, медицину, підприємництво, культуру, релігію тощо. У зв'язку з цим зростає коло суб'єктів соціальної відповідальності, а саме відповідальність: людини, суспільства, держави, корпоративна соціальна відповідальність та відповідальність соціуму в глобальному вимірі.

Соціальна відповідальність – складне, збірне, філософське та етико-психологічне поняття, сутність якого досліджується багатьма науками. Ця проблематика вже давно

перебуває в полі зору дослідників у різних галузях знань (філософії, соціології, економіки, політології, державного управління тощо).

Вирізняють політичну, юридичну, професійну, громадську, громадянську, моральну та інші види відповідальності, що, в сукупності, складають таке родове поняття як «соціальна відповідальність».

Розуміння сутності соціальної відповідальності відіграє значну роль у процесі побудови соціальної держави.

Під «соціальною державою» можна розуміти державу, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують людини гідне життя та вільний розвиток. Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1 Конституції України) [1]. Відповідно, перед нашою державою особливо гостро постає питання соціальної відповідальності, зокрема – держави перед людиною, громадянином, соціумом.

Соціальна відповідальність держави може реалізовуватись у різних сферах буття, наприклад у сфері: освіти та науки; охорони здоров'я; праці; соціального захисту населення; екологічної безпеки; атомної енергетики тощо.

Останнім часом в Україні особливої актуальності набувають проблеми реалізації соціальної відповідальності держави у сфері освіти. Це, крім іншого, пов'язано з вимушеною необхідністю впровадження дистанційного навчання спочатку через епідемію ковід-19, а потім – через початок повномасштабного вторгнення російської федерації. Актуальними є і інші проблеми розвитку та реалізації процесу освіти у сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичних питань щодо соціальної відповідальності, а також – проблем соціальної відповідальності держави, стосуються дослідження таких науковців як В. Андріяш, В. Андрущенко, В. Бакіров, О. Безрукова, Л. Білецька, Ю. Бисаг, М. Бойченко, В. Грищук, Л. Грядунов, О. Дєгтяр, Л. Калєніченко, С. Кісс, І. Коваленко, М. Козюбра, А. Кравченко, Є. Мануйлов, Н. Оніщенко, О. Панкевич, А. Плахотний, П. Рабінович, А. Рижко, Н. Ткаченко, Р. Хачатуров, Р. Ягутян та ін. Проблеми соціальної відповідальності держави у сфері освіти освячувались у роботах С. Бех, О. Грішнової, А. Сингаївської, Р. Хусаінова, Л. Шевченко та ін. Однак, незважаючи на наявність значної кількості наукових досліджень з даного напрямку, певна низка складних актуальних питань все ще чикають свого вирішення.

Мета статті. Дослідження сутності та принципів соціальної відповідальності держави у сфері освіти в Україні, а також її значимості в умовах сучасних викликів.

Виклад основного матеріалу. Поняття «соціальна відповідальність держави» досить складне і неоднозначне. Так, О. Грішнов зазначає – держава, як головний інститут політичної системи суспільства, виникає, перш за все, задля задоволення його соціальних потреб, тож її соціальна функція є стрижневою і визначальною [2]. На державу покладається обов'язок дбати про благополуччя населення, дотримання та забезпечення прав й свобод людини і громадянина. Німецький науковець М. Шпікер підкреслює: «Те, що держава повинна бути не тільки правовою, але й соціальною, що вона повинна піклуватися не тільки про право та безпеку, але й про гідні людини умови життя і праці, що вона повинна захищати громадян від ризиків втрати доходів унаслідок хвороби, інвалідності, віку і безробіття, що вона повинна гарантувати соціальну безпеку, соціальну справедливість і суспільну інтеграцію, – це все справді християнська спадщина» [3, с. 6]. Соціальна відповідальність є найважливішим елементом взаємозв'язку держави та людини, держави та суспільства, особи та суспільства. Виконання покладених на державу обов'язків (як, наприклад: безкоштовна початкова освіта; забезпечення медичного обслуговування населення; сприяння консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України тощо) [1] – першорядний пріоритет її діяльності. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України) [1].

Держава, у особі державних органів, несе відповідальність за: реалізацію розроблених соціальних програм; забезпечення ефективного функціонування галузей соціальної інфраструктури, таких як освіта, наука, культура, охорона здоров'я та ін. Також вона має контролювати: дотримання встановлених державних соціальних стандартів; витрати бюджетних коштів, призначених для забезпечення соціальних потреб та інше.

Взагалі поняття «соціальна відповідальність» розглядається як, наприклад, об'єктивна необхідність відповідати за порушення соціальних норм [4]. Дослідник В. Хомич зазначає, що соціальна відповідальність – це складне суспільне відношення, яке полягає у свідомо-вольовому самообмеженні особою своєї суб'єктивної свободи відповідно до вимог, що схвалюються

суспільством та у суспільному осуді у випадку допущення особою безвідповідальність в процесі реалізації суб'єктивної свободи [5, с. 13]. Але таке визначення, звісно, характеризує сутність соціальної відповідальності людини. При цьому, слід зазначити, що соціальна відповідальність суспільства полягає, зокрема, в здійсненні громадського контролю за належним виконанням органами державної влади відповідної соціальної політики та своєчасним виконанням (в повному обсязі) прийнятих на себе державою соціальних зобов'язань.

Науковець А. Плахотний пропонує багатоступеневу структуру соціальної відповідальності, в залежності від її суб'єкта. Перш за все він виділяє особисту та суспільну відповідальність. На думку дослідника соціальна відповідальність – це «соціальний механізм контролю, користуючись яким, суспільство забезпечує узгодження особистих і суспільних інтересів, направляє поведінку людей в необхідне, суспільно корисне русло» [6, с. 11]. У зазначеному, на думку А. Плахотного, проявляється об'єктивна та суб'єктивна сторони відповідальності. Окрім цього науковець пропонує розділити соціальну відповідальність: 1) за способами регулювання й забезпечення: як правова та моральна відповідальність; 2) у часовому просторі: відповідальність за минуле (за вже вчинене діяння) – ретроспективна сторона; відповідальність за майбутні дії – перспективна сторона. Також А. Плахотний пропонує класифікувати соціальну відповідальність за видами соціальних ролей: політична, партійна, виробнича, професійна, цивільна, сімейна [6, с. 12].

Визначаючи сутність соціальної відповідальності держави науковці В. Андрущенко, В. Бакіров та М. Бойченко наголошують, що така відповідальність представляє собою ступінь відповідності дій соціальних суб'єктів до взаємних вимог, які є правовими й іншими соціальними нормами чи загальними інтересами. У даному випадку соціальними суб'єктами можуть бути, наприклад, держава, соціальні групи, окремі індивіди тощо [7, с. 141-142]. З цього ж приводу у своїх роботах О. Безрукова зазначає, що в загальному соціальному розумінні державна соціальна відповідальність є «об'єктивно сформованими в результаті закономірного розвитку цивілізації та витікаючи з самої природи взаємовідносин держави, громадянського суспільства та людини, гарантовані можливості користуватися найбільш важливими соціальними благами та послугами за умов безпечного та вільного існування індивіда» [8, с. 32].

На думку Д. Сковронського соціальна відповідальність держави – це «відповідальність за створення умов безпечної життєдіяльності та розвиток людини відповідно до національних інтересів та міжнародних норм» [9, с. 375].

Дослідниця О. Грішнова доходить висновку, що соціальна відповідальність держави, а саме – органів державної влади різного рівня управління й органів місцевого самоврядування – має багатофункціональний та системо-утворюючий зміст. Соціальна відповідальність держави не тільки сприяє реалізації всіх інших принципів сучасного державного управління, а й забезпечує позитивний імідж державних інститутів і посадових осіб, а також – стає обов'язковим засобом соціальної відповідальності на різних рівнях і запорукою соціального прогресу [2]. А, як зазначає А. Бистрай, щодо проблем забезпечення необхідних умов навчання для осіб з особливими потребами: «соціальна відповідальність держави – це ефективно функціонуюча система соціального захисту громадян та конкретних дій влади, які наочно демонструють, що соціально незахищені громадяни держави потрібні, і що підтримка молодих людей з особливими потребами – це цінна інвестиція держави в успішне майбутнє країни» [10].

На основі зазначеного вище, можна прийти до висновку, що: центром соціальної відповідальності особи є соціальна норма; життєдіяльність кожної конкретної особистості тісно пов'язано з суспільством, оскільки у державі людина не існує окремо від суспільства; основою соціальної відповідальності держави є її соціальна політика, в тому числі і у сфері розвитку освіти; соціальна відповідальність (соціальна політика) держави у сфері розвитку освіти взаємопов'язана з соціальною відповідальністю держави у сфері соціального захисту населення.

Відповідно до Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII (далі – Закон) до органів управління у сфері освіти належать: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки; центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; постійно діючий колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти; державні органи, яким підпорядковані заклади освіти; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування (ст. 62 Закону) [11]. Закон, також, визначає деякі принципи та порядок реалізації соціальної відповідальності у сфері освіти. Так, зокрема, до повноважень Кабінету Міністрів України, відповідно до ст. 63 Закону, відноситься обов'язок: 1) вживати заходів щодо

забезпечення конституційного права кожної особи на освіту; 2) забезпечувати проведення державної політики у сфері освіти; 3) затверджувати стратегію розвитку освіти в Україні; 4) розробляти, затверджувати й виконувати державні цільові програми у сфері освіти; 5) забезпечувати конституційні права щодо отримання освіти, зокрема – рівні умови отримання освіти кожною особою та рівного розвитку закладів освіти всіх форм власності; 6) вирішувати проблеми фінансування освіти та питання щодо пріоритетів з підготовки фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення їх кваліфікації та перепідготовки кадрів у розрізі галузей знань; 7) затверджувати: перелік галузей знань і спеціальностей для підготовки фахівців вищої, фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти; посади науково-педагогічних і педагогічних працівників закладів освіти; ліцензійні умови провадження освітньої діяльності навчальними закладами [11]. Також Кабінет Міністрів України здійснює і інші повноваження, передбачені законом. Приблизно такі ж функції виконують інші вказані органи управління у сфері освіти в Україні (статті 64-67 Закону), відповідно до своїх повноважень.

Органи місцевого самоврядування (виконавчі органи сільських, селищних, міських рад), згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. [12], теж реалізують певну соціальну відповідальність держави щодо сфери освіти (ст. 32 «Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності»). Зокрема вони: 1) здійснюють управління закладами освіти (підпункт 1 пункту «а» ст. 32); 2) забезпечують здобуття особами повної загальної середньої, а також професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти у державних і комунальних закладах освіти, та забезпечують створення необхідних умов для виховання дітей і молоді, розвитку їхніх здібностей, їх трудового навчання тощо (підпункт 2 пункту «а» ст. 32); 3) створюють, за рахунок: а) коштів місцевого бюджету, б) коштів підприємств, залучених з цією метою на договірних засадах, в) коштів установ та організацій незалежно від форм власності, г) коштів населення й інших джерел – фонд загальнообов'язкового навчання при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності, та контролюють використання таких коштів за призначенням (підпункт 3 пункту «а» ст. 32); 4) забезпечують для учнів, вихованців, студентів та педагогічних працівників пільговий проїзд до місця їх навчання і додому у порядку та розмірах, визначених органами місцевого самоврядування та за рахунок видатків відповідних місцевих бюджетів (підпункт 4 пункту «а» ст. 32); 5) організують у закладах освіти медичне обслуговування і харчування (підпункт 6 пункту «а» ст. 32); 6) забезпечують (звісно в межах наданих їм повноважень) доступність і безоплатність освіти, а також можливість отримати освіту державною мовою (підпункт 1 пункту «б» ст. 32); 7) забезпечують, відповідно до вітчизняного законодавства, розвиток всіх видів освіти (підпункт 2 пункту «б» ст. 32); 8) організують облік дітей дошкільного та шкільного віку (підпункт 4 пункту «б» ст. 32); 9) надають випускникам загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів державної чи комунальної форми власності допомогу з працевлаштуванням (підпункт 5 пункту «б» ст. 32) та інше.

Питання соціальної відповідальності держави щодо розвитку освіти, на законодавчому рівні, врегульовано досить ефективно. Здебільшого проблеми реалізації такої відповідальності виникають на стадії її практичного здійснення – фактичного соціального забезпечення та захисту населення у сфері освіти.

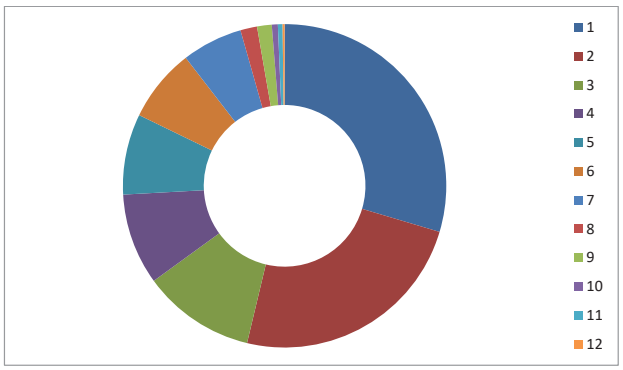
На сьогодні, Україна знаходиться у режимі «жорсткої економії» ресурсів, у зв'язку з внутрішніми та зовнішніми обставинами, зокрема – військовою агресією рф. При цьому, особливо нагальними потребами на даний час є: забезпечення безпеки в навчальних закладах під час війни; забезпечення необхідних та достатніх витрат на освіту; забезпечення умов навчання для дітей (осіб), які одночасно навчаються у двох навчальних закладах чи мають багато додаткових занять (тимчасово переміщені особи, зокрема і ті, які знаходяться та навчаються за кордоном), через що відбувається підвищене виснаження (фізичне, психологічне) як учнів, так і вчителів (викладачів); забезпечення оптимального оцінювання навчальних досягнень; надання можливості дистанційного викладання в Україні учителям (викладачам), які знаходяться за кордоном; забезпечення приміщеннями для навчання, замість зруйнованих; забезпечення проведення ефективного реформування; оптимізація проведення ЗНО та інших видів зовнішнього оцінювання. Так, наприклад, необхідно облаштовувати укриття в навчальних закладах, забезпечувати інструктаж персоналу, викладачів та учнів щодо організації навчання в укриттях, про те, що необхідно робити у випадку повітряної тривоги, зокрема – проведення відповідних тренувань. Виникає потреба

у узгодженні навчальних планів вітчизняних та зарубіжних навчальних закладів, зокрема і щодо можливого перезарахування академічної різниці. Необхідне врегулювання на законодавчому рівні питань щодо проведення дистанційного або змішаного навчання з урахуванням можливостей і потреб учнів (студентів) та вчителів (викладачів), які через обставини, що склалися, знаходяться в іншому місті або державі та інше.

Також, великою проблемою є навчання на тимчасово окупованих територіях. Велика кількість дітей (як і дорослих осіб) мають бажання, але не мають можливості, отримати освіту за українськими освітніми програмами. Таке прагнення, зокрема, створює реальну небезпеку для цих людей.

Крім того, на сьогодні в Україні близько 3-х мільйонів чоловік з інвалідністю, і з них близько 160 тисяч – діти. І, на превеликий жаль, ці показники збільшуються. При цьому у навчальних закладах усіх рівнів освіти навчаються тільки (приблизно) 95 тисяч осіб (діти, учні, студенти) з інвалідністю [10]. Особам з особливими потребами необхідно створювати всі можливі сприятливі умови для навчання, всебічного розвитку та соціальної адаптації у суспільстві.

Так, наприклад, за результатами опитування батьків здобувачів повної загальної середньої освіти [13], було виявлено наступні проблеми в отриманні освіти у сучасних умовах:



Де причинами ускладнення отримання освіти виступають:

1. Складний емоційний стан або психологічні проблеми дітей через війну – 11208 осіб (44,4 %);

2. Поганий або відсутній Інтернет в певній місцевості – 9121 особа (36,2 %);

3. Дитина не може сприймати дистанційне навчання – 4269 осіб (16,9 %);

4. Відсутність навчання або часткове дистанційне навчання – 3456 осіб (13,7);

5. Відсутність або нестача гаджетів для навчання – 3051 особа (12,1 %);

6. Інші проблеми – 2764 особи (11 %);

7. Перебування в укритті перешкоджало нормальному навчанню дитини – 2306 осіб (9,1 %);

8. Проблеми (побутові, комунікативні та інші) під час перебування за кордоном – 634 особи (2,5 %);

9. Проблеми відсутні – 565 осіб (2,2 %);

10. Проблемі зі здобуттям освіти, що виникають на тимчасово окупованих територіях – 227 осіб (0,9 %);

11. Проблеми дітей з особливими освітніми потребами – 176 осіб (0,7 %);

12. Проблеми внутрішньо перемішених осіб – 64 особи (0,3 %).

Сума зазначених відсотків не складає 100 % через те, що батьки могли обрати декілька варіантів відповідей.

Отже велика кількість означених проблем потребують вирішення і чіткого державного контролю.

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що основою соціальної відповідальності держави є її соціальна політика, в тому числі і у сфері розвитку освіти.

В умовах повномасштабної агресивної війни рф проти України у соціальній відповідальності (соціальній політиці) держави проглядаються нові риси. Звісно, у такій ситуації на перше місце ставиться забезпечення державою миру та безпеки населення. При цьому деякі права громадян можуть виявитися обмеженими. Однак, незважаючи на військові дії, всі конституційні права та свободи людини і громадянина в Україні мають бути дотриманими, зокрема і: право на вільний розвиток своєї особистості; право на працю (щодо праці вчителів та викладачів); право на освіту. Для забезпечення ефективності соціальної відповідальності держави у цих сферах необхідно: 1) створення умов безпечного навчання, в тому числі і шляхом облаштування укриттів в навчальних закладах та забезпечення інструктажу персоналу, викладачів й учнів щодо організації процесу навчання в укриттях; 2) узгодження навчальних планів вітчизняних та зарубіжних навчальних закладів; 3) врегулювання на законодавчому рівні питань щодо проведення дистанційного або змішаного навчання з урахуванням можливостей і потреб учнів (студентів) та вчителів (викладачів), які, через існуючі наразі обставини, знаходяться в іншому місті України або в іншій державі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii

2. Грішнова О. А. Соціальна відповідальність у контексті подолання системної кризи в Україні. URL: https://dse.org.

3. Шпікер М. Християнство та вільна конституційна держава. *Релігія і право.* № 1. 2000. С. 5-8

4. Соціальна відповідальність громадянина, суспільства, держави. URL: https://stud.com.ua/126100/sotsiologiya/sotsialna_vidpovidalnist_gromadyanina_suspilstva_derzhavi

5. Чепульченко Т. О. Соціальна відповідальність: поняття та сутність. Вісн. Нац. тех. ун-ту України «Київський політехнічний інститут». Сер. Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. пр. Київ. Політехніка. 2010. № 1 (5). 142 с

6. Плахотный А. Ф. Проблеми соціальної відповідальності. Харків. Вища школа. 1981. 191 с.

7. Андрущенко В. П., Бакіров В. С., Бойченко М. І. Відповідальність соціальна. Філософський словник соціальних термінів. Харків. Р.И.Ф. 2005.

8. Безрукова О. А. Соціальна відповідальність в сучасному українському суспільстві: соціологічна концептуалізація та досвід емпіричного дослідження: дис. докт. соц. наук. 22.00.04. Київ. 2015. 427 с.

9. Сковронський Д. М. Становлення соціальної держави в Україні в контексті соціальних принципів європейського союзу. Актуальні проблеми держави і права. 2011. С. 373-380.

10. Бистрай А. Без оптимізації системи соціального захисту, українці можуть так і залишитись «незахищеними верствами» населення. URL: https://poltava.to/news/49234/

11. Про освіту. Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2017. № 38-39. Ст. 380. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text

12. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1 %80#Text

13. Проблеми щодо навчання дітей, які перебувають в Україні. URL: https://eo.gov.ua/problemy-shchodo-navchannia-ditey-iaki-perebuvaiut-v-ukraini/2022/08/16/

АНАЛІЗ ЗВІТУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ДИРЕКТИВИ 2011/24/ЄС ЗА 2022 РІК

ANALYSIS OF THE EUROPEAN COMMISSION'S REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF DIRECTIVE 2011/24/EU FOR 2022

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.41

Тишко Д.Ф.
к. мед. наук, доцент,
доцент кафедри ортопедичної стоматології
Національний медичний університет імені О.О. Богомольця
ORCID ID: 0000-0003-4271-0812

Аналіз звіту Європейської комісії щодо впровадження Директиви 2011/24/ЄС є надзвичайно актуальним в контексті євроінтеграційних процесів України та глобальних тенденцій у сфері охорони здоров'я. Ця Директива, яка регулює права пацієнтів у транскордонній системі охорони здоров'я, є важливим інструментом для забезпечення високих стандартів медичних послуг та захисту прав пацієнтів.

Метою статті є вивчення звіту Європейської комісії щодо впровадження Директиви 2011/24/ЄС за 2022 рік з метою аналізу моделей мобільності пацієнтів.

В процесі дослідження Директиви, було встановлено, що хоч і досягнуто певного прогресу, звіт висвітлює ряд проблем, які стримують повну реалізацію потенціалу Директиви та обмежують її позитивний вплив на пацієнтів. Низький рівень обізнаності громадян щодо своїх прав у сфері транскордонного медичного обслуговування, недостатня інформаційна підтримка, бюрократичні бар'єри та невизначеність щодо фінансових аспектів, таких як оплата медичних послуг та компенсації, продовжують ускладнювати ефективне використання можливостей, які надає Директива. Це в свою чергу дозволило виокремити рекомендації щодо посилення впливу Директиви, такі як: просвітницькі кампанії, спрощення адміністративних процесів, покращене розповсюдження інформації, зміцнення ERN, вдосконалення системи збору даних, залучення зацікавлених сторін.

Встановлено, що виконання рекомендації потенційно може дозволити використовувати кращі практики Директиви, гарантуючи, що громадяни зможуть ефективніше реалізовувати свої права на транскордонне медичне обслуговування та отримувати необхідну допомогу.

