

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Журнал заснований у 1918 році

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Публічне управління та адміністрування

Том 34 (73) № 4 2023



Видавничий дім
«Гельветика»
2023

Головний редактор:

Горник Володимир Гнатович – доктор наук з державного управління, професор, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Члени редакційної колегії:

Белякова О.В. – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри «Менеджмент та підприємництво на морському транспорті» Азовського морського інституту Національного університету «Одеська морська академія»;

Дегтяр О.А. – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри управління та бізнес-адміністрування Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника;

Марова С.Ф. – доктор наук з державного управління, професор, провідний науковий співробітник Науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад Донецького державного університету внутрішніх справ;

Музика Ю.Д. – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та економіки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Корнєєв В.В. – доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів та обліку Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Кравченко С.О. – доктор наук з державного управління, професор, головний консультант відділу правової та антикорупційної політики Національного інституту стратегічних досліджень;

Кучабський О.Г. – доктор наук габілітований, професор кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету (м. Гданськ, Республіка Польща);

Міхальські Томаш – доктор наук габілітований, професор кафедри океанографії Гданського університету (м. Гданськ, Республіка Польща);

Шведун В.О. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та підприємництва Харківського національного аерокосмічного університету імені М.Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут».

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 2 від 05.10.2023 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського».

Серія: Публічне управління та адміністрування» зареєстрований Міністерством юстиції України (свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 24804-14744ПР від 08.04.2021 року).

Журнал включений до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409 (додаток 1)

До 8 квітня 2021 р. журнал виходив під назвою «Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління».

У зв'язку зі зміною назви журналу було внесено відповідні зміни до Переліку наукових фахових видань України на підставі Наказу МОН України від 29.06.2021 № 735 (додаток 3).

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

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

ISSN 2663-6468 (print)

ISSN 2663-6476 (online)

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2023

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Баштанник О.В.

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ПАРАДИГМА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ:
КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ БАЗОВИХ ПАРАМЕТРІВ..... 1

Возненко О.М.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ І НАЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХОДИ..... 7

Ющук М.О.

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ..... 13

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Бойко О.Я.

ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ТРАНСКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ
В РАМКАХ ПРОГРАМИ ДОБРОСУСІДСТВА ПОЛЬЩА-БІЛОРУСЬ-УКРАЇНА..... 17

Звірич В.В.

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ
У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ..... 22

Комашко В.В., Кравченко С.О.

КОРУПЦІОГЕННІ ЧИННИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЦЕНТРІВ
КОМПЛЕКТУВАННЯ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ І ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ..... 27

Лапичак Н.І.

КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СТАНДАРТИЗАЦІЇ Й СЕРТИФІКАЦІЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ..... 36

Мирошниченко А.І.

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ..... 41

Перелі Д.Д.

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ СМАРТ-МІСТ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... 46

Фадєєв М.В.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ БАГАТОРІВНЕВОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В ЄС..... 52

Худоба О.В