У статті підкреслено, що створення Європейських довідкових мереж (ERN) спонукало медичних працівників до активнішої участі у лікуванні рідкісних захворювань та заохотило медичні заклади інвестувати в розвиток цієї сфери. ERN стали платформою для обміну цінним досвідом та знаннями, що значно покращило якість життя пацієнтів з рідкісними захворюваннями.

Ключові слова: *охорона здоров'я, аналіз, оцінка, Європейська комісія, Директива, транскордонне медичне обслуговування.*

The analysis of the European Commission report on the implementation of Directive 2011/24/EU is extremely relevant in the context of Ukraine's European integration processes and global trends in the field of healthcare. This Directive, which regulates patients' rights in the cross-border healthcare system, is an important tool for ensuring high standards of medical services and protecting patients' rights.

The aim of the article is to study the European Commission report on the implementation of Directive 2011/24/EU for 2022 in order to analyze patient mobility patterns.

In the process of studying the Directive, it was found that although some progress has been made, the report highlights a number of problems that hinder the full realization of the Directive's potential and limit its positive impact on patients. The low level of citizens' awareness of their rights in the field of cross-border healthcare, insufficient information support, bureaucratic barriers and uncertainty regarding financial aspects such as payment for healthcare services and reimbursements continue to hinder the effective use of the opportunities provided by the Directive. This in turn allowed for the identification of recommendations to strengthen the impact of the Directive, such as: awareness-raising campaigns, simplification of administrative processes, improved dissemination of information, strengthening of the ERN, improvement of the data collection system, involvement of stakeholders.

It was found that the implementation of the recommendation could potentially allow the use of best practices of the Directive, ensuring that citizens can more effectively exercise their rights to cross-border healthcare and receive the necessary care.

The article notes that the establishment of European Reference Networks (ERNs) has contributed to significant commitment from healthcare professionals and investment from healthcare providers in the field of rare diseases. ERNs have facilitated the exchange of invaluable knowledge, benefiting patients struggling with rare diseases.

Key words: *healthcare, analysis, assessment, European Commission, Directive, cross-border healthcare.*

Постановка проблеми. Аналіз фінансових наслідків транскордонного медичного обслуговування відповідно до Директиви в межах Європейського Союзу (ЄС) з 2018 по 2020 рік, демонструє, що загальна сума відшкодування становила 243 мільйони євро. Розподіл цих сум за три роки показав збільшення з 73,4 млн євро у 2018 році до 92,1 млн євро у 2019 році, а потім зменшення до 77,5 млн євро у 2020 році [1]. При дослідженні країн, які надали дані за всі відповідні базові роки, було послідовне зростання відшкодованих сум щорічно з 2016 по 2019 роки. Однак у 2020 році спостерігалося значне падіння, що пов'язане пандемією COVID-19.

Що стосується витрат на охорону здоров'я, 28 держав-членів ЄС повідомили про загальні державні витрати в 7,5 трлн євро в 2019 році, причому на охорону здоров'я припадає приблизно 1,2 трлн євро. Для тих країн, які надали

інформацію про загальну суму, відшкодовану за охорону здоров'я згідно з Директивою у 2019 році, загальні витрати на охорону здоров'я становили 882 мільярди євро. Отже, сума, відшкодована згідно з Директивою, становила лише 0,01% від загальних державних витрат на охорону здоров'я [1].

Незважаючи на спостережуване щорічне збільшення відшкодованих сум до 2019 року, загальне використання транскордонної медичної допомоги залишалося обмеженим. Крім того, фінансовий вплив на національні бюджети охорони здоров'я через звернення пацієнтів за транскордонну медичну допомогу відповідно до Директиви виявився незначним. Цей висновок справедливий для всіх країн, незалежно від того, чи запровадили вони систему попереднього дозволу. Таким чином, незважаючи на те, що суми транскордонного відшкодування охорони здоров'я з роками зростали, вони становили лише незначну частку витрат ЄС на охорону здоров'я, що вказує на мінімальні фінансові наслідки для національних бюджетів охорони здоров'я.

Європейські довідкові мережі представляють собою спільний та інноваційний підхід до вирішення комплексних потреб у сфері охорони здоров'я пацієнтів із рідкісними та малопоширеними складними захворюваннями. Завдяки їхнім узгодженим зусиллям, які підтримують Європейська комісія та різні програми фінансування ЄС, ERN прокладають шлях до покращення догляду, досліджень і, зрештою, кращих результатів для пацієнтів у всій Європі.

Однак, потенціал Директиви щодо розширення доступу до транскордонного медичного обслуговування обмежений кількома проблемами. Це стосується обмеженої обізнаності пацієнтів щодо прав пацієнтів на транскордонне медичне обслуговування, недостатнього поширення інформації про пацієнтів, надмірних адміністративних складнощів і неясностей щодо витрат на медичне обслуговування за кордоном і подальшого відшкодування. Зокрема, організації засуджують вимогу попередньої оплати лікування за кордоном, стверджуючи, що це посилює нерівність у доступі до медичної допомоги. Однак Директива передбачає обов'язкову авансову оплату від пацієнтів як найбільш можливий підхід до надання їм права вибирати державну чи приватну медичну допомогу в іншій країні ЄС без попереднього дозволу. Одночасно це забезпечує пацієнтам право на відшкодування витрат до визначених лімітів їхнім медичним страхувальником. Отже, Директива надає пацієнтам альтернативний шлях для транскордонного медичного обслуговування поза правилами, що регулюють координацію систем соціального забезпечення.

Вивчення моделей мобільності пацієнтів через кордони з 2018 по 2020 рік дає цінну інформацію про динаміку транскордонного медичного обслуговування в Європейському Союзі. Виникає стійка тенденція, яка вказує на те, що більшість пацієнтів звертаються за медичними послугами до сусідніх країн. Ця тенденція підкреслює перевагу серед пацієнтів отримання медичної допомоги ближче до дому, коли це можливо. Коли пацієнти все-таки вирішують подорожувати за медичною допомогою, сусідні країни незмінно стають їхніми кращими напрямками. Це спостереження узгоджується з висновками, зробленими з попередніх аналізів і досліджень транскордонної охорони здоров'я, проведених у рамках Регламенту.

Метою дослідження є вивчення звіту Європейської комісії щодо впровадження Директиви 2011/24/ЄС за 2022 рік з метою аналізу моделей мобільності пацієнтів.

Викладення основного матеріалу. Аналіз Європейського парламенту висвітлив декілька недоліків у імплементації Директиви 2011/24/ЄС [1]. Він наголосив на необхідності спростити адміністративні процедури та покращити інформацію, що надається національними контактними пунктами (NCP), які створені для надання допомоги у вирішенні питань транскордонного медичного обслуговування. Європейський суд аудиторів визнав, що Комісія ефективно контролювала транспонування Директиви в національне законодавство та її виконання державами-членами. Однак на момент аудиту було встановлено, що вплив на пацієнтів був обмеженим. Суд рекомендував більшу підтримку для НКП, розвиток транскордонного обміну даними про здоров'я та підтримку ініціатив ЄС у сфері рідкісних захворювань та європейських довідкових мереж. Комісія активно працює над виконанням цих рекомендацій.

Ці звіти та висновки різних інституцій та органів ЄС підкреслюють поточні зусилля щодо покращення імплементації Директиви та забезпечення того, щоб пацієнти в ЄС мали чіткішу та доступнішу інформацію та права, коли звертаються за транскордонною медичною допомогою.

Тенденції щодо мобільності пацієнтів і запитів на відшкодування та попередній дозвіл у країнах ЄС у період між 2016 і 2020 роками демонструють різноманітні моделі [1]:

– у країнах, які надали дані за всі базові роки (2016-2020), був пік кількості запитів на

відшкодування у 2018 році. За цим послідував спад у 2019 та 2020 роках.

– у той час як у більшості країн у цей період спостерігалося зниження мобільності пацієнтів, у Чехії, Ірландії, Словаччині та Великобританії спостерігалося зростання кількості отриманих запитів на відшкодування.

– подібно до запитів на відшкодування, кількість отриманих і наданих запитів на попередні авторизації також досягла свого піку в 2018 році для країн з повними даними з 2016 по 2020 рік.

– протягом цього періоду в Ірландії, Люксембурзі та Словаччині спостерігалося значне збільшення запитів на попередні авторизації.

– у більшості країн за ці роки спостерігалося зменшення як кількості отриманих, так і задоволених запитів. У цьому плані особливо відзначилися Бельгія, Болгарія, Італія та Польща.

Ці тенденції свідчать про те, що хоча у 2018 році спостерігалося початкове збільшення мобільності пацієнтів і запитів на відшкодування та попередній дозвіл, у наступні роки для більшості країн спостерігався спад. Відмінності між країнами вказують на різні показники мобільності пацієнтів і використання транскордонних медичних послуг у ЄС протягом цього періоду.

Аналіз результатів звіту [1] демонструє закономірності щодо конкретних маршрутів пересування пацієнтів після попереднього дозволу від їхніх страхових компаній. У 2018 році найбільші потоки пацієнтів були зафіксовані з Ірландії до Великобританії, Франції до Німеччини та Франції до Іспанії. Наступного, 2019 року, відбувся помітний зсув із домінуючими потоками з Ірландії до Великобританії, Великобританії до Ірландії та Люксембургу до Німеччини. До 2020 року ці маршрути залишалися переважаючими, із задокументованими постійними потоками пацієнтів з Ірландії до Великобританії, Франції до Іспанії та Франції до Німеччини.

Натомість, для медичних туристів та пацієнтів, які звертаються за медичними послугами без попереднього дозволу спостерігається інша тенденція в мобільності. Основні потоки в цій категорії були з Франції до Португалії, Бельгії та Іспанії. Крім того, спостерігаються помітні тенденції, що вказують на те, що пацієнти з Данії шукають послуг у Німеччині, пацієнти з Польщі їдуть до Чехії, а також зростаюча кількість пацієнтів зі Швеції та Норвегії, які обирають медичне обслуговування в Іспанії. Це свідчить про зростаючу схильність скандинавських пацієнтів до використання транскордонних медичних послуг в Іспанії.

Деякі країни демонструють помітно високий рівень схвалення попередніх запитів на отримання дозволу на лікування в певних сусідніх країнах. Наприклад, Ірландія показує, що рівень схвалення запитів на лікування у Великобританії перевищує 90%. Подібним чином Словаччина схвалює високий відсоток запитів на лікування в Чехії, тоді як Болгарія та Австрія демонструють високий рівень схвалення на лікування у Франції та Німеччині відповідно [1].

Крім того, для медичних послуг, які не потребують попереднього дозволу, значна частка запитів на відшкодування пов'язана з певними країнами. Наприклад, значна кількість запитів на відшкодування з Ірландії пов'язана з лікуванням у Великобританії, тоді як у Польщі подібна тенденція спостерігається щодо лікування в Чехії. Подібним чином у Фінляндії значна кількість пацієнтів шукає лікування в Естонії.

Ці висновки не лише висвітлюють переважаючі моделі мобільності пацієнтів, але й підкреслюють важливість розуміння основних факторів, що спричиняють ці тенденції. Такі фактори, як географічна близькість, культурна та мовна спорідненість, а також якість і доступність медичних послуг, відіграють вирішальну роль у формуванні уподобань пацієнтів і вибору в транскордонній медичній допомозі.

Принцип взаємного визнання рецептів є фундаментальним аспектом транскордонного медичного обслуговування в Європейському Союзі, як зазначено в статті 11(1) Директиви. Це положення зобов'язує держави-члени гарантувати, що рецепти, видані в одній державі-члені для конкретного пацієнта, можуть бути відпущені в іншій державі-члені за певних умов. Імплементаційна Директива 2012/52/ЄС є правовим інструментом, який реалізує цей принцип, полегшуючи транскордонне визнання рецептів.

Варто зазначити, що Директива 2011/24/ЄС не зобов'язує фармацевтів визнавати бланки замовлень за рецептами, видані медичними працівниками з іншої держави, якщо вони не містять імені відповідного пацієнта. Це положення підкреслює важливість чіткої та недвозначної ідентифікації пацієнта на бланках замовлень за рецептами для забезпечення їх дійсності та визнання за кордоном.

Незважаючи на прогрес у визнанні рецептів, оцінка виявила постійні проблеми, з якими стикаються пацієнти, прагнучи отримати визнання своїх рецептів в іншій країні ЄС. Ці проблеми в першу чергу виникають через проблеми, пов'язані з перевіркою автентичності рецептів і мовними бар'єрами.

Перевірка автентичності рецептів залишається критичною проблемою, оскільки фармацевти повинні гарантувати легітимність рецептів, щоб запобігти потенційному зловживанню чи шахрайству. Це вимагає надійних механізмів перевірки та безпечних каналів зв'язку між медичними працівниками та фармацевтами через кордон. Крім того, мовні бар'єри ще більше ускладнюють процес визнання, оскільки рецепти, видані в одній державі-члені, не завжди можуть бути зрозумілими або легко інтерпретованими фармацевтами в іншій державі. Це підкреслює потребу в чітких і стандартизованих протоколах зв'язку та, можливо, у наданні послуг письмового чи усного перекладу для полегшення визнання рецептів за кордоном.

Вирішення цих проблем вимагає узгоджених зусиль і спільних ініціатив як на національному рівні, так і на рівні ЄС. Підвищення сумісності систем охорони здоров'я, впровадження безпечних і стандартизованих механізмів верифікації та забезпечення підтримки мовного та усного перекладу можуть значно покращити розпізнавання рецептів і розширити доступ пацієнтів до транскордонних послуг охорони здоров'я в межах ЄС.

У грудні 2022 року Комісія ініціювала оцінку Європейських довідкових мереж (ERN) [3], щоб оцінити їх ефективність і визначити області для вдосконалення. Ця оцінка дає можливість оцінити, чи досягають ERN запланованих переваг для пацієнтів.

Рідкісні захворювання спільно вражають значну частину населення ЄС, за оцінками, до 36 мільйонів людей живуть з рідкісними захворюваннями. Термін «рідкісна хвороба» охоплює понад 6000 різних станів у ЄС. У той час як деякі з цих захворювань можуть вражати лише невелику кількість людей, інші можуть вражати більшу когорту, причому деякі захворювання вражають до 245 000 людей. Більшість рідкісних захворювань, приблизно 80%, мають генетичну основу. Тривожно те, що 70% цих рідкісних генетичних захворювань проявляються в дитинстві, що підкреслює важливість ранньої діагностики та втручання для хворих [5].

До 2023 року було завершено початкову оцінку 24 європейських довідкових мереж, які охопили 836 членів [3]. Результати були в основному позитивними, вказуючи на те, що екосистема ERN ефективно надає спеціалізовані послуги пацієнтам із рідкісними захворюваннями. Це включає такі послуги, як діагностичні консультації, рекомендації щодо терапії, розробка клінічних рекомендацій та спеціалізованих навчальних програм.

Оцінка показала, що 100% ERN відповідали необхідним стандартам, а 88% пов'язаних із ними постачальників медичних послуг також досягли задовільних результатів. Невеликий відсоток, лише 4% постачальників медичних послуг, припинив своє членство, що підкреслює загальну ефективність і функціональність екосистеми ERN [1]. Роль ERN у ширшій політиці охорони здоров'я ЄС є значною, особливо в контексті Європейського плану боротьби з раком та Місії ЄС з боротьби з раком. Чотири ERN, що зосереджуються на рідкісних видах раку, готові відіграти ключову роль у цих ініціативах, зв'язуючись із майбутньою Мережею національних комплексних онкологічних центрів, щоб стимулювати прогрес у лікуванні раку та дослідженнях.

Щоб підтримати спільні зусилля медичних працівників ERN, Європейська комісія профінансувала Clinical Patient Management System, IT-платформу, розроблену для сприяння роботі віртуальних груп експертів. З моменту запуску в листопаді 2017 року платформа дозволила відкрити майже 2000 експертних панелей, причому її можливості постійно вдосконалюються для покращення функціональності та взаємодії з користувачем [1].

Усвідомлюючи важливість збору даних і обміну інформацією в управлінні рідкісними хворобами, Комісія створила Європейську платформу з реєстрації рідкісних захворювань – EU RD Platform [2] у 2019 році. Європейська інфраструктура реєстру рідкісних захворювань (ERDRI) відіграє вирішальну роль у покращенні доступності та зручності використання даних реєстру рідкісних захворювань. ERDRI досягає цього за допомогою набору компонентів, призначених для оптимізації керування даними та доступу [2 4]:

1. Європейський довідник реєстрів (ERDRI.dor): Цей компонент служить повним довідником, що надає інформацію про існуючі реєстри рідкісних захворювань у Європі. Це дозволяє зацікавленим сторонам ефективніше ідентифікувати відповідні реєстри та підключатися до них.

2. Центральний репозиторій метаданих (ERDRI.mdr): MDR діє як централізована база даних, що зберігає метадані з різних реєстрів рідкісних захворювань. Це дозволяє створювати стандартизовані та гармонізовані описи даних, полегшуючи розуміння та інтерпретацію даних у різних реєстрах.

3. Інструмент псевдонімізації (ERDRI.spider): Для забезпечення конфіденційності пацієнтів і дотримання правил захисту даних ERDRI пропонує інструмент псевдонімізації. Цей інструмент анонімізує дані пацієнтів, замінюючи ідентифікаційну інформацію псевдонімами, зберігаючи при цьому цілісність даних

і придатність для використання в дослідницьких цілях.

4. Пошуковий брокер (ERDRI.sebro): Компонент sebro полегшує ефективний пошук і отримання даних з інфраструктури ERDRI. Він діє як посередник, з'єднуючи користувачів із відповідними джерелами даних в екосистемі ERDRI.

Разом ці компоненти ERDRI сприяють створенню цілісної та зручної інфраструктури, яка підтримує дослідження, співпрацю та інновації в галузі рідкісних захворювань по всій Європі.

Комісія також надала значну фінансову підтримку ERN через різні програми фінансування ЄС, включаючи Третю програму охорони здоров'я та програму EU4Health [1]. Ці кошти були виділені на широкий спектр заходів, таких як розробка настанов із клінічної практики, інструментів для підтримки клінічних рішень, реєстрів пацієнтів і короткострокових програм мобільності для медичних працівників у межах ERN. Крім того, підтримка Комісії поширюється на оцінку, моніторинг та оцінку діяльності ERN, причому діяльність клінічних досліджень співфінансується в рамках дослідницьких та інноваційних програм ЄС.

Директива продемонструвала помірний рівень ефективності в досягненні своєї основної мети – полегшення доступу до безпечної та високоякісної медичної допомоги через кордони ЄС. Вона значно розширила правову ясність щодо прав пацієнтів звертатися за медичними послугами в межах ЄС, підкріплюючи тлумачення Суду ЄС щодо вільного переміщення медичних послуг.

Оцінка підкреслює, що Директива успішно закріпила ключові права пацієнтів, зокрема, забезпечивши рівне ставлення до пацієнтів ЄС і громадян кожної країни. Він сприяв більш єдиному загальноєвропейському підходу до відшкодування витрат на транскордонне медичне обслуговування для громадян ЄС. Служачи каталізатором для просування прав пацієнтів, Директива сприяла підвищенню прозорості щодо цін на лікування та ініціювала зміни в кількох національних системах охорони здоров'я на користь пацієнтів. Незважаючи на те, що громадяни ЄС все більше користуються своїми правами та механізмами відшкодування, передбаченими Директивою, рівень їх використання залишається відносно низьким. Громадяни ЄС значною мірою скористалося перевагами положень Директиви, які регулюють визнання рецептів; незважаючи на це, залишаються проблеми щодо мови рецептів, перевірки та автентичності.

Складна юридична взаємодія між Директивою та Європейською довідковою мережею (ERN) створює труднощі для розуміння широкого кола населення ЄС та ускладнює спілкування медичних страхових компаній з медичними туристами та пацієнтами. Відповідальність часто залишається за пацієнтами щодо визначення більш вигідного шляху, що створює фінансову невизначеність. Ця ситуація викликає занепокоєння щодо того, чи справді було досягнуто ясності між Директивою та ERN на користь пацієнтів.

Найпомітніший внесок Директиви лежить у сфері рідкісних захворювань, де створення ERN значно вплинуло на діагностику та лікування. Ці мережі служать платформами для поширення знань, підтримки клінічних досліджень і спільних зусиль серед медичних працівників. Проте забезпечення сталої життєздатності ERN вимагає подальших удосконалень, зокрема в їх інтеграції в національні системи охорони здоров'я та в окресленні чітких шляхів доступу пацієнтів на національному рівні. Крім того, технічна розробка клінічної системи управління пацієнтами, яка лежить в основі віртуальних експертних груп, потребує додаткової уваги. Відсутність чіткого механізму виставлення рахунків і відшкодування для постачальників медичних послуг ERN, які беруть участь у цих групах, перешкоджає їх більш широкому використанню. Крім того, адміністративні складнощі, пов'язані з потоками фінансування ЄС для підтримки ERN, додають труднощів.

Зусилля Комісії сприяли транскордонному регіональному співробітництву в галузі охорони здоров'я, підтриманому підтримкою програми Interreg [4]. Interreg Europe – це програма міжрегіонального співробітництва, що фінансується ЄС і спрямована на зменшення диспропорцій у розвитку, зростанні та якості життя в європейських регіонах. З 2021 по 2027 рік програма має бюджет у розмірі 394 млн євро для надання допомоги місцевим, регіональним і національним органам влади в розробці та впровадженні вдосконаленої політики. Програма створює середовище для обміну рішеннями проблем регіонального розвитку та сприяє обміну найкращими практиками та вивченням політики між європейськими регіонами. Він охоплює 36 країн, включаючи ЄС-27, Албанію, Боснію і Герцеговину, Молдову, Чорногорію, Північну Македонію, Норвегію, Сербію, Швейцарію та Україну [4].

Незважаючи на те, що Директива доповнює інші транскордонні механізми охорони здоров'я, залишається недостатньо даних, які пояснюють її вплив на мобільність пацієнтів у прикордонних регіонах. Тим не менш, зацікавлені сторони передбачають потенційну роль Директиви у вирішенні зростаючої кількості невиконаних планових процедур [1].

Окрім оцінювання, значення Директиви поширюється на посилення європейської співпраці в галузі оцінки технологій охорони здоров'я, кульмінацією якого стало прийняття окремого Регламенту в 2021 році [6]. Крім того, вона відіграла важливу роль у просуванні ініціатив електронної охорони здоров'я, прокладаючи шлях до передбачуваного Європейського простору даних про охорону здоров'я.

Попри те, що транскордонна мобільність пацієнтів у межах ЄС продовжує бути обмеженою, Директива справді має суттєву цінність. Її цілі залишаються актуальними, зокрема щодо задоволення потреб пацієнтів у доступі до медичної допомоги в державах-членах. Зокрема, Директива відіграла важливу роль у сприянні співпраці між системами охорони здоров'я, досягнувши похвальних успіхів у сферах рідкісних захворювань, електронної охорони здоров'я та оцінки технологій охорони здоров'я.

Незважаючи на ці досягнення, оцінка підкреслює постійні проблеми, які заважають Директиві повністю реалізувати свої цілі з максимальною користю для пацієнтів. Такі проблеми, як низька обізнаність щодо прав пацієнтів, недостатнє надання інформації, адміністративні складності та фінансова невизначеність, пов'язані з витратами на медичне обслуговування та відшкодуванням, продовжують перешкоджати його ефективності [1].

Рекомендації щодо посилення впливу Директиви:

1. Просвітницькі кампанії: комплексні просвітницькі кампанії, орієнтовані як на медичних працівників, так і на громадськість, щоб покращити розуміння Директиви та її переваг.

2. Спрощення адміністративних процесів: оптимізація адміністративних процедур, зокрема тих, що стосуються відшкодування та попереднього дозволу, щоб зменшити навантаження на пацієнтів, які звертаються за медичною допомогою за кордоном.

3. Покращене розповсюдження інформації: поліпшення зручних для пацієнтів інформаційних матеріалів за допомогою цифрових платформ, щоб забезпечити легкий доступ до інформації про транскордонні права та процедури охорони здоров'я.

4. Зміцнення ERN: інтеграція ERN в національні системи охорони здоров'я та вдосконалення технічної інфраструктури для полегшення доступу пацієнтів і співпраці між медичними працівниками.

5. Вдосконалення системи збору даних: розвиток механізму збору даних для моніторингу впливу Директиви на мобільність пацієнтів і результати медичної допомоги, особливо в прикордонних регіонах.

6. Залучення зацікавлених сторін: формування сталої співпраці з організаціями пацієнтів, медичними працівниками, медичними страховими компаніями та іншими зацікавленими сторонами для збору відгуків, обміну найкращими практиками та спільного вирішення проблем.

Виконання рекомендації потенційно може дозволити використовувати кращі практики Директиви, гарантуючи, що громадяни зможуть ефективніше реалізовувати свої права на транскордонне медичне обслуговування та, зрештою, отримувати необхідну допомогу.

Комісія закликає держави-члени переоцінити необхідність і пропорційність існуючих заходів, які можуть обмежити доступ пацієнтів до транскордонного медичного обслуговування та сприяти непотрібним адміністративним ускладненням. Завдяки безперервному двосторонньому діалогу Комісія прагне допомагати державам-членам у виконанні їхніх зобов'язань згідно з Директивою.

Пандемія COVID-19 ще більше підкреслила важливість якісних даних для ефективної роботи систем охорони здоров'я. Державам-членам наполегливо пропонується виконати свої юридичні зобов'язання щодо надання даних про мобільність пацієнтів, необхідних для моніторингу реалізації прав пацієнтів та інформування про майбутню транскордонну політику охорони здоров'я.

Виходячи з висновків оцінки, європейська співпраця може сприяти реалізації Директиви кількома шляхами. У цьому звіті описано ініціативи щодо оптимізації процедур за допомогою цифровізації охорони здоров'я, підвищення обізнаності щодо прав пацієнтів, покращення надання інформації пацієнтам, уточнення взаємодії Директиви з Регламентом, забезпечення стабільності ERN, сприяння регіональному транскордонному співробітництву та посилення моніторингу Директиви та виконання.

Пандемія прискорила впровадження цифрових технологій в охорону здоров'я. Використання нових цифрових інструментів для транскордонного медичного обслуговування, таких як цифрове виставлення рахунків, попередня авторизація та запити на відшкодування, потенційно може спростити адміністративні процеси, зменшити витрати та спростити доступ до транскордонного медичного обслуговування. Досягнення широкого впровадження цифрових рішень вимагатиме узгоджених зусиль на регіональному, національному рівнях та рівнях ЄС.

Рухаючись вперед, узгоджений і спільний підхід, що охоплює вдосконалення політики, розширену співпрацю та цифрові інновації, матиме ключове значення для реалізації повного потенціалу транскордонної охорони здоров'я в Європі та забезпечення ефективної реалізації цілей Директиви.

Спираючись на імпульс європейського співробітництва в галузі електронної охорони здоров'я, Комісія запропонувала Регламент щодо Європейського простору даних охорони здоров'я. Ця ініціатива спрямована на розширення інфраструктури цифрових послуг електронної охорони здоров'я, сприяючи безперервній безперервній медичній допомозі для громадян ЄС навіть під час подорожей за кордон. Поетапне впровадження послуг електронного рецепта в державах-членах дає можливість громадянам ЄС зручніше купувати ліки в інших країнах.

Незважаючи на те, що Директива відіграла важливу роль у кодифікації прав пацієнтів, її повна реалізація залежить від обізнаності пацієнтів щодо цих прав. Незважаючи на похвальні зусилля Національних контактних пунктів (NCP) щодо підвищення зручності для користувачів і доступності інформації, потрібні подальші кроки, особливо для людей з обмеженими можливостями. Посібник Комісії для пацієнтів і керівні принципи пропонують цінні ресурси для підтримки зусиль НКП і повинні бути широко поширені. Комісія виступає за співпрацю між НКП, організаціями пацієнтів, медичними працівниками та страховими компаніями для підвищення обізнаності про транскордонну медичну допомогу. Колективні зусилля можуть пом'якшити адміністративні та емоційні проблеми, з якими стикаються пацієнти, які звертаються за медичною допомогою за кордоном. Збільшення ясності щодо зв'язку Директиви з Регламентом і роз'яснення роботи цих схем є обов'язковими для розширення можливостей вибору пацієнтів у транскордонній медичній допомозі.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Посилення потенціалу Директиви та сприяння тіснішій співпраці між державами-членами у сфері транскордонної охорони здоров'я є важливими кроками на шляху створення надійного Європейського союзу охорони здоров'я. Незважаючи на прогрес, оцінка підкреслює поточні проблеми в послідовному застосуванні Директиви в державах-членах. Висновки Комісії вимагають більш ретельного вивчення національних заходів для забезпечення дотримання положень Директиви, принципів пропорційності та правової визначеності.

Створення Європейських довідкових мереж (ERN) сприяло значній відданості медичних працівників та інвестиціям постачальників медичних послуг у сферу рідкісних захворювань. ERN сприяли обміну безцінними знаннями, приносячи користь пацієнтам, які борються з рідкісними захворюваннями. Їхня участь у дослідженні рідкісних захворювань має ключове значення для пошуку рішень для пацієнтів, які стикаються з діагностичними проблемами або позбавлені варіантів лікування однієї з приблизно 6000-8000 рідкісних хвороб. Щоб забезпечити сталу еволюцію ERN, держави-члени повинні вжити рішучих дій, підтриманих Комісією, для бездоганної інтеграції ERN у національні системи охорони здоров'я. Тривають заходи щодо оптимізації функціонування віртуальних консультаційних панелей ERN, що дозволить більшій кількості пацієнтів із рідкісними захворюваннями отримувати своєчасну інформацію про свій діагноз та лікування.

Пандемія COVID-19 підкреслила важливість європейської солідарності через кордони під час криз. Жителі прикордонних регіонів отримають величезну користь від структурованого регіонального співробітництва в сфері охорони здоров'я, як у надзвичайних ситуаціях, так і для планової медичної допомоги, використовуючи спільні заклади охорони здоров'я. Кілька регіонів служать джерелами натхнення, демонструючи структуровану співпрацю між органами охорони здоров'я, страховими компаніями та постачальниками медичних послуг за кордоном. Ця співпраця долає відмінності в національних системах охорони здоров'я, ефективно задовольняючи потреби пацієнтів.

По суті, згуртований і спільний підхід, що включає інновації політики, підвищення обізнаності та транскордонне співробітництво, є ключовим для реалізації повного потенціалу транскордонної охорони здоров'я в Європі. Такий підхід не тільки сприятиме ефективній реалізації цілей Директиви, але й зміцнить стійкість і солідарність європейської системи охорони здоров'я.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Commission Report on the operation of Directive 2011/24/EU on the application of patients' rights in cross-border healthcare. 13 May 2022. URL: https://health.ec.europa.eu/publications/commission-report-operation-directive-201124eu-application-patients-rights-cross-border-healthcare-1_en.

2. European Platform on Rare Disease Registration. EU RD Platform. URL: https://eu-rd-platform.jrc.ec.europa.eu/erdri-description_en.

3. Evaluation of the European Reference Networks. Public Health. URL: https://health.ec.europa.eu/european-reference-networks/overview/evaluation-european-reference-networks_en.

4. Interreg Europe – Sharing solutions for better policy. URL: https://www.interregeurope.eu/what-is-interreg-europe.

5. Rare diseases. Public Health. URL: https://health.ec.europa.eu/european-reference-networks/rare-diseases_en.

6. Study on enhancing implementation of the Cross-Border Healthcare Directive 2011/24/EU to ensure patient rights in the EU Guiding principles for information provision on prior authorisation systems across Member States. URL: https://health.ec.europa.eu/document/download/5f60e5df-71f9-4da8-a022-aea6607a0bd6_en.

7. The Cross-Border Health Services Market in EU (2022). International Journal of Multidisciplinary Research and Analysis, T. 5, Vol. 10. Retrieved from: https://doi.org/10.47191/ijmra/v5-i10-11.

8. TNS Opinion & Social Special Eurobarometer 425: Patients' rights in cross-border healthcare in the European Union, 2015 May 2015, 425 p. Retrieved from: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/209

РОЛЬ ПАРТИСИПАТОРНОЇ ДЕМОКРАТІЇ У РОЗВИТКУ ПАРТИСИПАЦІЇ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

THE ROLE OF PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE DEVELOPMENT OF PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT: FOREIGN EXPERIENCE

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.42

Ющук Р.В.
аспірант
Інститут адміністрування, державного управління та професійного розвитку Національного університету «Львівська політехніка»

У статті проаналізовано сучасний стан та основні тенденції розвитку партисипаторної демократії як передумови до розвитку партисипації у місцевому самоврядуванні. Проаналізовано низка проблем, які спричиняють нові підходи до розуміння громадської участі як зі сторони громадськості, так і зі сторони публічної влади. Здійснено дослідження ролі партисипативної демократії щодо проблематики становлення та реалізації партисипації у місцевому самоврядуванні з врахуванням міжнародних практик та глобальних трансформацій публічного управління. Наведено аргументи щодо причино-наслідкових зав'язків через аналіз народовладдя як потенціалу, який існує в неорганізованих групах індивідів. Виявлено, що упродовж усієї історії люди використовували свою колективну владу, щоб повалити репресивні уряди, завоювати рівні права для маргіналізованих груп і здійснити інші значні суспільні зміни. Концепція влади народу пропонує радикальний спосіб відновлення контролю над нашим життям за допомогою колективної сили. Замість того, щоб залежати від зовнішніх факторів (наприклад, від політиків, які добре виконують свою роботу), вона дозволяє громадськості визначити, планувати та реалізовувати майбутнє, діючи разом заради публічних інтересів.

З'ясовано, що модель партиципаторної демократії передбачає активну участь громадян в обговоренні та прийнятті рішень з основних питань життя. Вона включає інструменти, які використовуються місцевою владою для залучення громадян у процес колективного вироблення рішень. Визначено розуміння сутності партисипації на основі сутності «партисипаторної демократії», яке є ширшим поняттям та є змішаною формою прямої та представницької демократії. Синтезувавши ці форми демократії, здійснено висновок, що партисипативна демократія є організованою як ієрархічна система із прямою демократією в основі і низкою делегованих представників на кожному рівні, починаючи з основи.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, партисипаторна демократія, партисипація, місцевий розвиток, місцевий референдум, механізми участі, інструменти партисипації.*

The article analyzes the current state and main trends in the development of participatory democracy as a prerequisite for the development of participation in local government. A number of problems that entail new approaches to understanding public participation from both the public and public authorities are analyzed. The role of participatory democracy is studied in the problems of formation and implementation of participation in local government, taking into account international practices and global transformations of public administration. Arguments are given on cause-and-effect relationships through the analysis of people's power as a potential existing in unorganized groups of individuals. It is revealed that throughout history, people have used their collective power to overthrow repressive governments, win equal rights for marginalized groups, and implement other significant social changes. The concept of people's power offers a radical way to regain control over our lives through collective force. Instead of depending on external factors (such as politicians doing their job well), it allows the public to define, plan and implement the future, acting together for the public interest.

It is established that the model of participatory democracy assumes active participation of citizens in the discussion and decision-making on the main issues of life. It includes tools that are used by local authorities to involve citizens in the process of collective decision-making. An understanding of the essence of participation is determined based on the essence of "participatory democracy", which is a broader concept and a mixed form of direct and representative democracy. Having synthesized these forms of democracy, it is concluded that participatory democracy is organized as a hierarchical system with direct democracy at the core and a number of delegated representatives at each level, starting from the core.

Key words: *local government, participatory democracy, participation, local development, local referendum, participation mechanisms, participation tools.*

Постановка проблеми. Поняття «партисипація», «партисипаторна демократія», «громадська участь», «партисипативний бюджет», «залучення громади», «громадське врядування», «учасницьке суспільство», «учасницькі партії», «партисипаторне суспільство» та багато інших все частіше застосовуються та впроваджуються у теорії та практиці публічного управління. Існує тенденція, враховуючи розвиток децентралізації, застосовувати їх здебільшого у місцевому самоврядуванні, хоча як державне, так і публічне управління все частіше розглядає принципи громадської участі як вагому перспективу управління. На сьогодні потребують вивчення такі питання як: співвідношення представницької та партисипативної демократії у місцевому самоврядуванні; компетенційний баланс у реформах децентралізації влад; реалізація принципів відкритості та прозорості у діяльності органів публічної влади, основи громадського врядування тощо.

Зрозуміти чому питання громадської участі у місцевому розвитку є важливим і які про-

блеми спричиняють нові підходи до розуміння громадської участі як з боку громадськості, так і влади варто через призму викликів, серед яких:

– проблема так званого дефіциту демократії, громадянська апатія, зниження рівня легітимності;

– обмеження ресурсів, дефіцит публічних фінансів – необхідність визначення пріоритетів;

– недостатньо існуючих механізмів представлення інтересів;

– сильні навички «соціального вето» – необхідність первазії – соціальних правил;

– дисбаланс привілеїв та очікувань по відношенню до зобов'язань (одночасно надмірні очікування відносно влади та відсутність лояльності до неї);

– суспільна реальність стає менш ієрархічною, набирає більш мережевого низового характеру;

– збільшення ролі медіа, нових технологій, поява нових акторів (ГО, ініціативних груп);

– з'являються нові типи проблем – виникає необхідність напрацювання нових моделей відповіді на них (інша форма керівництва – не експертів і не «командирів»);

– демократія набирає рис персонального, безпосереднього та щоденного характеру – проблеми традиційних організацій, в т.ч ГО;

– розвиток нових технологій та їх амбівалентна роль з точки зору громадської активності;

– планування інвестиційних проектів, розвитку простору парків, скверів, дитячих майданчиків, МАФів, базарів, торгових центрів [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти партисипації в місцевому самоврядуванні вивчало у своїх працях чимало вітчизняних та іноземних науковців, у наукових працях вітчизняних учених, таких як І. Абрам'юк, Г. Боднар, А. Васіна, Ю. Дзюбенко, І. Забокрицький, М. Коваленко, В. Ковальчук, К. Мануілова, В. Нестерович, А. Пехник, М. Ставнійчук, М. Требіна. Основу та розвиток партисипаторної демократії досліджували Г. Алмонд, Б. Барбер, Н. Боббіо, С. Верба, Р. Даль, К. Пейтмен та інші. Особливості політичної участі та її сучасних форм аналізували С. Верб, Б. Барбер, Н. Нагельса, Р. Даренфорф, Л. Саністебана, А. Сунгуров тощо. Електронну участь та її перспективи розглядали Р. Коулман, П.Лібер, Л. Даймонд, П. Данліві, Б. Вірц, П. Дайзер та інші. Серед вітчизняних авторів до ключових проблем партисипації звертались І. Попова, А. Руденко, І. Павленко, О. Даниляк, Г. Макаров, окремі аспекти проблематики аналізували Х. Кохалик, М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський та ін. Окремі аспекти партисипації в місцевому самоврядуванні вивчали у своїх працях чимало вітчизняних та іноземних науковців, у наукових працях вітчизняних учених, таких як І. Абрам'юк, Г. Боднар, А. Васіна, Ю. Дзюбенко, І. Забокрицький, М. Коваленко, В. Ковальчук, К. Мануілова, В. Нестерович, А. Пехник, М. Ставнійчук, М. Требіна.

Мета статті – дослідження ролі партисипативної демократії щодо проблематики становлення та реалізації партисипації у місцевому самоврядуванні з врахуванням міжнародних практик та глобальних трансформацій публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Партисипативний підхід в публічному управлінні загалом базується на класичних принципах демократії, які передбачають активну участь громадськості в обговоренні та прийнятті рішень з питань публічного життя суспільства. Теорія розглядає демократію як один з базових принципів організації всіх областей публічного життя і суспільних відносин, який повинен поширюватися не тільки на політичне життя суспільства і процедуру формування влади, а й на відносини в економіці, системі освіти, сім'ї тощо. Теорія стверджує, що не існує областей, які були б ізольовані від політики, тому під впливом класичного розуміння демократії всі вони знаходяться у сфері демократичного політичного процесу.

Розуміння сутності партисипації неможливе без поняття сутності «партисипаторної демократії», яке є ширшим поняттям та є змішаною формою прямої та представницької демократії. Синтезувавши ці форми демократії, доходимо висновку, що партисипативна демократія є організованою як ієрархічна система із прямою демократією в основі і низкою делегованих представників на кожному рівні, починаючи з основи (рис.1).

	Види:	*Задіяні члени:*	
Рівні	*ПРЕДСТАВНИЦЬКА ДЕМОКРАТІЯ* – *Національного рівня* – *Регіонального рівня* – *Місцевого рівня* – *Локального рівня*	*Представники делеговані*	*ПАРТИСИПАТОРНА ДЕМОКРАТІЯ*
Основа	*ПРЯМА ДЕМОКРАТІЯ*	*Усі*	

Рис.1. Сутність партисипаторної демократії як передумови партисипації в місцевому самоврядуванні

Джерело: сформовано автором

Активного використання на сьогодні у науці та практиці дістають поняття «дорадча

демократія», «деліберативна демократія», «репрезентативний дорадчий процес». Деліберативна демократія — це ширша політична теорія, яка стверджує, що політичні рішення мають бути результатом чесного та розумного обговорення між громадянами. Що таке репрезентативний дорадчий процес? Дорадча демократія найчастіше реалізується шляхом ініціювання представницьких дорадчих процесів. Це процеси, під час яких широка представницька група людей зважує докази, обмірковує, знаходить спільну мову та розробляє детальні рекомендації щодо питань політики для органів державної влади. Приклади таких процесів включають журі громадян та збори громадян [2].

Позитивне спрямування народовладдя дістає інші форми розвитку в процесі реалізації. Зокрема, існує поняття астротурфінгу – імітація масової громадської ініціативи для створення ілюзії запиту від суспільства, діяльність, яка має на меті створити ілюзію широкої підтримки думки, політичного курсу тощо, хоча насправді вона проводиться певною групою людей. Англійською «astroturfing» є однією з форм пропаганди на підтримку політичних, організаційних або корпоративних програм, розроблена для створення імітації масового руху. Зокрема, метою таких кампаній є маскування зусиль політичної або комерційної організації, як незалежної громадської реакції, на окремі політичні об'єднання, продукти, послуги або події тощо.

Астротурфери здійснюють маніпулювання громадською думкою за допомогою явних і прихованих (дезінформація) способів, це практика створення образу широкої громадської підтримки справи, де такої підтримки мало. Його часто використовують корпорації або групи інтересів, щоб просувати власні наративи. Це може породити плутанину та недовіру серед справжніх активістів та громадськості.

Основна проблема полягає в тому, що астротурфінг практично неможливо вивчити. Частково це пов'язано зі складністю та різноманітністю структурних елементів, а частково з тим, що важко відрізнити фейк чи пропаганду від політичної реальності. Незважаючи на те, що уряди багатьох країн намагаються зупинити маніпулятивний вплив зацікавлених сторін, зусиль недостатньо. Це означає, що спроби зупинити негативний вплив астротурфінгу на формування політичних думок і переконань не увінчуються успіхом. Виявлено, що безпекові заходи, які намагаються використовувати державні установи, є досить м'якими для ліквідації негативних наслідків астротурфінгу, проте більш жорсткі заходи значно знижують конфіденційність. Доведено, що найбільш ефективним засобом запобігання та стримування астротурфінгу є необхідність підвищення інформаційної гігієни та політичної свідомості користувачів мережі Інтернет, вміння розрізняти фейки, розуміти основний механізм інформаційного впливу тощо [3].

Теорія партисипаторної демократії (демократії участі) спирається на реформістські концепції неоліберальних і соціал-демократів. Залишаючись на позиціях схильності до інститутів і цінностей ліберально-демократичної моделі суспільства, прихильники теорії демократії участі негативно ставляться до теорій плюралістичної і елітарної демократії. Завдання, яке вони ставлять до партисипаторної демократії,— досягти дієвішої свободи і рівності, ніж це є в дійсності та ніж це записано в інших ліберально-демократичних концепціях. Відкидаючи погляди про нездатність мас до конструктивних політичних дій, прихильники демократії участі ведуть активний пошук каналів ефективного залучення громадян до процесу прийняття політичних рішень.

Отже, модель партиципаторної демократії передбачає активну участь громадян в обговоренні та прийнятті рішень з основних питань життя. Вона включає інструменти, які використовуються місцевою владою для залучення громадян у процес колективного вироблення рішень. Виділяють три форми участі (рис. 2).

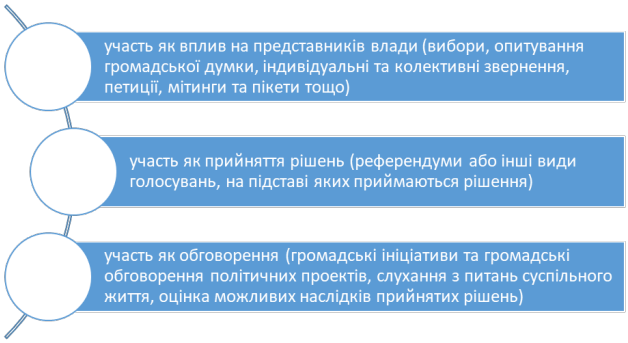


Рис.2. Форми партисипації: політичний напрям розвитку за неолібералістами та соціал-демократами

Джерело: сформовано автором

Практика публічного управління вказує на тенденцію, за якої, незважаючи на те, що нові потенційні країни-члени все ще приваблюють Європейський Союз, його привабливість для громадян нинішніх країн-членів зникає. Європейські громадяни, схоже, сприймають досягнення об'єднаної Європи як належне: відкриті кордони, спільна валюта, мир і сво-

бода. Схоже, що Європейський Союз має стабільну сталу демократію, але багато громадян ЄС все ж мають сумніви щодо сталості і бояться невизначеності, зокрема при таких питаннях як: яке майбутнє чекає на Європу; чи захистить Європейський Союз своїх громадян; чи Європейський Союз сприятиме подальшій глобалізації, яку багато європейських громадян вже сприймають як загрозу? І, зрештою, наскільки демократичним та партисипативним буде Європейський Союз?

Участь дозволяє громадянам та зацікавленим сторонам впливати на діяльність і рішення органів публічної влади на різних етапах політичного циклу. Рекомендації ОЕСР щодо відкритого уряду розрізняє три рівні участі громадян і зацікавлених сторін, які відрізняються залежно від рівня залучення, а саме: інформування; консультація; залучення. Участь є демократичною у випадку, коли кожна особа, на яку потенційно впливає рішення, має рівні можливості впливати на рішення. Зазвичай більш популярні традиційні форми залучення громадськості, такі як консультації, а також нові інноваційні практики. Активною формою також є участь у демократичних процесах, у розробці політики, а також у розробці та наданні державних послуг, що необхідно для того, щоб державні рішення та послуги відповідали потребам, бажанням і перевагам суспільства.

Забезпечення демократичного громадянського простору є передумовою участі громадян у місцевому самоврядуванні. Йдеться про створення необхідного середовище, в якому люди можуть реалізувати свої демократичні права. Елементи демократичного громадянського простору мають різні форми та розміри в країнах ОЕСР, такі як конституції, що гарантують права людини, незалежні механізми контролю за урядовими рішеннями, автономні та незалежні організації, програми захисту від правозахисників, портали, що сприяють формуванню інформаційним запитам, стратегії підтримки організацій громадянського суспільства та онлайн-форуми для надання зворотного зв'язку під час отримання публічних послуг. Захищений громадський простір можливий за умови забезпечення основних громадянських свобод (наприклад, свобода виявлення поглядів, асоціацій і зборів), верховенства права та недискримінація; захисту свободи ЗМІ та цифрові права; сприятливого середовища для громадянського суспільства; можливості активно брати участь у прийнятті рішень, які впливають на життя людей.

Країни ОЕСР дозволили організаціям громадянського суспільства організовуватися, об'єднуватися, страйкувати, висловлюватись та критикувати уряд, не боячись офіційних санкцій чи переслідувань. Свобода преси є досить захищеною у країнах ОЕСР порівняно з іншими країнами, але, тим не менш, останнім часом вона погіршилася як під дією урядів, так і інших членів суспільства.

Початок COVID-19 призвів до посилення тиску на аспекти громадянського простору, посилення занепокоєння щодо расово мотивованої дискримінації та відчуження. Протидія COVID-19 створила додаткові проблеми на цьому фронті, до яких деякі уряди вдалися, використовуючи специфічні інструменти для реагування на пандемію, зокрема застосування надзвичайних повноважень, які можуть створити протиріччя з демократичним урядуванням шляхом (тимчасового) обмеження громадянських свобод і повноважень. Окрім цього, зафіксовано діяльність місцевих органів влади без відповідних демократичних гарантій та контролю. Наприклад, 46% країн ОЕСР мають державні установи, які спеціалізуються на боротьбі з дискримінацією та просуванні рівності [4]. Канада, Німеччина та Нідерланди нещодавно розширили громадянський простір шляхом прийняття законодавства, яке захищає журналістів та їхні джерела інформації від неправомірних дій через заходи розкриття та спостереження. Дев'ятнадцять країн ОЕСР створили спеціального омбудсмена для молоді та дітей на регіональному чи національному/федеральному рівні для захисту громадянського простору для цих груп, сприяти їх правам та притягувати уряди до відповідальності. Крім того, ще одинадцять країн ОЕСР створили офіси для роботи з дітьми та молоддю, в рамках офісу національного омбудсмена.

Багато урядів активно захищали та просували громадянський простір і надавали йому додаткову підтримку, зокрема безпосередньо організації громадянського суспільства (далі – ОГС) під час пандемії. Були введені спеціальні державні дотації в Австрії, Канаді, Німеччині, Ірландії, Італії, Литві та Швеції. В Австрії закон 2020 року встановив фонд підтримки, а громадські організації повідомили, що їх залучали та консультували упродовж усього процесу. Канада підтримала зусилля десяти ОГС, які допомагають громадянам мислити критично щодо інформації про здоров'я, яку вони знайшли в Інтернеті, щоб виявити неправильну інформацію чи дезінформацію та/або оманливі публікації в соціальних мережах, пов'язані з пандемією COVID-19. Ірландія сформувала Фонд стабільності проти COVID-19 для допомоги громадським і волонтерським організаціям, які займаються наданням критичних

послуг, особливо первинні послуги для незахищених груп населення. У липні 2021 року члени OECD Development Комітет допомоги (DAC) зобов'язався вжити різних заходів для кращого забезпечення поваги, захисту та просування громадянського простору у своїй роботі шляхом дотримання Рекомендації DAC щодо сприяння громадянському суспільству у сфері співробітництва в галузі розвитку та гуманітарної допомоги [5-6].

Прозорість має вирішальне значення для демократії та зміцнення громадянського простору. Широке спілкування та інформація разом з урядовими ініціативами щодо підвищення обізнаності громадян може сприяти подальшому розвитку та захищати громадянський простір. Різноманітні кризи (від фінансових до пов'язаних зі здоров'ям), повторювані корупційні скандали, і зростання неправдивої та дезінформації збільшили потребу та попит на більш своєчасну та точну інформацію інформація та дані від урядів і більш відкриті та прозорі процеси прийняття рішень. Реакція на кризу COVID-19 показала, наприклад, що багато осіб, які приймають рішення ще не повністю усвідомили, що принципи прозорості та доступу до інформації є ще більш важливими під час кризи. Доступ до інформації, ефективна громадська комунікація також сприяють розумінню громадянами та дотриманню заходів та дозволяють усім зацікавленим сторонам брати участь в інформованому діалозі з публічними установами щодо рішення, які впливають на їх життя. У майбутньому уряди всіх рівнів мають забезпечити такий доступ до публічної інформації, який є надійним, ефективно реалізується, забезпечується та контролюється. Крім того, слід працювати над більш прозорою, інклюзивною, учасницькою формою самоврядування, яка необхідна для того, щоб громадяни могли вести змістовний діалог зі владою.

Демографічні зміни, напруга, пов'язана з імміграцією, поляризація, соціальне відчуження та дискримінація – все це є проблемами інклюзивної участі громадян. Аналіз громадянського простору Фінляндії ОЕСР показав, що навіть у таких країнах, як Фінляндія, які сильно віддані демократії, громадянському суспільству та громадянську участь, а також мають вагомий міжнародний авторитет у сфері свободи преси, верховенства права та поваги до громадянських прав, постійні зусилля будуть необхідними для підтримки високих стандартів. Як і в багатьох інших країнах, злочини на ґрунті ненависті перешкоджають відкритим дебатам і свободі висловлення поглядів, намагаючись залякати людей. Щоб протистояти цій тенденції, ОЕСР організувала громадську групу боротьби з ненавистю, яка забезпечувала виступи та убезпечувала переслідування громадських діячів у Фінляндії в лютому 2021 року, що викликало широкий спектр рекомендації уряду від представницької групи суспільства.

На сьогодні активно розвиваються ініціативи щодо вирішення деяких проблем регіонального та наднаціонального рівнів, спричинених відсутністю стандартизованої та загальної політичної бази, розробленої для сприяння зростанню в сільських районах ЄС. Вони спрямовані на пом'якшення шкідливих наслідків, які випливають із відсутності реалізації політики в сільській місцевості, шляхом аналізу проблем сільських регіонів з метою висунути низку загальних вимог та рішень. Ця ініціатива сприяє публічним дебатам як на місцевому, так і на європейському рівнях, щоб окреслити проблеми, з якими стикаються жителі громад, обговорити та запропонувати рішення для потенційної реалізації політики ЄС. Відсутність повноцінної «європейської ідентичності» спричинила безліч проблем у ЄС щодо реалізації політики; відсутня політика, яка в іншому випадку подолала б розрив між дилемами регіонального та європейського рівнів [7]. Зосереджуючись виключно на регіональній ідентичності, в окремих державах-членах ЄС практикується неоднорідний погляд на імплементацію, а це означає, що загальні проблеми, які стосуються локального рівня в ЄС, не виокремлюються. Таким чином, відсутність європейської ідентичності або гомогенізованого голосу в низах впровадження локальної політики означає, що політикам бракує знань щодо загальних проблем, з якими до прикладу сільські жителі зустрічаються щодня [8].

Європейські ініціативи намагаються вирішити зазначену проблему, визначивши, які проблеми є першочерговими в житті сільських жителів ЄС. Ініціативи мають на меті проілюструвати способи, за допомогою яких дорадчі демократичні процедури можуть встановити конкретний загальноєвропейський набір законодавчих цілей щодо сільських регіонів шляхом публічного обговорення; відсутність європейської сільської ідентичності та загальної системи сільської політики ЄС сприяла проблемам, які вирішують громадські дебати. Серед питань: необхідність посилення можливостей для молоді в сільській місцевості, рівний доступ до освіти для сільського населення, відсутність доступного житла та транспорту, а також необхідність збереження окремої сільської ідентичності. Визначаючи ці проблеми під час дебатів, результати можуть допо-

могти політикам та зацікавленим сторонам на європейському рівні сприяти змінам, яких вимагають сільські громадяни. Таким чином, ця публічна дискусія є дорадчим процесом, оскільки сприяє вирішенню проблем сільської місцевості у систематичному порядку.

Маючи необхідне середовище та відповідні навички для участі, громадяни повинні бути краще підготовлені брати участь у демократії. Однак першою перешкодою для позитивної участі може бути сам виборчий процес.

Центральним елементом представницьких демократичних систем є ефективний захист права всіх громадян на голосування. Вибори та виборчі процеси також повинні підтримувати найвищий рівень чесності та прозорості, наприклад, через регулярну фінансову звітність політичних партій. Це відбувається в усіх, крім однієї (Швейцарія) країни ОЕСР. Крім того, 92% країн ОЕСР також вимагають від кандидатів звітувати про фінансування своєї кампанії перед наглядовим органом. У 81% ОЕСР країни, політичні партії повинні звітувати про свої фінанси щодо виборчих кампаній [9].

Досвід країн ОЕСР показує, що прозорість фінансування кампаній є більшою, ніж лобіювання та виявлено, що деякі недоліки все ще існують і можуть бути використані.

Підтримання чесності виборчих кампаній вимагає уваги до зростаючого, складного процесу використання даних і цифрових платформ політичними партіями для впливу на виборців. Виборчі кампанії, природно, передбачають збір думок виборців і активне залучення політичної реклами, та інколи кардинально змінюю чинні правила щодо виборчих кампаній і конфіденційності. Скандал із Cambridge Analytica в 2018 рік показав вплив дезінформації та збору даних для націлювання на конкретних осіб з неправдою інформації. Зловживання даними, незаконно зібраними від 50 мільйонів користувачів Facebook, викликає сумніви результати сильних демократичних процесів, таких як вибори в США 2016 року або Brexit у Великобританії 2016 року [10].

З цієї причини розробники політики повинні розглянути можливість встановлення більш надійних гарантій для етичного використання даних виборців, цифрових технологій та цифрових платформ під час виборчих кампаній. Це включає етичні стандарти та запобіжні заходи для обмеження використання даних і аналітики для надмірного психологічного профілювання та мікротаргетування окремих осіб і груп, захист від неправильного використання та зловживання соціальними медіа– та цифровими платформи та підвищити загальну прозорість цифрових кампаній. Приклад країни, яка розпочала роботу в цій сфері – Сполучене Королівство, де в червні 2021 року центральний уряд ухвалив рішення про те, що майбутній законопроект про вибори законодавчо затвердить існуючий режим друку на цифровий агітаційний матеріал. У розробці нових положень уряд залучив соцмедійні компанії, політичні партії та виборчу комісію Великобританії. Європейська комісія також представила у 2022 році законодавчу пропозицію щодо підвищення прозорості політичної реклами, комунікацій та комерційної діяльності, яка пов'язана з нею, щоб чіткіше визначити джерело та мету таких проплачених політичних матеріалів.

Висновки. У статті здійснено дослідження ролі партисипативної демократії щодо проблематики становлення та реалізації партисипації у місцевому самоврядуванні з врахуванням міжнародних практик та глобальних трансформацій публічного управління. Зокрема, розкрито передумови розвитку партисипації у сучасному розумінні через розвиток народовладдя, прямої демократії, представницької демократії як з позиції практичної реалізації так і теоретичного наповнення. Громадянська участь – це визначення з соціальних наук, яке стосується різних механізмів вираження думки громадськості, і дозволяє громаді чинити вплив на суспільні рішення. Учасницьке прийняття рішень може бути застосоване в будь-якій сфері соціальної активності, включаючи економіку, політику, управління, культуру та сім'ю. Тут слід розмежувати такі поняття як «участь громади» та «участь громадян», оскільки поняття «громада» зосереджується на групі, хоча «участь громадян» також використовується для позначення підмножини «участі громади».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Левченко О., Величко Н., Ковшун Л. Партиципативний підхід та практики на рівні громади. Посібник для громадських активістів та всіх зацікавлених. URL: https://sed-rada.gov.ua/sites/default/files/static-page/2020/nid39846-krashchi-praktiki-partisipaci-2-62418.pdf.

2. OECD (2020), Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD. Видавництво: Париж. URL: https://doi.org/10.1787/339306da-en.

3. Svіderska, O., & Chornii, O. (2021). ASTROTERFING AS A TOOL OF PSYCHOLOGICAL INFLUENCE ON THE MASS CONSCIOUSNESS. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University. Issues of Political Science*, *39*, 71-79. URL: https://doi.org/10.26565/2220-8089-2021-39-09.

4. IMD World Competitiveness Center. 2020. Digital Competitiveness Ranking 2020. Technical Report.

5. IMD World Competitiveness Center. 2020. Digital Competitiveness Ranking 2020. Technical Report.

6. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки : Указ Президента України; Стратегія від 27.09. 2021 №487/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text.

7. Eriksen, E.O. and Fossum, J.E. (2000). *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation? Google Books*. Psychology Press.

8. Fattore, G., Dubois, H.F.W. and Lapenta, A. (2012). Measuring New Public Management and Governance in Political Debate. *Public Administration Review*, 72(2), pp. 218–227.

9. Georg Aichholzer and Gloria Rose. 2020. Experience with digital tools in different types of e-participation. In European e-democracy in practice. Springer, Cham, 93–140.

10. Facebook доведеться пояснити витік даних 50 мільйонів користувачів. Веб-портал Економічна правда. URL: https://web.archive.org/web/20180408071716/https://www.epravda.com.ua/news/2018/03/19/635117/.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ФАРМАЦЕВТИЧНІЙ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

WAYS OF IMPROVING STATE REGULATION IN THE PHARMACEUTICAL INDUSTRY IN UKRAINE

УДК 338.24:615(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.43

Лашук О.С.
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту
та адміністрування,
Національний університет «Чернігівська політехніка»
ORCID ID: 0000-0002-6910-5674

Стаття присвячена розробці шляхів удосконалення державного регулювання фармацевтичної галузі в Україні. Визначено, що в юридичні та управлінській літературі дослідженню основ державного забезпечення фармацевтичної галузі приділяється недостатня увага. Мета статті полягає у розробці напрямів удосконалення державного регулювання у фармацевтичній галузі в Україні. Досліджено, що державне регулювання фармацевтичної галузі є спеціальною категорією, яка передбачає звужений підхід до загальної дефініції нормативно-правового забезпечення. Під ним слід розуміти комплекс адміністративно-правових заходів, які реалізуються у процесі діяльності владних уповноважених суб'єктів щодо стабільного забезпечення реалізації фармацевтичних відносин з урахуванням публічних та приватних інтересів.

Підкреслено, що в умовах реформування всіх сторін суспільного життя державне регулювання фармацевтичної галузі в Україні є невід'ємною частиною державної політики та державного управління в сфері охорони здоров'я.

Державне регулювання фармацевтичної галузі полягає у створенні та функціонуванні системи передбачених законодавством заходів, системна реалізація яких забезпечить досягнення поставлених цілей, а основними цілями державного регулювання є: забезпечення належного регулювання розвитку фармацевтичної науки та створення нових прогресивних лікарських засобів; створення чітких та прозорих правил реєстрації авторських прав на лікарські засоби (діючі речовини) та належні умови для їх захисту; створення належних правил та умов реєстрації лікарських засобів; забезпеч нормальну роботу державних органів щодо видачі спеціальних ліцензій на фармацевтичну діяльність.

Запропоновано шляхи вдосконалення державного регулювання фармацевтичної галузі в Україні: створення сприятливих умов для поступового розвитку фармацевтичного ринку; Мета соціальної користі для захисту здоров'я людини є вищою за мету отримання прибутку від медичної діяльності; забезпечення необхідними медикаментами соціально незахищених верств населення; забезпечення наявності, доступності, безпеки та якості лікарських засобів та імунологічних препаратів; забезпечити відкритість та прозорість управлінських процесів і процедур в аптеці та забезпечити антикорупційну спрямованість.

Ключові слова: *держава, державне регулювання, державне управління, фармацевтична галузь, система охорони здоров'я.*

The article is devoted to the development of ways to improve state regulation of the pharmaceutical industry in Ukraine. It was determined that insufficient attention is paid to the study of the foundations of state support of the pharmaceutical industry in the legal and management literature. The purpose of the article is to develop directions for improving state regulation in the pharmaceutical industry in Ukraine. It has been studied that the state regulation of the pharmaceutical industry is a special category that involves a narrowed approach to the general definition of regulatory and legal support. It should be understood as a complex of administrative and legal measures that are implemented in the course of the activities of powerful authorized subjects to ensure the stable implementation of pharmaceutical relations, taking into account public and private interests.

It is emphasized that in the conditions of reforming all aspects of social life, state regulation of the pharmaceutical industry in Ukraine is an integral part of state policy and state administration in the field of health care.

State regulation of the pharmaceutical industry consists in the creation and functioning of a system of measures provided for by legislation, the systematic implementation of which will ensure the achievement of the set goals, and the main goals of state regulation are: ensuring proper regulation of the development of pharmaceutical science and the creation of new progressive medicines; creation of clear and transparent rules for registration of copyrights for medicinal products (active substances) and appropriate conditions for their protection; creation of appropriate rules and conditions for registration of medicinal products; ensure the normal work of state bodies regarding the issuance of special licenses for pharmaceutical activity.

Ways to improve state regulation of the pharmaceutical industry in Ukraine are proposed: creation of favorable conditions for the gradual development of the pharmaceutical market; The purpose of social benefit for the protection of human health is higher than the purpose of obtaining profit from medical activity; provision of necessary medicines to socially vulnerable population groups; ensuring the availability, availability, safety and quality of medicines and immunological preparations; to ensure openness and transparency of management processes and procedures in the pharmacy and to ensure anti-corruption orientation.

Key words: *state, state regulation, state management, pharmaceutical industry, health care system.*

Постановка проблеми. В умовах реформи охорони здоров'я в країні актуальним стає питання державного регулювання фармацевтичної галузі. Сьогодні наукові спільноти все більше уваги приділяють теоретичним і практичним питанням, пов'язаним зі створенням, виробництвом, контролем якості та реалізацією фармацевтичної продукції в країні. Така увага зумовлена тим, що державне регулювання обігу лікарських засобів в країні

знаходиться на досить низькому рівні, і існує потреба у всебічному та ретельному вивченні та вдосконаленні законодавства. Саме тому сьогодні дослідження правового регулювання фармацевтичної діяльності стало дуже актуальним як для держави, так і для наукової спільноти.

З метою захисту населення обіг лікарських засобів має здійснюватися контроль якості фармацевтичного виробництва та системи реєстрації та реалізації лікарських засобів на території України. Результати цього безпосередньо впливають на систему охорони здоров'я населення, покращення обігу ліків, підвищення стандартів якості лікарських засобів, тому має бути удосконалена система державного регулювання цієї сфери, яка безпосередньо пов'язана із захистом прав споживачів та створенням гарантій захисту прав вітчизняних виробників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проте, незважаючи на значні наукові дослідження у подальшій розробці, питання удосконалення державного регулювання у фармацевтичній галузі в Україні потребує аналізу. Серед українських авторів, що досліджують проблеми державного управління фармацевтичною галуззю, можна відзначити праці В. Бакуменка, Н. Волк, Н. Клунко, Я. Радиша, І. Сушарина та ін. Проте недостатньо досліджені питання удосконалення впливу держави у розвиток фармацевтичної галузі в Україні, особливо актуальною є проблематика правового регулювання фармації та функціонування фармацевтичного ринку в країні.

Мета статті полягає у розробці напрямів удосконалення державного регулювання у фармацевтичній галузі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Фармацевтична галузь охоплює широкий спектр питань. Держава поділяє економіко-правові відносини між суб'єктами фармацевтичної промисловості на чотири групи: виробництво ліків, обмеження виробництва лікарського канабісу, промислове виробництво ліків та господарський обіг в мережі. Проблему державного контролю слід виділити в окремий розділ, оскільки він має місце на всіх етапах життєвого циклу лікарських засобів – від створення до використання.

З переходом до ринкових відносин в Україні виникла низка проблем, пов'язаних із забезпеченням державного соціального забезпечення надання медичної та фармацевтичної допомоги хворим. У сучасних умовах це досягається використанням різноманітних механізмів державного регулювання фармацевтичної галузі.

Зважаючи на обраний євроінтеграційний шлях демократизації соціально-економічних процесів в Україні, постає питання реформування державного регулювання у фармації. Саме тому, набуває актуальності завдання: визначити пріоритети удосконалення державного регулювання вітчизняної фармацевтичної галузі.

Аналіз наукових досліджень у фахових виданнях дозволив визначити, що науковці та практики приділяють досить обмежену увагу питанню удосконалення державного регулювання [3].

Об'єктивною потребою є державне регулювання розвитку фармацевтичної галузі. Основними проблемами розвитку фармацевтичної галузі є:

– порушення рівноваги на ринку фармацевтичної продукції;

– поява неплатоспроможного попиту населення на ринку ліків;

– наявність складної процедури досліджень фармацевтичної продукції.

Без державного втручання та державного регулювання фармацевтична галузь не зможе зробити виробництво економічно безпечним, забезпечити соціально-економічні права людини при розповсюдженні ліків, усунути структурні та регіональні порушення постачання ліків, забезпечити показники якості ліків в обігу (рис. 1).

Під механізмом державного регулювання фармацевтичної галузі розуміється система заходів, розроблена державою відповідно до інтересів підприємств, вимог ринку та населення. Ця система включає правові та фінансові механізми, механізми підтримки та допомоги, механізми стимулювання та контролю, а також форми та методи здійснення державного регулювання та державні організації (організації, фонди), відповідальні за діяльність підприємства [3].

До інструментів державного регулювання діяльності фармацевтичної галузі належать: державні замовлення, доручення, спеціальні ліцензії на діяльність, патенти, сертифікація, стандартизація, квоти, стандарти, обмеження використання, тарифне регулювання, цінове, інвестиційне, податкове та інші пільги, а також адресна реформа, субсидія. Різноманітні форми і методи надають певні можливості фармацевтичним підприємствам в Україні.

Нормативно-правове забезпечення, що регулює доступ до лікарських засобів та їх ціноутворення, є багаторівневою, складною, суперечливою та постійно змінюється. Необхідно впорядкувати правове регулювання у сфері кодифікації фармацевтичної продукції з метою впорядкування процедури внесення змін, усунення помилок, запобігання непорозумінь у майбутньому та уникнення правопорушень. Але на жаль впровадження законодавчих змін відбувається повільно.

Вітчизняна модель охорони здоров'я та фармації має базуватися на сучасних управлінських позиціях і фінансуватися змішано, спрямовано на цільове використання виробничих ресурсів, використовуючи ефективні механізми зовнішнього, у тому числі соціально-громадського незалежного та внутріш-

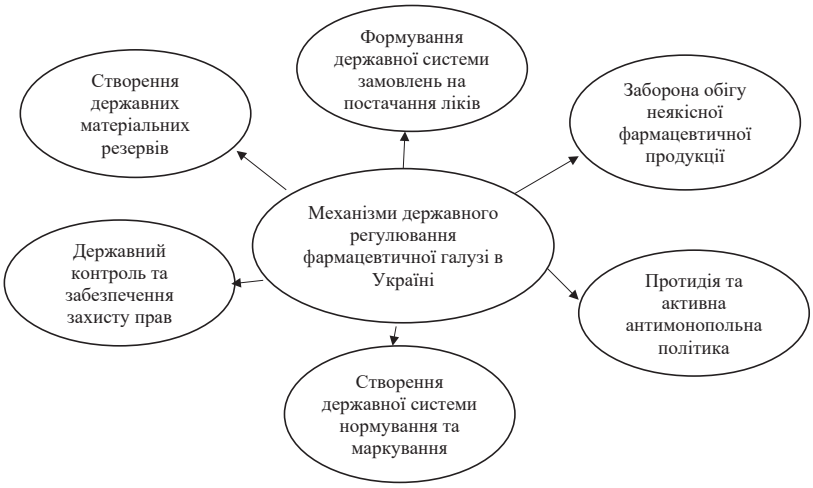


Рис. 1. Складові механізму державного регулювання фармацевтичною галуззю

**джерело: власна розробка автора*

нього контролю. Слід подбати про створення ефективної системи моніторингу розподілу коштів у разі загальнообов'язкового державного медичного страхування. Для того, щоб забезпечити доступ до ліків, держава має стимулювати (податки, митні збори тощо) підприємства на фармацевтичному ринку.

Одним із ключових напрямів підвищення доступності лікарських засобів, що сприятиме зниженню їх ціни, може стати виробництво брендованих ліків на території України. Можливими методами оптимізації можуть бути: будівництво нових вітчизняних виробничих потужностей, ліцензійне виробництво медичного обладнання, співпраця з національним виробником, забезпечення завершального етапу виробництва медичного обладнання в Україні.

Слушним є дослідження Н.В.Волк та О.П.Світличної про те, що держава повинна контролювати ціни на ліки та лікарські засоби, оскільки Порядок розрахунку граничної ціни на ліки затверджується МОЗ України, то саме держава має здійснювати контроль за фармацевтичною продукцією України [4]. З метою оптимізації процедури реєстрації бажано укладення угоди між урядами двох країн про взаємне визнання сертифікатів GMP, забезпечення електронного документообігу між державними контролюючими органами та покращення взаємодії в реєстраційній діяльності.

Одним із шляхів удосконалення процесу державного регулювання є повна реалізація принципу «єдиного вікна» на міжвідомчій основі для отримання дозволу на надання фармацевтичних послуг. Окремі регуляторні процедури, такі як переотримання ліцензії, внесення відомостей про місце провадження фармацевтичної діяльності до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, внесення змін до реєстраційних матеріалів, можуть здійснюватися на підставі заяви.

Держава може фінансувати діяльність регуляторів ринку ліків під її повноваженнями та підвищувати реєстраційні збори на ліки до рівня, еквівалентного аналогічним тарифам у країнах ЄС.

Таким чином, державне регулювання фармацевтичної галузі щодо ефективності, якості та безпеки фармацевтичного виробництва має базуватися на таких принципах:

– удосконалення законодавства та оновлення національного переліку лікарських засобів;

– удосконалення системи компенсацій, зокрема через програму «Доступні ліки» та посилення економічної конкуренції між виробниками, дистриб'юторами та аптеками ліків;

– створення належної системи фінансування забезпечення населення ліками;

– забезпечення державного контролю за обігом лікарських засобів, що ввозяться в Україну як гуманітарна допомога;

– оптимізація доступу до фармацевтичного ринку України, зокрема запровадження процедур взаємного визнання державної реєстрації лікарських засобів з державами-членами ЄС та розвиток системи контролю за наркотиками відповідно до європейських стандартів та міжнародних рекомендацій;

– розробка та регулярне оновлення національних переліків та галузевих стандартів для сфери охорони здоров'я;

– розширення джерел фінансування наукових досліджень фармацевтичної продукції та надання державної підтримки науковцям фармацевтичної галузі.

Аналізуючи викладене, зазначимо, що принцип державного регулювання фармацевтичних відносин є законодавчою категорією,

яка досі не має чіткого визначення. Відносини повинні встановлюватися з урахуванням змісту державного регулювання цієї галузі та повинні містити такі принципи:

– законність;

– доступність (рівний доступ до якісних лікарських засобів незалежно від класової, етнічної приналежності чи кольору шкіри);

– безпека ліків (захист від неякісної, неперевіреної фармацевтичної продукції);

– прозорість створення та розповсюдження лікарських засобів (можливість громадського контролю за розробкою, фінансуванням та реалізацією лікарських засобів незалежно від вартості товару);

– гуманість (заборона експериментів над людьми, покращення медико-соціального захисту найбільш вразливих верств населення);

– підтримка інноваційного фармацевтичного сектору (програми кредитування та оподаткування фармацевтичної галузі).

Належне функціонування фармацевтичної галузі України є важливим чинником збереження здоров'я та демографічних процесів людей і нації, запобігання різноманітним захворюванням, у тому числі небезпечним для суспільства. Тому державне регулювання фармацевтичної галузі є одним із головних питань національної безпеки. Сучасна система державного регулювання фармацевтичної галузі в Україні не повною мірою відповідає сучасним вимогам, тому необхідно покращити фінансово-технічне забезпечення фармацевтичної галузі та привести українське законодавство у відповідність із законодавством ЄС.

Висновки. Проведене дослідження засад державного регулювання фармацевтичної галузі дозволяє запропонувати наступні висновки. Запропоновано такі принципи державного регулювання фармацевтичної галузі: законність, доступність, безпечність лікарських засобів, прозорість створення та розповсюдження лікарських засобів, гуманність, підтримка інноваційного фармацевтичного сектору.

З метою вдосконалення державного регулювання фармацевтичної галузі запропоновано наступні шляхи:

– створення ефективної системи контролю за розподілом коштів у випадку запровадження державного обов'язкового медичного страхування;

– швидко вносити зміни, не допускати правопорушень, створити один базовий нормативно-правовий акт (кодекс) регулювання фармацевтичної галузі;

– створення умов для виробництва фірмових лікарських засобів на території України;

– укладення двосторонніх угод про взаємне визнання сертифікатів GMP з країнами ЄС;

– розглянути можливість надання дозволу неаптечним організаціям на реалізацію окремих безрецептурних лікарських засобів, які користуються підвищеним попитом, не потребують спеціальних умов зберігання та відпуску;

– забезпечення прозорості процедур контролю якості імпортних лікарських засобів;

– створити та запровадити ефективний механізм громадського контролю на основі показників, що визначають ефективність системи контролю якості.

Для України забезпечення ефективного функціонування фармацевтичної галузі, особливо фармації, є необхідною умовою створення демократичного суспільства та правової держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про лікарські засоби: закон України від 17.09.2023 № 2469-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-20#Text.

2. Сушарина І.В, Немченко А.С., Хоменко В.М. Науково-методичні підходи до оцінки ефективності діяльності громадських організацій у фармації. *Управління, економіка та забезпечення якості в фармації*. 2016. № 3. С. 6–74.

3. .Клунко Н.С. Механізм державного управління фармацевтичним сектором України. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 3 (38). С. 245- 251.

4. Волк Н.В., Світличний О.П. Адміністративно-правове регулювання фармацевтичної діяльності в Україні: шляхи вдосконалення : монографія. Київ : НУБіП України, 2018. 185 с.

5. Ширшова В.М. Завдання вдосконалення державного регулювання у сфері фармацевтичної діяльності в Україні. *Право і суспільство*. 2017. №1 ч.2. С.184-188. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2017/1_2017/part_2/43.pdf (дата звернення: 10.03.2023).

6. Некрасова Н.І. Елементи механізму публічного адміністрування обігу медтехніки та товарів медичного призначення в Україні. *Юридична наука*. 2020. №2(5(107), С.61–66.

7. Радиш Я.Ф., Сорока О.Я., Хомут У.В. Особливості державного регулювання фармацевтичної діяльності на Прикарпатті в першій половині XX століття. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 9. С. 91–95.

ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ТА ПІДГОТОВКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ЄС

PROFESSIONALIZATION OF PUBLIC SERVICE IN THE SYSTEM OF PUBLIC SERVANTS PROFESSIONAL EDUCATION AND TRAINING: EU EXPERIENCE

УДК 351.08
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.44

Царик В.М.
здобувач ступеня доктора філософії,
Національний університет «Чернігівська політехніка»
ORCID ID: 0009-0005-0936-1632

У статті визначено основні принципи та підходи до професіоналізації публічної служби в системі професійної освіти та підготовки публічних службовців на основі досвіду країн-членів ЄС. Показано, що сучасна система професійної освіти та підготовки публічних службовців в Україні перебуває у фазі трансформації і має орієнтуватись на конкретні потреби і завдання функціональної сфери, забезпечувати постійне підвищення рівня професійної підготовки та кваліфікації фахівців. Обґрунтовувано, що вирішення цих питань значною мірою залежить від урахування сучасних тенденцій професіоналізації публічної служби в країнах-членах ЄС. Зроблено висновок про те, що професіоналізація системи освіти та підготовки публічних службовців передбачає створення належних умов для постійного оновлення та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок фахівців, стимулювання їх до саморозвитку на основі використання принципу освіти впродовж життя. На це вказує досвід країнах Європи (Німеччина, Франція), що відображається у нормативно-правовій базі, що регулює питання професійної освіти та підготовки публічних службовців, орієнтуючи її на активний розвиток принципів професіоналізму. Водночас, стратегічним пріоритетом є створення ефективного комплексу з управління професійною освітою та підготовкою публічних службовців і управління кадрами. В умовах реформування та модернізації системи професійної освіти та підготовки публічних службовців в Україні доцільно звернути увагу на адаптацію та використання підходу управління талантами, який активно використовується у країнах-членах ЄС, сприяючи оптимізації управління системою кадрового забезпечення публічної служби.

Ключові слова: *країни Європи, професійна освіта, публічна служба, публічні службовці, система підготовки публічних службовців, управління кадрами.*

The article defines the main principles and approaches to the professionalization of the public service in the system of professional education and training of public servants based on the experience of EU member states. It is shown that the modern system of professional education and training of public servants in Ukraine is in a phase of transformation and should be oriented towards the specific needs and tasks of the functional sphere, ensuring a constant increase in the level of professional training and qualifications of specialists. It is substantiated that the solution of these issues largely depends on taking into account modern trends in the professionalization of the public service in EU member states. It is concluded that the professionalization of the system of education and training of public servants involves the creation of appropriate conditions for the constant updating and improvement of professional knowledge, skills and abilities of specialists, stimulating them to self-development based on the use of the principle of lifelong education. This is indicated by the experience of European countries (Germany, France), which is reflected in the regulatory framework regulating the issues of professional education and training of public servants, orienting it towards the active development of the principles of professionalism. At the same time, the strategic priority is to create an effective complex for managing professional education and training of public servants and personnel management. In the context of reforming and modernizing the system of professional education and training of public servants in Ukraine, it is advisable to pay attention to the adaptation and use of the talent management approach, which is actively used in EU member states, contributing to the optimization of the management of the public service personnel system.

Key words: *European countries, professional education, public service, public servants, public servant training system, human resources management.*

Постановка проблеми. Сучасна система професійної освіти та підготовки публічних службовців в Україні перебуває у фазі трансформації і має орієнтуватись на конкретні потреби і завдання функціональної сфери, забезпечувати постійне підвищення рівня професійної підготовки та кваліфікації фахівців. Вирішення цих питань значною мірою залежить від урахування сучасних тенденцій професіоналізації публічної служби в країнах-членах ЄС. Урахування цих тенденцій потребує визначення та впровадження нових підходів до розвитку системи професійної освіти та підготовки публічних службовців, управління нею з метою підвищення ефективності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі досвіду країн-членів ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування дієвої публічної служби в країнах Європи стимулювало створення спеціалізованої системи професійного навчання публічних службовців. Цей досвід висвітлений в роботах Н. Гончарук [15], В. Гошовської [5], Г. Марчетіч [16], М. Орлів [7], С. Осборна [17], Л. Пашко [5], Дж Прайса [18]. Л. Прокопенка [15], І. Сікорської [11] та інших фахівців, які проводять дослідження в даній галузі.

Метою статті є визначення основних принципів та підходів до професіоналізації публічної служби в системі професійної освіти

та підготовки публічних службовців на основі досвіду країн-членів ЄС.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні до найбільш поширених технологій в управлінні сучасною системою професійної освіти належать [7; 13; 15; 16]: технології проектування; планування; вироблення варіантів рішення; прийняття управлінського рішення; стимулювання інноваційної діяльності; PR-технології; маркетингові технології, які дають змогу створити відповідні умови для оперативного й ефективного прийняття керівником управлінського рішення. Водночас у сукупності управлінських інновацій, що впроваджуються в системі професійної освіти та підготовки, виділяються [7]: модернізовані зміст, форми й методи управлінської діяльності керівника, державні, регіональні, модульні, проектні тощо моделі управління. Характер і тип підготовки та перепідготовки публічних службовців визначаються тим, для якої системи державного управління вони призначені, а принципи професійної підготовки державних і муніципальних службовців можуть бути розділені на професійні та загальногромадянські, на внутрішньокорпоративні й ті, які задають відносини корпорації бюрократії з громадянами та іншими громадськими інститутами; крім того, виділяється група принципів об'єднання професійних пріоритетів і вольових якостей [11]. У цілому організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, державних і муніципальних службовців підпорядкована оптимальної реалізації зазначених вище принципів і включає в себе систему заходів зі створення нових, перепрофілювання та поліпшення існуючих спеціальних навчальних закладів і їх підрозділів [13]. Такий стан системи професійної освіти та підготовки публічних службовців в Україні потребує суттєвого перегляду основних принципів та підходів на основі досвіду провідних країн-членів ЄС, адже стратегічними та концептуальним документами щодо реформування публічного управління та державної служби в Україні передбачається визначення стратегічних напрямів, механізмів і термінів формування сучасної ефективної системи професійної підготовки публічних службовців, підвищення їх професійної компетентності [9]. При цьому у «Концепції реформування системи професійного навчання публічних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, органів місцевого самоврядування посадових осіб та депутатів місцевих рад» зазначено, що нова модель професійного навчання публічних службовців, голів місцевих адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, враховуючи положення Меморандуму про навчання впродовж життя Європейської Комісії, має базуватися на принципах розвитку, наближеності освітніх послуг до місця проживання та роботи особи, обов'язковості і безперервності, самоосвіти впродовж життя та професійного розвитку, цілеспрямованості, передбачуваності та випереджувальності, інноваційності та практичної спрямованості, індивідуалізації та диференціації підходів до навчання, відкритості, гарантованості й доступності [9; 10]. Тобто, фактично йдеться про створення нової моделі системи професійного навчання публічних службовців в Україні.

Це підкреслюється й тим, що змістовною умовою розроблення стратегічних орієнтирів розвитку системи професійного навчання є положення Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р, щодо формування професійної публічної служби та управління персоналом в частині підвищення якості професійного навчання публічних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як невід'ємного компонента модернізації державного управління [9, с. 62-63]. Відтак, нова модель системи професійного навчання публічних службовців передбачає імплементацію європейських підходів до навчання дорослих упродовж життя, що сприятиме створенню належних умов для їх професійного розвитку. Як підкреслюють дослідники, такий підхід повинен бути спрямований на підготовку кваліфікованих менеджерів, а систему підвищення кваліфікації необхідно перевести на метод навчання впродовж життя, впровадження системи навчання, інтерактивних форм навчання, використання змішаного підходу (очна та дистанційна) та освітніх інновацій, впровадження інтегрованих моніторинг та оцінка якості системи надання освітніх послуг з підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» відповідно до європейських стандартів забезпечення якості освіти [15]. Фактично йдеться про повну реалізацію принципу безперервного навчання, прийнятого в країнах-членах ЄС.

Водночас, з урахуванням євроінтеграційних прагнень України, ефективність та дієвість системи професійного навчання публічних службовців безпосередньо пов'язана з раціональним визначенням та впровадженням у практику основних напрямів реформування системи професійної освіти публічних службовців. До таких напрямів можна віднести [1; 6; 9]:

– удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази професійної підготовки;

– адаптацію професійної підготовки публічних службовців в Україні до стандартів Європейського Союзу;

– випереджальний характер освітнього процесу;

– кадрове забезпечення системи державної служби;

– професійне навчання публічних службовців;

– чітке визначення основних стейкхолдерів та формування системи професійної освіти і підготовки публічних службовців;

– модернізація змісту навчальних планів і програм та впровадження нових освітніх технологій;

– впровадження інноваційних методів і технологій, які забезпечують неперервність освіти тощо.

На даний час здійснення модернізації системи освіти та підготовки публічних службовців в Україні потребує, перш за все, вироблення та імплементації основних принципів та підходів, які дозволять створити можливість для проведення модернізації цієї системи для наближення до стандартів ЄС. У цьому процесі важливо звернути увагу на досвід ЄС у сфері професійної освіти та підготовки публічних службовців. Так, як зазначають дослідники, «у багатьох європейських країнах створена ефективна система підготовки кадрів для державної служби, яка, у межах системи кадрової роботи, спрямована на підвищення якості підготовки державних службовців, а також присвячена методам відбору кадрів як при прийомі на державну службу, так і при просуванні на вищі державні посади» [11]. Основними елементами цієї системи є державні освітні установи, органи управління освітою, підвідомчі їм організації, громадські об'єднання, при чому активно розвивається система додаткової професійної освіти, внаслідок чого під час професійної перепідготовки відбувається отримання додаткових знань, умінь, навичок за програмами, які передбачають вивчення навчальних дисциплін, розділів науки та техніки, технології, необхідних для виконання нового виду професійної діяльності. Додаткова професійна освіта здійснюється з метою вдосконалення кваліфікації, адаптації до нових економічних та соціальних умов. Важливо, що за європейським досвідом певні види професійної підготовки не розглядаються окремо один від одного, а цілеспрямоване навчання та підготовка кваліфікованих кадрів передбачає тісний зв'язок і координацію між видами навчання [3; 18].

Системи професійної освіти та підготовки в країнах-членах ЄС мають певні відмінності, які обумовлені основними принципами кадрової роботи, які застосовуються під час добору на державну службу. Так, у Франції діє понад 200 навчальних закладів за даним профілем, найпрестижнішим з яких є Національна Школа Адміністрації, завданням якої є забезпечення підготовки публічних службовців вищого ешелону у сфері політичного, економічного, адміністративного управління, а також підготовку службовців для дипломатичного корпусу [8; 19]. Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів у Франції включає в себе [19]: підготовку у вищих навчальних закладах; підготовку і перепідготовку кадрів у спеціалізованих інститутах; підготовку без відриву від виробництва; стажування в ході проходження практики на конкретній посаді за певною програмою під керівництвом досвідчених фахівців; безперервну підготовку (самоосвіта).

До системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів Німеччині входять університети та вищі школи з підготовки управлінських кадрів (Федеральна вища школа державного і муніципального управління і відповідні земельні вищі школи) [19]. Головним профільним вищим навчальним закладом з підготовки публічних службовців у Німечиині є Федеральна Академія Державного Управління при Міністерстві внутрішніх справ Німеччини, навчання в якій передбачає, крім традиційниого теоретичного блоку, значну орієнтацію на практичну діяльність у межах виробничої та закордоної практики, що забезпечує високий рівень підвищення кваліфікації публічних службовців [8; 11; 12].

Поряд з цим, варто зазначити, що дослідники звертають окрему увагу на значущість концептуального підходу до організації процесу підготовки та перепідготовки публічних службовців, що спрямоване на максимальну професіоналізацію державної служби. Так, у досвіді країн-членів ЄС можна виділити три концепції навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів [5]:

– концепція багатопрофільного навчання, яка є ефективною з економічної точки зору, оскільки підвищує внутрішню та позавиробничу мобільність працівників;

– концепція спеціалізованого навчання, яка орієнтована на сьогодення або на найближче майбутнє і має відношення до безпосереднього виконання посадових обов'язків;

– концепція навчання, орієнтованого на особистість, метою якої є розвиток людських якостей, закладених природою або придбаних ним у практичній діяльності. Ця концепція стосується персоналу, що має схильність до нау-

кових досліджень та володіє талантом керівника.

Останнє є характерним для досвіду багатьох країн Європи, поширюючись на підготовку фахівців не тільки у сфері державної служби. У цьому аспекті привертає особливу увагу концепція управління талантами («talent management»), яка в якості одного з основних завдань управління розвитком системи професійної освіти розглядає розвиток талантів шляхом виявлення осіб, що відповідають визначеним критеріям та потребам публічної служби безпосередньо в органах державної влади та місцевого самоврядування. Такий підхід, у переважній більшості випадків, розглядається в якості активних інвестицій та є критичним завданням процесу управління талантами в системі професійної освіти [2]. Забезпечення реалізації наведеного підходу здійснюється у межах нормативно-правового регулювання розвитку системи професійної освіти та підготовки публічних службовців, що забезпечує оновлення та адаптацію цієї системи до умов змінюваного зовнішнього середовища, появи нових, більш складних завдань на основі впровадження до системи освіти і підготовки інноваційних методів управління кадровими ресурсами і талантами, зосереджених на досягненні високого рівня професіоналізму. Імплементація підходу до управління талантами в систему професійної освіти та підготовки публічних службовців у країнах-членах ЄС дозволила досягти необхідного рівня ефективної реалізації принципів гнучкості, адаптивності, інноваційності тощо у єдиному комплексі основних концептуальних положень розвитку управління людськими ресурсами. Нормативне закріплення отримали основні шляхи вирішення наявних і потенційних проблем у сфері управління персоналом та управління кадрами, що було передбачено відповідною реформою системи професійної освіти публічних службовців. Водночас одним з основних питань реформи стало забезпечення єдності підходів до управління системою освіти та підготовки та управління персоналом, що вирішувалось на основі впровадження принципів управління талантами у практичну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4].

Звертаючись до досвіду України у цій сфері, можна погодитись з тим, що однією з головних проблем формування, впровадження і розвитку систему управління талантами є формування концептуального і доктринального бачення не тільки її сутності та основних завдань, цілей і пріоритетів, але й всієї сукупності зв'язків з іншими системами і підсистемами, що в цілому забезпечують розв'язання питань кадрової політики [4]. Вирішення цієї проблеми може бути досягнуто шляхом розробки інтегрованої стратегії управління талантами, яка має відображати основні принципи та пріоритети кадрової політики невід'ємно та узгоджено з основними принципами і пріоритетами професійної освіти. Як зазначають дослідники, така стратегія повинна передбачати не тільки фіксацію (картування) і планування розвитку талантів, підвищення їх продуктивності, вирішення питань відбору, добору та утримання, але й визначення способів оптимізації та інтегрування функцій всіх систем і підсистем забезпечення кадрових потреб з функціональною сферою, охоплювати весь її масштаб, метою чого є створення умов для розвитку висококваліфікованих професійних кадрів з високим рівнем потенціалу виконання службових функцій і завдань на посадах [2; 14].

Фактично, виходячи з досвіду країн-членів ЄС, управління на основі управління талантами передбачає визначення конкретних способів розвитку, утримання, шляхів побудови кар'єри найбільш ефективних і талановитих публічних службовців, всіх складових особистого потенціалу з урахуванням ускладнення завдань, функціональних обов'язків, ситуацій з високим ступенем ризику та невизначеності, в яких приймаються рішення. Управління на основі управління талантами передбачає забезпечення взаємодії системи професійної освіти та підготовки та кадрових органів на всіх етапах кар'єри, що обумовлює необхідність визначення основних видів та послідовності оцінки кадрового потенціалу в системі управління талантами на основі формування професійного профілю особистості. Така оцінка передбачає порівняння наявних даних зі стандартом або змінною у співвідношенні з функціями управління талантами й складається з наступних етапів [2]:

– кадрове планування (усі дії, необхідні для забезпечення відповідності результатів управління талантами стратегічним цілям, інтеграції всіх функцій управління талантами та полегшення зв'язку зі стейкхолдерами) на основі системної реалізації підпорядкованих функцій кадрового планування (узгодження стратегічних цілей; культурна відповідність; функціональна інтеграція; управління потребами в талантах; управління кадровим резервом; планування кар'єрного зростання; планування, програмування, складання бюджету та виконання; системи вимірювання, підзвітності та прогнозування; управління змінами).

– комплектування (усі дії, необхідні для виявлення і найму талантів, їх розвитку) на

основі системної реалізації допоміжних функцій набору (планування залучення талантів; демографічний аналіз; управління різноманіттям; маркетинг та рекрутинг; початкова оцінка; початковий вибір кар'єри; введення в дію вихідної діяльності; адаптація).

– управління кар'єрою (оптимізація індивідуального управління кар'єрою на основі унікальних талантів) на основі системної реалізації підпорядкованих функцій кадрового забезпечення (призначення; планування наступності; конкурсний відбір; оцінювання; подальший вибір кар'єри).

– розвиток (дії, необхідні для оптимізації розвитку унікальних талантів) на основі системної реалізації підлеглих функцій розвитку (освіта; досвід; наставництво; оцінювання; індивідуальне планування кар'єри).

– мотивація (оптимізація продуктивності шляхом стимулювання та підтримки кадрового резерву) на основі системної реалізації підлеглих функцій утримання (заробітна плата, пільги та вихід на пенсію; програми якості життя; управління ефективністю; підвищення по службі тощо).

Як можна побачити, наведені етапи у межах реалізації підходу управління талантами дають можливість забезпечити подальший розвиток системи професійного навчання публічних службовців шляхом урахування [9, с. 62-63]:

– високої ефективності визначення потреб у професійному навчанні, орієнтованих на поточні та перспективні пріоритети державної служби та місцевого самоврядування з урахуванням професійних компетентностей майбутнього під час визначення індивідуальних потреб у професійному навчанні публічних службовців;

– функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання шляхом модернізації інфраструктури та освітнього простору, зокрема з урахуванням вимог інклюзивності; диверсифікації освітніх пропозицій та оновлення змісту програм підвищення кваліфікації;

– розвитку системи моніторингу та оцінювання якості професійного навчання через створення умов для розвитку системи внутрішнього забезпечення якості та формування дієвої системи зовнішнього моніторингу якості професійного навчання;

– запровадження бенчмаркінгу в системі професійного навчання, залучення незалежних установ оцінювання та забезпечення якості освіти до моніторингу діяльності закладів післядипломної освіти тощо.

Висновки. Професіоналізація системи освіти та підготовки публічних службовців передбачає створення належних умов для постійного оновлення та вдосконалення професійних знань, умінь та навичок фахівців, стимулювання їх до саморозвитку на основі використання принципу освіти впродовж життя. На це вказує досвід країнах Європи (Німеччина, Франція), що відображається у нормативно-правовій базі, що регулює питання професійної освіти та підготовки публічних службовців, орієнтуючи її на активний розвиток принципів професіоналізму. Водночас, стратегічним пріоритетом є створення ефективного комплексу з управління професійною освітою та підготовкою публічних службовців і управління кадрами. В умовах реформування та модернізації системи професійної освіти та підготовки публічних службовців в Україні доцільно звернути увагу на адаптацію та використання підходу управління талантами, який активно використовується у країнах-членах ЄС, сприяючи оптимізації управління системою кадрового забезпечення публічної служби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу. К.: Міленіум, 2004. 128 с.

2. Вітер Д., Оліферук В., Мигун М. Доктринальне забезпечення розвитку системи військової освіти: методичні рекомендації. К.: НУОУ, 2023. 128 с.

3. Гриненко В. Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах. *Вісн. НАДУ*. 2005. №3. С. 162-169.

4. Інноваційний підхід управління розвитком системи професійної військової освіти: проблеми та перспективи: монографія / За заг. ред. Д.В. Вітера та М.В. Коваля; [Кол. авт.]. К.: НУОУ, 2022. 192 с.

5. Ковбасюк Ю., Гошовська В., Пашко Л. Керівництво та лідерство в системі державної служби. К.: НАДУ, 2011. 147 с.

6. Лозовецька В. Професійна кар'єра особистості в сучасних умовах: монографія / В. Лозовецька. Київ, 2015. 279 с.

7. Орлів М. Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади: механізми формування сучасної моделі: монографія / М. Орлів. К.-Івано-Франківськ: «Лілея-НВ», 2018. 300 с.

8. Піганьоль Р., Саковіч М., Ердманн К., Петерсоне Б. Система підготовки ДС у Франції, Польщі, Іспанії та Латвії. К.: НАДУ, 2010. 150 с.

9. Дослідження впровадження реформи системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування (2018 - 2022 роки) К.: НАДС, 2022.

10. Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах. – К.: УАДУ, 2000. 424 с.

11. Сікорська І. Підготовка державних службовців у країнах Європи *Університети і лідерство*. 2016. № 3.

12. Татоян Д., Коломоєць Т. Досвід європейських країн у підготовці та підвищенні професіоналізму публічних службовців. *Грааль науки*. 2021. № 2-3. С. 140-145. URL: https://doi.org/10.36074/grail-of-science.02.04.2021.028.

13. Хрущ О. Професійне навчання державних службовців: стан і перспективи розвитку. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2018. № 4. С. 74-84.

14. Цевельов О., Вітер Д., Мітягін О., Шабатіна Н. Talent management в системі військової освіти України. *Військова освіта*. 2022. № 1 (45). С. 265-274.

15. Goncharuk N., Orhiiets O., Prokopenko L. Formation and development of the system of professional training of public servants in ukraine: organizational, legal, and economic aspects. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2021. Vol. 7. № 1. pp. 39-46. DOI: URL: https://doi.org/10.30525/2256-0742/2021-7-1-39-4.

16. Marčetić G. Education and training of civil servants in the countries in transition. *Revija za socijalnu politiku*. Vol. 12. № 2. pp. 133-156.

17. Osborne S. The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. N.-Y.: Taylor & Francis, 2010. 431 p.

18. Price J. Education and the Civil Service in Europe. *The Western Political Quarterly*. 1957. Vol. 10. № 4. pp. 817-832. URL:https://doi.org/10.2307/444160.

19. Public Service Training in OECD Countries, Sigma Papers. № 16, OECD Publishing. URL: http://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljzzn-en.

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

TRANSFORMATION OF THE STAFF TRAINING SYSTEM FOR THE POST-WAR RECONSTRUCTION OF THE HEALTH CARE SYSTEM

УДК 351.08
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.45

Юнгер В.І.
к. мед. наук,
заступник головного лікаря
з поліклінічної роботи,
Клінічна лікарня «Феофанія»
ORCID ID: 0000-0003-0403-1624

Визначено, що для відновлення кадрового потенціалу системи охорони здоров'я та управління його якісними та кількісними властивостями в повоєнний період необхідне реформування системи підготовки та перепідготовки медичних та управлінських кадрів.

Аргументовано, що основою високого рівня кадрового потенціалу системи охорони здоров'я є формування системи підготовки та перепідготовки медичного персоналу, що базується на принципах освіти впродовж життя та безперервної освіти.

Запропоновано підхід до підготовки та перепідготовки медичних працівників, який передбачає сукупність інноваційних інструментів для відновлення кадрового потенціалу системи охорони здоров'я у воєнний час та період повоєнної відбудови.

Визначено ключові групи вимог щодо підготовки та перепідготовки в галузі охорони здоров'я, серед яких: кадровий склад; матеріальне забезпечення; інституційні.

Розроблено напрями реформування системи підготовки та перепідготовки медичних кадрів з метою формування компетентностей.

Обґрунтовано комплексний механізм підготовки та перепідготовки медичних та управлінських кадрів, що містить: розширення кола суб'єктів реалізації освітніх послуг; трансформацію змістовної підготовки медичних та управлінських кадрів системи охорони здоров'я; удосконалення діяльності закладів вищої освіти щодо підготовки медичних працівників на принципах цифровізації, якості та інтернаціоналізації; запропоновано напрями державної підтримки підготовки лікарів; визначено порядок перепідготовки лікарів та системи підвищення їх кваліфікації; розвинена процедура визнання дипломів про вищу медичну освіту, здобуту в іноземних вузах.

Запропоновано напрями трансформації системи управління закладами вищої освіти, серед яких: цифровізація бізнес-процесів управління закладами вищої освіти; приведення у відповідність системи управління закладом вищої освіти стандарту якості 9001:2015; розширення міжнародної співпраці закладів вищої освіти.

Ключові слова: *Система підготовки кадрів, повоєнне відновлення системи охорони здоров'я, підготовка та перепідготовки медичних працівників, загальні та фахові компетентності, трансформація системи управління закладами вищої освіти.*

It is determined that in order to restore the human resource potential of the healthcare system and manage its qualitative and quantitative properties in the post-war period, it is necessary to reform the system of training and retraining of medical and managerial personnel.

It is argued that the basis of a high level of human resource potential of the healthcare system is the formation of a system of training and retraining of medical personnel, based on the principles of lifelong education and continuous education.

An approach to the training and retraining of medical workers is proposed, which provides for a set of innovative tools for restoring the human resource potential of the healthcare system in wartime and the period of post-war reconstruction.

Key groups of requirements for training and retraining in the healthcare sector are identified, including: personnel; material support; institutional.

Directions for reforming the system of training and retraining of medical personnel with the aim of forming competencies are developed.

A comprehensive mechanism for training and retraining of medical and administrative personnel has been substantiated, which includes: expanding the circle of entities implementing educational services; transforming the substantive training of medical and administrative personnel of the healthcare system; improving the activities of higher education institutions in training medical workers on the principles of digitalization, quality, and internationalization; proposing directions for state support for the training of doctors; determining the procedure for retraining doctors and the system for improving their qualifications; developing a procedure for recognizing diplomas of higher medical education obtained in foreign universities.

Directions for transforming the system for managing higher education institutions have been proposed, including: digitalization of business processes for managing higher education institutions; bringing the system for managing higher education institutions into line with the quality standard 9001:2015; expanding international cooperation between higher education institutions.

Key words: *Personnel training system, post-war restoration of the healthcare system, training and retraining of medical workers, general and professional competencies, transformation of the management system of higher education institutions.*

Постановка проблеми. Для відновлення кадрового потенціалу системи охорони здоров'я та управління його якісними та кількісними властивостями в повоєнний період необхідне реформування системи підготовки та перепідготовки медичних та управлінських кадрів. Ця система в Україні переважно має гібридний характер, що зумовлено як залишками особливостей радянської системи, так і поступовим переходом до нових стандартів. Крім того, зміна політичної влади в державі зазвичай призводила до реформування системи вищої освіти. З огляду на це, заполітизованість цього процесу спричи-

няла незавершеність реформ та їх фрагментарне впровадження.

Аналізуючи реформи в освіті, що відбувалися протягом років незалежності України, варто наголосити, що жодна із стратегій реформування не мала комплексного характеру, а головним чином визначала лише організаційні та змістовні характеристики освіти, які не підтверджувалися жодним забезпеченням (матеріальним, фінансовим, кадровим). Все це відобразилося на якості підготовки та перепідготовки кадрів для сфери охорони здоров'я.

Основою високого рівня кадрового потенціалу системи охорони здоров'я є формування системи підготовки та перепідготовки медичного персоналу, що базується на принципах освіти впродовж життя та безперервної освіти. Водночас, це не лише постійне підвищення кваліфікації медичних працівників. Насправді має бути комплексна система професійного розвитку лікарів та інших медичних працівників, яка б дозволила уникнути проблем формалізації, та спонукала б до професійної активності. Зважаючи на визначені напрями стратегічного управління повоєнним відновленням та порядок формування багаторівневої системи кадрових резервів системи охорони здоров'я, пропонуємо такі положення підготовки та перепідготовки кадрів для сфери охорони здоров'я.

Запропонований підхід до підготовки та перепідготовки медичних працівників передбачає сукупність інноваційних інструментів для відновлення кадрового потенціалу системи охорони здоров'я у воєнний час та період повоєнної відбудови. Щодо інституційного забезпечення реалізації механізмів підготовки та перепідготовки кадрів для системи охорони здоров'я, то слід звернути увагу на те, що є потреба в розширенні суб'єктів реалізації освітніх послуг. Склад таких суб'єктів пропонуємо визначати наступним чином:

– *заклади вищої освіти, що підпорядковуються* Міністерству охорони здоров'я України та Міністерству освіти і науки України. Основними функціями зазначених суб'єктів є підготовка лікарів, медичних сестер, фармацевтів та інших медичних працівників за освітнім рівнем магістр на основі ліцензії Міністерства освіти і науки України та сертифікату про акредитацію Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

За офіційними даними ЄДЕБО [1], за спеціальностями галузі знань 22 «Охорона здоров'я» закладами вищої освіти реалізується така кількість освітніх програм:

– 221 «Стоматологія» (ОКР Магістр) – 46 пропозицій від 22 ЗВО;

– 222 «Медицина» (ОКР Магістр) – 76 пропозицій від 31 ЗВО;

– 223 «Медсестринство» (ОКР Бакалавр) – 43 пропозиції від 14 ЗВО;

– 224 «Технології медичної діагностики та лікування» (ОКР Бакалавр) – 18 пропозицій від 10 ЗВО;

– 225 «Медична психологія» (ОКР Магістр) – 7 пропозицій від 6 ЗВО;

– 226 «Фармація, промислова фармація» (ОКР Бакалавр) – 91 пропозиція від 31 ЗВО;

– 227 «Терапія та реабілітація» (ОКР Бакалавр) – 124 пропозиції від 57 ЗВО;

– 228 «Педіатрія» (ОКР Магістр) – 18 пропозицій від 9 ЗВО;

– 229 «Громадське здоров'я» (ОКР Бакалавр) – 12 пропозицій від 7 ЗВО.

Варто зазначити, що заклади вищої освіти, які реалізують освітні послуги за спеціальностями галузі знань 22 «Охорона здоров'я», мають різну форму власності (державні, комунальні та приватні). Насамперед, державні заклади вищої освіти можуть підпорядковуватися як Міністерству освіти і науки України, так і Міністерству охорони здоров'я України;

– *зарубіжні заклади вищої освіти* (мають медичні факультети в своїй структурі). На сьогодні питання визнання документів про вищу освіти закладів вищої освіти зарубіжних країн регулюється сукупністю нормативно-правових актів. Процедура визнання документів є досить складною, проте, за даними Міністерства освіти і науки України, з окремим країнами підписані двосторонні угоди про взаємне визнання документів, зокрема: Угорщиною; Словацькою Республікою; Аргентинською Республікою; Республікою Польща; Французькою республікою; Соціалістичною Республікою В'єтнам; Республікою Екваторіальна Гвінея; Монголією; Республікою Перу; Великою Соціалістичною Народною Лівійською Арабською Джамагирією; Грузією; Республікою Казахстан; Республікою Болгарія; Азербайджанською Республікою; Румунією; Китайською Народною Республікою; Республікою Узбекистан; Естонською Республікою. Окремі аспекти регулюються угодами між Міністерством освіти і науки України та відповідним суб'єктом у сфері реалізації освітньої та наукової політки зарубіжних країн. Основними нормативно-правовими актами, що регулюють процедуру визнання дипломів про вищу освіту, здобуту в зарубіжних закладах вищої освіти, є такі: Закон України «Про освіту» [5]; Закон України «Про фахову передвищу освіту» [6]; Закон України «Про вищу освіту» [4]; Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадян-

Таблиця 1

Порядок підготовки та перепідготовки медичних кадрів на засадах освіти впродовж життя як основи повоєнного відновлення кадрового потенціалу

СУБ'ЄКТИ ПІДГОТОВКИ ТА ПЕРЕПІДГОТОВКИ МЕДИЧНИХ КАДРІВ		
Заклади вищої освіти. Міністерство охорони здоров'я України	*Заклади вищої освіти. Міністерство освіти і науки України*	*Зарубіжні заклади вищої освіти (мають медичні факультети в своїй структурі)*
Здійснюють підготовку лікарів за освітнім рівнем магістр (за окремими спеціальностями бакалавр) на основі ліцензії Міністерства освіти і науки України та сертифікату про акредитацію Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти		Здійснюють підготовку лікарів на основі освітнього та медичного законодавства відповідної країни
Міжнародні та національні освітні центри	Міжнародні освітні проєкти	Тренінгові центри при ЗОЗ
Центри реалізації освітніх послуг в межах неформальної освіти та підвищення кваліфікації медичних кадрів, що не передбачає здобуття відповідного освітнього рівня	Міжнародні освітні, наукові та інфраструктурні проєкти, що фінансуються міжнародними організаціями (ЄС, ВООЗ, ДААД, Британська рада, USAD, ООН та інші)	Пропонується створення тренінгових центрів при закладах охорони здоров'я для практичної перепідготовки лікарів, інших медичних працівників, підвищення кваліфікації, навчання застосуванню новітніх технологій у діагностиці та лікуванні
НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПІДГОТОВКИ МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ		
Змістовна підготовка медичних працівників в закладах вищої освіти України		
Спеціальності галузі знань 22 «Охорона здоров'я»		
221 «Стоматологія»	222 «Медицина»	223 «Медсестринство»
224 «Технології медичної діагностики та лікування»	225 «Медична психологія»	226 «Фармація, промислова фармація»
227 «Терапія та реабілітація»	228 «Педіатрія»	229 «Громадське здоров'я»
Варіанти трансформації підготовки медичних працівників за спеціальностями		
Варіант 1. Розширення переліку спеціальностей		*Варіант 2. Удосконалення підходу до формування освітніх програм*
1. Визначити спеціальності 221 «Стоматологія»; 222 «Медицина»; 228 «Педіатрія» як групи спеціальностей та розширити їх спеціальностями або спеціалізаціями за напрямами внутрішні хвороби, загальна практика, хірургія, неврологія та іншими		1. Передбачити в стандарті вищої освіти 221 «Стоматологія»; 222 «Медицина»; 228 «Педіатрія» формування спеціалізацій за напрямами внутрішні хвороби, загальна практика, хірургія, неврологія та іншими
2. За кожною спеціальністю/ спеціалізацією сформувати стандарти вищої світи за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістр та освітньо-науковим рівнем «доктор філософії»		2. Стандартом вищої освіти передбачити програмні результати навчання та компетенції, які дозволяють підготувати кваліфікованого лікаря за визначеними напрямами
Напрями удосконалення стандартів вищої освіти		
Тактична медицина	*Фізична підготовка*	*Психологічна підготовка*
В складі загальних компетентностей:		
Здатність реалізовувати службові обов'язки (надавати медичну допомогу) в особливих умовах	Бути фізично готовим до реалізації службових обов'язків (надавати медичну допомогу) в особливих умовах	Здатність до адаптації життєдіяльності та реалізації службових обов'язків в особливих умовах
В складі спеціальних (фахових, предметних) компетентностей		
Здатність надавати тактичну медичну допомогу населенню в особливих умовах, зокрема умовах воєнних дій, надзвичайних ситуацій техногенного, природнього та соціального характерів		Здатність до роботи (надання тактичної медичної допомоги) в особливих психо-логічних умовах та умовах психологічного тиску
Результати навчання		
Мати ґрунтовні знання та вміння надавати тактичну медичну допомогу в особливих умовах, зокрема умовах воєнних дій, надзвичайних ситуацій техногенного, природнього та соціального характерів		
Визначати тактику та надавати екстрену медичну допомогу при невідкладних станах в особливих умовах, зокрема умовах воєнних дій, надзвичайних ситуацій техногенного, природнього та соціального характерів		

Продовження таблиці 1

<table>
<tr><td colspan="4">Змістовна підготовка керівних кадрів системи охорони здоров'я в закладах вищої освіти України</td></tr>
<tr><td colspan="4">Спеціальності</td></tr>
<tr><td colspan="2">Галузь знань 07 «Управління та адміністрування»</td><td colspan="2">Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»</td></tr>
<tr><td colspan="2">073 «Менеджмент»</td><td colspan="2">281 «Публічне управління та адміністрування»</td></tr>
<tr><td colspan="2">Для керівних кадрів закладів охорони здоров'я</td><td colspan="2">Для керівних кадрів системи охорони здоров'я усіх рівнів</td></tr>
<tr><td colspan="4">Напрями трансформації підготовки керівних кадрів за спеціальностями</td></tr>
<tr><td colspan="2">1. Реалізація освітніх послуг за окремими освітніми програмами, наприклад: «Менеджмент в закладах охорони здоров'я»; «Менеджмент в медицині»; «Управління закладами охорони здоров'я» та іншими</td><td colspan="2">1. Реалізація освітніх послуг за окремими освітніми програмами, наприклад: «Публічне управління в сфері охорони здоров'я»; «Урядування в системі охорони здоров'я»; «Управління «Адміністрування в системі охорони здоров'я» та інші</td></tr>
<tr><td colspan="2">2. Передбачити відповідні компетенції (загальні та спеціальні) та результати навчання, що необхідні для формування фахівців у сфері управління діяльністю закладом охорони здоров'я</td><td colspan="2">2. Передбачити відповідні компетенції (загальні та спеціальні) та результати навчання, що необхідні для формування фахівців з реалізації державної політики в сфері охорони здоров'я</td></tr>
<tr><td colspan="4">Діяльність закладів вищої освіти щодо підготовки медичних працівників</td></tr>
<tr><td>Цифровізація бізнес-процесів управління закладом вищої освіти</td><td>Приведення у відповідність системи управління стандарту якості</td><td colspan="2">Розширення міжнародної співпраці закладів вищої освіти</td></tr>
<tr><td>– здійснення управління діяльністю ЗВО на основі бізнес-процесів;
– цифровізація інформаційно-комунікаційної роботи закладу вищої освіти;
– цифровізація організаційно-методичної роботи закладу вищої освіти;
– цифровізація управління кадрами закладу вищої освіти;
– цифровізація реалізації освітніх послуг закладом вищої освіти;
– цифровізація наукової та інноваційної роботи закладу вищої освіти</td><td>– передбачити приведення у відповідність системи управління закладом вищої освіти стандарту якості 9001:2015, що можливо досягнути такими шляхами:
а) передбаченням в контракті ректорів відповідних KPI; б) передбаченням відповідних вимог в ліцензійних умовах за галуззю знань 22 «Охорона здоров'я»;
в) визначенням приведення у відповідність системи управління закладом вищої освіти стандарту якості 9001:2015 одним із показників при формуванні додаткового бюджетного фінансування</td><td colspan="2">– активізація участі закладів вищої освіти в міжнародних програмах академічної мобільності, зокрема Erasmus+UA; DAAD; OEAD; NAWA та інших, що сприятимуть формуванню особливих компетентностей у майбутніх медичних працівників та ознайомлення із міжнародними стандартами надання медичної допомоги;
– активізація участі закладів вищої освіти в міжнародних грантових програмах, зокрема ERASMUS+, що активізує інноваційну та наукову діяльність у сфері охорони здоров'я</td></tr>
<tr><td colspan="4">Напрями державної підтримки системи підготовки медичних кадрів</td></tr>
<tr><td colspan="4">Спеціальності (спеціалізації, освітні програми) з особливою підтримкою</td></tr>
<tr><td>222 «Медицина» (тактична медицина)</td><td>225 «Медична психологія» (психологічна реабілітація через бойові дії)</td><td>227 «Терапія та реабілітація» (реабілітація військово-службовців та цивільних)</td><td>229 «Громадське здоров'я» (епідеміологічний нагляд на територіях бойових дій)</td></tr>
<tr><td colspan="4">1) збільшення державного замовлення за зазначеними напрямами підготовки медичних кадрів;
2) передбачення в державному бюджеті фінансування видатків для оновлення основних фондів лабораторних комплексів, що задіяні в реалізації освітніх послуг за зазначеними освітніми програмами</td></tr>
<tr><td colspan="4">Фінансування пріоритетних напрямів наукових досліджень у сфері охорони здоров'я</td></tr>
<tr><td>1. Нові методи надання тактичної медичної допомоги</td><td>2. Застосування інформаційних технологій в медицині</td><td colspan="2">3. Нові методи дослідження стану громадського здоров'я</td></tr>
<tr><td colspan="4">Порядок перепрофілювання лікарів</td></tr>
<tr><td>1. Формування реєстру закладів вищої освіти та закладів охорони здоров'я, що можуть надавати освітні послуги для перепрофілювання лікарів</td><td>2. Механізм фінансування послуг з перепрофілювання лікарів</td><td colspan="2">3. Встановлення строку перепрофілювання лікарів від 6 місяців до 2-х років – залежить від можливості особи отримати 12 кредитів ЄКТС</td></tr>
</table>

Закінчення таблиці 1

Напрями удосконалення системи підвищення кваліфікації медичних працівників			
Розширення діяльності закладів охорони здоров'я в частині можливості реалізації освітніх послуг з підвищення кваліфікації медичних працівників – створення тренінгових центрів при закладах охорони здоров'я			
1. Суб'єкт ліцензування – Міністерство освіти і науки України	2. Встановлення вимог до закладів охорони здоров'я щодо реалізації освітніх послуг	3. Формування реєстру закладів охорони здоров'я, що можуть надавати освітні послуги	4. Формування механізму фінансування освітніх послуг закладів охорони здоров'я
Створення мережі національних та міжнародних освітніх центрів з перепідготовки та підвищення кваліфікації медичних працівників			
1. Суб'єкт ліцензування – Міністерство освіти і науки України	2. Встановлення вимог до діяльності освітніх центрів та формування їх реєстру	3. Фінансування шляхом залучення коштів фізичних і юридичних осіб та міжнародних суб'єктів	4. Формування механізму визначення результатів навчання в освітніх центрах як неформальної освіти
Процедура визнання дипломів про медичну вищу освіту, здобуту в закладах зарубіжних країн			
1. Передбачення можливості визнання дипломів про вищу освіту, здобуту в закладах зарубіжних країн, вітчизняними ЗВО, що мають відповідну ліцензію та акредитацію	2. Передбачення обов'язкового внесення визнаних дипломів про вищу медичну освіту, здобуту в закладах зарубіжних країн, до Єдиної державної бази вищої освіти (ЄДЕБО)	3. Передбачення можливості часткового визнання результатів навчання в зарубіжних закладах вищої освіти та продовження навчання у вітчизняних ЗВО	

ства» [2]; Порядок визнання здобутих в іноземних закладах вищої освіти ступенів вищої освіти [3]. Зважаючи на наслідки російсько-української війни, зазначене питання є досить актуальним в умовах повоєнного відновлення кадрового потенціалу системи охорони здоров'я. Ключова проблема полягає в тому, що значна кількість випускників шкіл через війну вступає до іноземних закладів вищої освіти. Їх подальше повернення до України є життєво необхідним, а це потребує відмінного від попереднього підходу до визнання їх кваліфікації та документів про вищу освіту. Крім того, брак медичних кадрів сьогодні та в майбутньому уможливлює залучення іноземців до роботи в системі охорони здоров'я України, особливо в критичних сферах реалізації медичних послуг та в контексті використання інноваційних методик лікування;

– *міжнародні та національні освітні центри*. Пропонується створення міжнародних та національних освітніх центрів, основною метою діяльності яких є реалізація освітніх послуг в межах неформальної освіти та підвищення кваліфікації медичних кадрів, що не передбачає здобуття відповідного освітнього рівня. У зв'язку з суспільною значущістю системи охорони здоров'я як у воєнний час, так і повоєнний період, є необхідність ліцензування таких освітніх послуг. Відповідно суб'єктом ліцензування має бути Міністерство освіти і науки України. Вимоги до отримання ліцензії мають базуватися на врахуванні основного стейкхолдера, а саме: Міністерства охорони здоров'я України.

До ключових груп вимог пропонуємо зарахувати:

– кадровий склад (особи із науковими ступенями та вченими званнями; особи, що мають досвід роботи в закладах охорони здоров'я України та іноземних країн; особи, що мають науково-педагогічний стаж; відсутність в осіб, залучених до викладання, порушень академічної доброчесності);

– матеріальне забезпечення (наявність лабораторного обладнання за необхідності (у власності або орендоване); ліцензоване програмне забезпечення);

– інституційні (наявність договорів про співпрацю із закладами охорони здоров'я, якщо такі центри не діють у їх складі як структурні підрозділи).

Реалізація таких послуг може фінансуватися як за рахунок коштів фізичних осіб, так і юридичних осіб (наприклад, освітні послуги може оплачувати заклад охорони здоров'я, в якому працює здобувач). В окремих випадках діяльність вказаних центрів може здійснюватися за рахунок грантової підтримки міжнародних донорів. Значущим інструментом ефективності діяльності міжнародних та національних освітніх центрів є визнання результатів їх навчання: для діючих лікарів – як підвищення кваліфікації; для здобувачів вищої освіти – як неформальна освіта;

– *тренінгові центри при закладах охорони здоров'я*. Пропонується створення тренінго-

вих центрів при закладах охорони здоров'я для практичної перепідготовки лікарів, підвищення кваліфікації, навчання застосування новітніх технологій в діагностиці та лікуванні. Це передбачає розширення діяльності закладів охорони здоров'я в частині можливості реалізації освітніх послуг з підвищення кваліфікації медичних працівників. Власне механізм створення таких центрів пропонуємо такий:

1. Суб'єкт ліцензування – Міністерство освіти і науки України.

2. Встановлення вимог до закладів охорони здоров'я щодо реалізації освітніх послуг (кадрові, матеріальне забезпечення, інституційні).

3. Формування реєстру закладів охорони здоров'я, що можуть надавати освітні послуги.

4. Формування механізму фінансування освітніх послуг закладів охорони здоров'я.

Діяльність тренінгових центрів при закладах охорони здоров'я може стати основою підвищення кваліфікації медичних працівників у контексті сучасних викликів та забезпечить розвиток дуальної освіти в закладах вищої освіти.

З огляду на повоєнне відновлення кадрового потенціалу системи охорони здоров'я та забезпечення його розвитку, пропонуємо трансформувати змістовну підготовку медичних працівників за такими напрямами: змістовна підготовка медичних професіоналів системи охорони здоров'я; змістовна підготовка керівних кадрів системи охорони здоров'я. В таблиці 1 наведено напрями змін структури переліку спеціальностей та освітніх програм, а також визначені шляхи удосконалення освітніх програм через розширення загальних та спеціальних компетенцій та результатів навчання в контексті: тактичної медицини, фізичної та психологічної підготовки.

З метою реалізації якісної освітньої послуги визначено напрями трансформації системи управління закладами вищої освіти:

– цифровізація бізнес-процесів управління закладами вищої освіти, що передбачає: здійснення управління діяльністю закладу вищої освіти на основі бізнес-процесів; цифровізація інформаційно-комунікаційної роботи закладу вищої освіти; цифровізація організаційно-методичної роботи закладу вищої освіти; цифровізація управління кадрами закладу вищої освіти; цифровізація реалізації освітніх послуг закладом вищої освіти; цифровізація наукової та інноваційної роботи закладу вищої освіти. В цілому, це дозволить вирішити сукупність завдань: прискорення прийняття управлінських рішень як реакцію на внутрішні та зовнішні загрози через оперативне отримання інформації; запобігання корупційним ризикам через унеможливлення недоброчесної поведінки суб'єктів, задіяних в освітньому процесі; налагодження комунікації між усіма рівнями управління та учасниками реалізації освітніх процесів; уникнути бар'єрів отримання інформації за відповідними рівнями доступу; знизити час рутинної роботи;

– приведення у відповідність системи управління закладом вищої освіти стандарту якості 9001:2015, що можливо досягнути такими шляхами: а) передбачення в контракті ректорів відповідних KPI; б) передбачення відповідних вимог в ліцензійних умовах за галуззю знань 22 «Охорона здоров'я»; в) визначення приведення у відповідність системи управління закладом вищої освіти стандарту якості 9001:2015 одним із показників при формуванні додаткового бюджетного фінансування;

– розширення міжнародної співпраці закладів вищої освіти: активізація участі закладів вищої освіти в міжнародних програмах академічної мобільності, зокрема Erasmus+UA; DAAD; OEAD; NAWA та інших, що сприятимуть формуванню особливих компетентностей у майбутніх медичних працівників, та ознайомлення із міжнародними стандартами надання медичної допомоги; активізація участі закладів вищої освіти в міжнародних грантових програмах, зокрема ERASMUS+, що активізує інноваційну та наукову діяльність у сфері охорони здоров'я.

Важливим напрямом управління кадровим потенціалом системи охорони здоров'я в частині підготовки та перепідготовки медичних працівників є процедура визнання дипломів про медичну вищу освіту, здобуту в закладах зарубіжних країн. У контексті його удосконалення пропонуємо:

1. Передбачити можливість визнання дипломів про вищу освіту, здобуту в закладах зарубіжних країн, вітчизняними ЗВО, що мають відповідну ліцензую та акредитацію. Сьогодні таку процедуру можуть здійснювати заклади вищої освіти лише в контексті визнання результатів навчання для подальшого навчання особи в цьому закладі освіти. Відповідно пропонуємо норму порядку визнання здобутих в іноземних закладах вищої освіти ступенів вищої освіти: «1. Процедура визнання в Україні документів здійснюється такими компетентними органами з визнання: 1) закладом вищої освіти – з метою зарахування Власника на навчання для здобуття освіти та/ або призначення на посаду наукового або науково-педагогічного працівника до цього закладу вищої освіти. Рішенням закладу

вищої освіти про визнання підтверджується право Власника претендувати на вступ, продовжувати навчання або здійснювати професійну діяльність у цьому закладі вищої освіти, про що видається Свідоцтво» [3], трансформувати таким чином: «1. Процедура визнання в Україні документів здійснюється такими компетентними органами з визнання: 1) закладом вищої освіти – з метою зарахування Власника на навчання для здобуття освіти та/ або призначення на посаду наукового або науково-педагогічного працівника до цього закладу вищої освіти та/ або здійснення особою професійної діяльності за спеціальністю. Рішенням закладу вищої освіти про визнання підтверджується право Власника претендувати на вступ, продовжувати навчання або здійснювати професійну діяльність у цьому закладі вищої освіти, про що видається Свідоцтво».

2. Передбачити обов'язкове внесення визнаних дипломів про вищу медичну освіту, здобуту в закладах зарубіжних країн, до ЄДЕБО, за умови, що спеціальність та/ або освітня програма, зазначена в дипломі, є акредитованою Національним агентством з забезпечення якості вищої освіти або подібною інституцією зарубіжних країн, сертифікати яких визначаються національним агентством.

3. Передбачити можливість часткового визнання результатів навчання в зарубіжних закладах вищої освіти та продовження навчання у вітчизняних закладах.

Висновки. Таким чином, розроблено напрями реформування системи підготовки та перепідготовки медичних кадрів з метою формування компетентностей, включаючи розвиток практичних навичок, необхідних в умовах воєнного часу та повоєнного відновлення, 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. Зокрема, обґрунтовано комплексний механізм підготовки та перепідготовки медичних та управлінських кадрів, що містить: розширення кола суб'єктів реалізації освітніх послуг; трансформацію змістовної підготовки медичних та управлінських кадрів системи охорони здоров'я; удосконалення діяльності закладів вищої освіти щодо підготовки медичних працівників на принципах цифровізації, якості та інтернаціоналізації; запропоновано напрями державної підтримки підготовки лікарів; визначено порядок перепідготовки лікарів та системи підвищення їх кваліфікації; розвинена процедура визнання дипломів про вищу медичну освіту, здобуту в іноземних вузах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вступна кампанія. Офіційний сайт. URL: https://vstup.edbo.gov.ua/

2. Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" № 3773-VI від 22.09.2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text

3. Наказ Міністерства освіти і науки України "Деякі питання визнання в Україні іноземних документів про освіту" № 504 05.05.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0614-15#n17

4. Закон України "Про вищу освіту" № 1556-VII від 01.07.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text

5. Закон України "Про освіту" № 2145-VIII від 05.09.2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text

6. Закон України "Про фахову передвищу освіту" № 2745-VIII від 04.06.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19#Text

ОСНОВНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ВЕДЕННЯ ВІЙНИ: РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ

BASIC PRINCIPLES OF REGULATION OF INTERNATIONAL SECURITY AND WARFARE: A RETROSPECTIVE OF FORMATION

УДК 355.404.52:351.746.1(477)
DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.37.46

Качмар Б.М.
к. юрид. н.,
доцент кафедри управління фінансово-економічною безпекою,
Інститут безпеки
ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»
ORCID ID: 0009-0004-0287-6994

Тимошенко О.О.
к. екон. н.,
директор,
Фінансова компанія «Онлайн Фінанс»
ORCID ID: 0009-0001-8227-8772

Стаття присвячена дослідженню історичної еволюції та основоположних принципів, які сформували регулювання міжнародної безпеки та ведення війни. У ній проаналізовано ключові етапи розвитку міжнародних норм, таких як Гаазька та Женевська конвенції, а також створення таких інституцій, як Ліга Націй та Організація Об'єднаних Націй. Особливу увагу приділено впливу договорів, зокрема Договору про нерозповсюдження ядерної зброї та переговорів про обмеження стратегічних наступальних озброєнь, які мали на меті збалансувати інтереси національної безпеки та глобальної стабільності. У дослідженні підкреслено вирішальну роль міжнародного права у зменшенні жахів війни та забезпеченні глобального миру і безпеки.

Розглянуто принципи jus ad bellum та jus in bello, які визначають умови, за яких держави можуть вдаватися до війни, та регулюють ведення бойових дій відповідно. Принципи досліджувалися у зв'язку з їх кодифікацією в міжнародних угодах та застосуванням у сучасних конфліктах. Принципи суверенітету, невтручання та колективної безпеки також були розглянуті як наріжні камені міжнародного правопорядку, що забезпечують нормативну основу для застосування сили та підтримання миру. У статті визначено виклики у застосуванні цих принципів в умовах нових загроз, таких як кібервійна та недержавні актори.

Визначено основні регуляторні рамки, які стосуються сучасних загроз, включаючи тероризм і використання новітніх технологій у війні. Критично оцінено роль Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та Талліннського посібника у розробці норм протидії фінансуванню тероризму та кібервійни. У дослідженні підкреслено необхідність адаптації міжнародної правової бази для вирішення складних питань, пов'язаних з новими технологіями, транснаціональними загрозами та асиметричними конфліктами. Така адаптація є життєво важливою для збереження актуальності та ефективності управління міжнародною безпекою.

Доведено необхідність постійного розвитку та інновацій в рамках міжнародної нормативно-правової системи для усунення прогалин у правозастосуванні та управлінні новими загрозами. Були надані рекомендації щодо зміцнення універсальних угод, посилення механізмів правозастосування і розробки чітких стандартів для нових сфер, таких як штучний інтелект і автономна зброя. Були окреслені майбутні напрямки досліджень з акцентом на міждисциплінарних підходах до забезпечення надійності міжнародного правопорядку в підтримці глобального миру і безпеки.

Ключові слова: *міжнародна безпека, регулювання ведення війни, колективна безпека, міжнародне право, асиметричні конфлікти, глобальні загрози, права людини.*

The article examines the historical evolution and fundamental principles that have shaped the regulation of international security and warfare. It analyses the key stages in the development of international norms, such as the Hague and Geneva Conventions, as well as the creation of institutions such as the League of Nations and the United Nations. Particular attention is paid to the impact of treaties, such as the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and the Strategic Arms Reduction Treaty, which sought to balance the interests of national security and global stability. The study emphasises the crucial role of international law in reducing the horrors of war and ensuring global peace and security.

The principles of jus ad bellum and jus in bello, which define the conditions under which states may resort to war and regulate the conduct of hostilities, are considered. The principles are studied in relation to their codification in international agreements and application in modern conflicts. The principles of sovereignty, non-intervention and collective security were also considered as cornerstones of the international legal order, providing a normative framework for the use of force and peacekeeping. The article identifies the challenges in applying these principles in the context of new threats, such as cyber warfare and non-state actors.

The author identifies the main regulatory frameworks that address contemporary threats, including terrorism and the use of new technologies in warfare. The role of the Financial Action Task Force on Money Laundering and the Tallinn Manual in the development of regulations to combat the financing of terrorism and cyber warfare is critically assessed. The study emphasises the need to adapt the international legal framework to address the complexities of new technologies, transnational threats and asymmetric conflicts. Such adaptation is vital for maintaining the relevance and effectiveness of international security governance.

The author proves the need for continuous development and innovation within the international legal and regulatory system to address gaps in law enforcement and management of new threats. Recommendations were made to strengthen universal agreements, enhance enforcement mechanisms and develop clear standards for new areas such as artificial intelligence and autonomous weapons. Future areas of research were outlined, with a focus on interdisciplinary approaches to ensuring the reliability of the international legal order in maintaining global peace and security.

Key words: *international security, regulation of warfare, collective security, international law, asymmetric conflicts, global threats, human rights.*

Актуальність теми дослідження. Актуальність теми дослідження обумовлена глибокою значущістю для сучасного глобального управління, миробудівництва та вирішення конфліктів. Еволюційний характер викликів міжнародній безпеці, включаючи геополітичну напруженість, недержавні актори, кібервійни та розповсюдження зброї масового знищення, вимагає глибокого розуміння принципів, які історично регулювали війну та безпеку. Розглядаючи ретроспективу формування цих принципів, дослідження висвітлює, як основоположні правові та етичні норми сформували сучасні міжнародні відносини та врегулювання конфліктів.

Мінлива динаміка глобальної взаємодії суб'єктів міжнародних відносин, коли традиційні системи безпеки піддаються випробуванню асиметричними загрозами і новими технологіями. У дослідженні підкреслюється необхідність перегляду і зміцнення міжнародних угод та інститутів для ефективного протистояння новим формам війни і загрозам безпеці. Крім того, результати дослідження є внеском у дискурс про міжнародне гуманітарне право, пропонуючи розуміння того, як можна зберегти баланс між державним суверенітетом і колективною безпекою, захищаючи при цьому права людини під час конфліктів.

У світлі триваючих конфліктів і зростаючої глобальної нестабільності розуміння історичної еволюції цих принципів дає дорожню карту для вдосконалення існуючих регуляторних механізмів. Дослідження має не лише академічне значення, але й важливе для політиків, юристів-практиків та міжнародних організацій, що займаються забезпеченням глобального миру та безпеки. Поєднуючи історичний контекст із сучасними викликами, дослідження прокладає шлях до більш надійного та адаптивного підходу до регулювання міжнародної безпеки та ведення війни.

Метою дослідження є аналіз історичної еволюції та основоположних принципів, які сформували регулювання міжнародної безпеки та ведення війни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз свідчить про зростаючу увагу науковців до проблем регулювання міжнародної безпеки та ведення війни. Дослідження науковців акцентується на увазі до еволюції правових норм, ролі міжнародних інституцій, таких як ООН, і впливів новітніх технологій на сучасні конфлікти (Миколаєнко Я. Ю., Винокур І. С., Шевчук В. В., Крушинський В. Ю., Манжола В. А., Толстов С. В., Hu Qian, Knox Claire Connolly, Kapucu Naim, Камчатний М. В.). Особлива увага приділяється принципам jus ad bellum і jus in bello, питанням протидії кібервійнам, тероризму та забезпеченню балансу між суверенітетом держав і колективною безпекою.

Основний зміст дослідження. Огляд ретроспективи регулювання ведення війни та міжнародної безпеки свідчить про поступову, але значну еволюцію норм, механізмів і правових рамок, спрямованих на пом'якшення жахів конфліктів і створення основи для глобальної стабільності. Перші спроби врегулювати ведення війни можна простежити до прийняття Гаазьких конвенцій 1899 і 1907 років, які стали основоположним моментом у кодифікації законів і звичаїв війни. Ці конвенції встановили принципи ведення бойових дій, захисту цивільного населення та гуманного поводження з військовополоненими, тим самим створивши прецеденти міжнародного гуманітарного права [1]. Женевські конвенції, започатковані в 1864 році і розширені в наступні десятиліття, ще більше інституціоналізували ці принципи, підкресливши нейтральний статус медичного персоналу і необхідність захисту поранених і хворих під час збройних конфліктів, незалежно від їхньої приналежності.

У міжвоєнний період виникла Ліга Націй - амбітна, але, зрештою, обмежена спроба створити систему колективної безпеки, спрямовану на запобігання майбутнім конфліктам через діалог, арбітраж і взаємну оборону. Нездатність Ліги Націй запобігти початку Другої світової війни підкреслила її структурну слабкість, проте вона заклала концептуальну основу для створення Організації Об'єднаних Націй у 1945 році. Статут Організації Об'єднаних Націй, наріжний камінь сучасного міжнародного права, закріпив принципи суверенітету, ненападу та колективних дій проти загроз миру, що стало трансформаційним кроком в управлінні міжнародною безпекою.

Паралельно з інституційними змінами з'явилася низка договорів і угод, які стали ключовими інструментами для вирішення конкретних безпекових проблем. Договір про нерозповсюдження ядерної зброї NPT [2], прийнятий у 1968 році, мав запобігти розповсюдженню ядерної зброї, сприяти роззброєнню і сприяти мирному використанню ядерної енергії. Аналогічно, договори про контроль над озброєннями, такі як Договір про обмеження стратегічних наступальних озброєнь SALT [3] і Договір про всеосяжну заборону ядерних випробувань СТВТ [4], відображали узгоджені зусилля, спрямовані на стримування ескалації мілітаризації під час Холодної війни. Всі ці події підкреслюють постійний пошук балансу між інтересами національної безпеки і колек-

тивною глобальною стабільністю, що формує сучасний ландшафт регулювання міжнародної безпеки.

Принципи регулювання міжнародної безпеки та ведення війни ґрунтуються на системі, покликаній забезпечити баланс між законним застосуванням сили, захистом державного суверенітету та імперативом захисту людської гідності під час збройних конфліктів. Серед основоположних принципів - jus ad bellum, що регулює умови, за яких держави можуть вдаватися до війни, та jus in bello, що визначає правила поведінки під час воєнних дій [5]. Дані принципи разом гарантують, що ініціювання конфлікту і його подальше переслідування відповідають встановленим правовим і етичним нормам, тим самим пом'якшуючи руйнівні наслідки війни.

Принципиjus ad bellum підкреслюють обмежувальні умови, за яких держави можуть легітимно вступати у війну, насамперед як захід самооборони або з дозволу компетентного міжнародного органу, такого як Рада Безпеки Організації Об'єднаних Націй. Заборона агресивної війни закріплена у статті 2(4) Статуту Організації Об'єднаних Націй, яка зобов'язує держави утримуватися від загрози силою або її застосування як проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави. Цей принцип доповнюється статтею 51 Статуту, яка визнає невід'ємне право на індивідуальну або колективну самооборону в разі збройного нападу за умови, що про заходи, вжиті в цьому контексті, негайно повідомляється Раді Безпеки. Взаємозв'язок між цими положеннями гарантує, що застосування сили залишається крайнім засобом, який підлягає суворому правовому та інституційному контролю.

Доповнюючи правила, що регулюють ініціювання конфлікту, принципи jus in bello регулюють ведення бойових дій з метою обмеження непотрібних страждань і захисту тих, хто не бере участі у бойових діях. Принципи, кодифіковані в Женевських конвенціях і Додаткових протоколах до них, включають розрізнення комбатантів і некомбатантів, заборону невибіркових нападів і принцип пропорційності, який вимагає, щоб шкода, заподіяна військовими діями, не перевищувала очікуваної військової переваги. Норми підкріплюються міжнародним звичаєвим правом, яке зобов'язує всі сторони конфлікту, незалежно від того, чи є вони підписантами конкретних договорів, тим самим створюючи універсальний стандарт поведінки у збройних конфліктах.

Принципи суверенітету, невтручання та колективної безпеки слугують наріжними каменями міжнародного правопорядку, формуючи нормативну базу для застосування сили та підтримання миру. Суверенітет, сформульований у Вестфальському мирі та підтверджений у сучасному міжнародному праві, лежить в основі права держав управляти своїми внутрішніми справами без зовнішнього втручання, забезпечуючи таким чином територіальну цілісність і політичну незалежність націй. Невтручання, як наслідок суверенітету, забороняє державам втручатися у внутрішні справи інших, тим самим зберігаючи автономію і самовизначення народів. Колективна безпека, навпаки, відображає визнання того, що загрози миру і безпеці в одному регіоні можуть мати глобальні наслідки, що вимагає скоординованої реакції міжнародного співтовариства [6]. Принцип закріплений у Статуті Організації Об'єднаних Націй, який уповноважує Раду Безпеки вживати колективних заходів, включно із застосуванням сили, для усунення загроз міжнародному миру і безпеці.

Гуманітарні принципи ведення війни є ще одним важливим аспектом нормативно-правової бази, що зосереджується на захисті людської гідності та полегшенні страждань під час збройних конфліктів. Принципи глибоко вкорінені в концепції гуманності, яка прагне обмежити наслідки війни, захищаючи тих, хто не бере або більше не бере участі в бойових діях. Заборона зброї, яка спричиняє непотрібні страждання, захист культурних цінностей, піклування про поранених і хворих є одними з ключових гуманітарних принципів, кодифікованих у міжнародному гуманітарному праві. Встановлення нейтральних зон, регулювання поводження з військовополоненими і заборона репресій проти цивільного населення ще більше демонструють прихильність до забезпечення дотримання найвищих стандартів прав людини і гуманітарних міркувань при веденні бойових дій.

Інтеграція цих принципів у міжнародно-правову базу відображає комплексний підхід до врегулювання конфлікту, що передбачає усунення як його причин, так і наслідків. Врівноважуючи право держав на самооборону із зобов'язанням захищати людське життя і гідність, ці принципи підкреслюють подвійну мету - підтримання міжнародного порядку і пом'якшення страждань, спричинених війною. Їх постійна актуальність перед обличчям нових викликів, таких як кібервійна, недержавні актори і асиметричні конфлікти, підкреслює необхідність їх суворого застосування і періодичної адаптації для того, щоб вони залишалися ефективним інструментом сприяння миру і безпеці в сучасному світі.

Еволюція міжнародної нормативно-правової бази, що регулює питання безпеки та ведення війни, була позначена значними віхами, кожна з яких відображала складнощі свого часу та необхідність адаптивного реагування на нові загрози. Розвиток подій після Другої світової війни заклав основу сучасного міжнародного права та інституцій, спрямованих на сприяння глобальному миру і безпеці. Заснування Організації Об'єднаних Націй у 1945 році символізувало трансформаційний момент, коли міжнародна спільнота прагнула запобігти повторенню катастрофічних конфліктів шляхом створення системи, орієнтованої на колективну безпеку, як це сформульовано в Статуті ООН. Створення таких інституцій, як Міжнародний суд ООН і прийняття Загальної декларації прав людини в 1948 році, ще більше підкреслило прихильність до міжнародного порядку, заснованого на правилах [7]. Зусилля, спрямовані на регулювання застосування сили, як це видно з Женевських конвенцій 1949 року та Конвенції про геноцид 1948 року, підкреслили пріоритетність гуманітарних принципів після широкомасштабних звірств.

Під час холодної війни біполярний геополітичний ландшафт вимагав стратегій і домовленостей, спрямованих на зменшення ризику прямої конфронтації між наддержавами, а також на врегулювання регіональних конфліктів і маріонеткових війн. Контроль над озброєннями став центральною темою, а такі угоди, як Переговори про обмеження стратегічних наступальних озброєнь і Договір про протиракетну оборону, слугували ключовими механізмами для обмеження розповсюдження ядерної зброї і стримування ескалації гонки озброєнь [8]. Доктрина взаємного гарантованого знищення діяла як засіб стримування, а такі ініціативи, як Нарада з безпеки і співробітництва в Європі та її Гельсінські угоди, наголошували на заходах з розбудови довіри та правах людини як інструментах зменшення напруженості. Незважаючи на ці зусилля, період характеризувався постійними викликами, включаючи дестабілізуючий вплив проксі-війни, ідеологічну поляризацію та появу нових технологій озброєнь.

У сучасну епоху міжнародна нормативно-правова база розширилася, щоб протистояти новим загрозам, таким як тероризм, кібервійна та поширення недержавних акторів. Антитерористичні заходи, особливо після терактів 11 вересня 2001 року, призвели до прийняття численних резолюцій і конвенцій, спрямованих на боротьбу з фінансуванням тероризму, транснаціональною злочинністю та поширенням екстремістських ідеологій. Створення таких інституцій, як Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей FATF, і прийняття таких документів, як Глобальна контртерористична стратегія, відображають узгоджені зусилля, спрямовані на подолання багатогранної природи тероризму [9]. Аналогічно, поява кібервійни спонукала до розробки норм і угод, в тому числі Талліннського посібника з міжнародного права, застосовного до кібервійни, метою якого є застосувати чинне міжнародне право до цифрової сфери [10]. Зусилля, спрямовані на вирішення проблеми використання автономної зброї і штучного інтелекту в конфліктах, ще більше підкреслюють необхідність постійної адаптації правової бази з урахуванням технологічного прогресу.

Незважаючи на ці досягнення, міжнародна нормативно-правова база стикається зі значними викликами і критикою, особливо щодо її здатності відповідати складнощам сучасної війни. Прогалини в правовій базі зберігаються, а такі проблеми, як відсутність загальноприйнятих визначень тероризму і кіберагресії, ускладнюють застосування міжнародних норм. Відсутність зобов'язуючих угод щодо нових технологій, таких як штучний інтелект і автономна зброя, ще більше підкреслює обмеженість існуючих норм у протидії сучасним загрозам. Опора на добровільне дотримання і необов'язковий характер багатьох міжнародних документів посилюють ці проблеми, оскільки держави зберігають значну свободу дій в інтерпретації і застосуванні правових зобов'язань.

Питання правозастосування є ще однією важливою сферою занепокоєння, оскільки ефективність міжнародних норм часто залежить від готовності держав дотримуватися їх і забезпечувати їх виконання. Відсутність надійних механізмів притягнення порушників до відповідальності в поєднанні з політичними обмеженнями, з якими стикаються такі інституції, як Рада Безпеки Організації Об'єднаних Націй, підриває довіру до нормативно-правової бази та її ефективність. Вибіркове правозастосування та використання права вето постійними членами Ради Безпеки ще більше підриває довіру до системи, створюючи відчуття упередженості та несправедливості.

Технологічний прогрес і поширення недержавних акторів додали нових вимірів проблемам регулювання війни і безпеки. Стрімкий розвиток кіберпотужностей, безпілотних літальних систем та інших технологій подвійного призначення випередив здатність міжнародного права надавати чіткі і всеосяжні

вказівки щодо їх використання. Недержавні актори, в тому числі терористичні організації, приватні військові компанії і транснаціональні злочинні мережі, діють поза традиційними державоцентричними рамками, що ускладнює зусилля з притягнення їх до відповідальності і регулювання їхніх дій. Асиметрія сучасних конфліктів, коли недержавні актори використовують технологічні інновації для того, щоб кинути виклик державній владі, ще більше підкреслює неадекватність існуючих правил у вирішенні питань сучасної динаміки безпеки.

Зазначені виклики вимагають переоцінки та посилення міжнародної нормативно-правової бази для забезпечення її актуальності та ефективності перед обличчям нових загроз, що еволюціонують. Усуваючи прогалини в правовій базі, вдосконалюючи механізми правозастосування та адаптуючись до технологічних і геополітичних змін, міжнародне співтовариство має працювати над створенням більш надійної системи, здатної сприяти миру і безпеці у світі, що стає дедалі складнішим.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз принципів і механізмів, що регулюють міжнародну безпеку і ведення війни, демонструє важливість надійної правової бази, здатної відповідати як на історичні, так і на сучасні виклики. Еволюція міжнародних норм, від ранніх гуманітарних конвенцій до сучасних рамок, що стосуються кібервійни та боротьби з тероризмом, підкреслює динамічний характер регуляторних зусиль у відповідь на мінливий ландшафт глобальних загроз. Незважаючи на значні досягнення, зберігаються значні прогалини та обмеження, зокрема, у застосуванні міжнародного права, регулюванні нових технологій та управлінні діяльністю недержавних суб'єктів, що в сукупності підриває ефективність існуючих механізмів у забезпеченні сталого миру і безпеки.

Майбутні дослідження мають бути зосереджені на визначенні ефективних механізмів забезпечення дотримання міжнародних норм у багатополярному світі, вивченні наслідків технологічного прогресу для принципів jus ad bellum і jus in bello, а також на дослідженні ролі регіональних організацій у доповненні глобальних зусиль. Крім того, поглиблені дослідження впливу нетрадиційних акторів у сучасних конфліктах і перетину міжнародного права з новими сферами, такими як космічна безпека та інформаційна війна, забезпечили б цінну інформацію для просування принципів регулювання. Звертаючись до цих важливих аспектів, подальші дослідження можуть сприяти розвитку всеосяжної і адаптивної системи, яка підтримує міжнародну безпеку і верховенство права в глобальному середовищі, що стає дедалі складнішим.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Миколаєнко Я. Ю. Гаазькі конвенції 1899 та 1907 рр. про мирне вирішення міжнародних суперечок. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2015. Вип. 32. Т. 3. С. 179–181. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4741/1/%D0%93%D0%90%D0%90%D0%97%D0%AC%D0%9A%D0%86%20%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%92%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%86%D0%87%201899%20%D0%A2%D0%90%201907%20%D0%A0%D0%A0..pdf

2. Договір про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року. *ООН; Договір, Міжнародний документ від 01.07.1968.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_098#Text

3. Strategic Arms Limitation Talks (SALT), 1969–1972. *Office of the Historian, U.S. Department of State.* URL: https://history.state.gov/milestones/1969-1976/salt#:~:text=Nixon%20and%20Soviet%20General%20Secretary,nuclear%20missiles%20in%20their%20arsenals.

4. Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT). *Preparatory Commission.* URL: https://www.ctbto.org/our-mission/the-treaty

5. Jus ad bellum and jus in bello. *International Committee of the Red Cross.* URL: https://www.icrc.org/en/law-and-policy/jus-ad-bellum-and-jus-bello

6. Винокур І. С., Шевчук В. В. Система міжнародної (колективної) безпеки. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова.* 2019. Вип. 26. С. 5–10. URL: https://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/35826/Vinokur_Shevchuk.pdf

7. Міжнародні відносини та світова політика : підручник. кер. авт. кол. В. Ю. Крушинський ; за ред. В. А. Манжоли. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. 863 с. URL: https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u362/mizhnarodni_vidnosini_ta_svitova_politika.pdf

8. Толстов, С.В. (2021) Європейська стратегія США за часів «холодної війни». *Проблеми війни і миру в історії країн світу: збірник наукових праць.* За заг. ред. С.В. Толстова. с. 12-35. URL: https://elibrary.ivinas.gov.ua/5120/

9. Hu, Q., Knox, C. C., & Kapucu, N. (2014). What have we learned since September 11, 2001 A network study of the Boston Marathon bombings response. *Public Administration Review*, 74(6), 698–712. URL: https://www.jstor.org/stable/24029494

10. Камчатний М. В. Талліннський посібник з міжнародного права, застосовного до кібервійни. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2017. Вип. 45, Т. 2. С. 152–158. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/34156

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

Випуск 37

Коректура • Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка • С. Калабухова

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 9,18. Ум. друк. арк. 9,99.
Підписано до друку 28.11.2023. Замов. № 1223/776. 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.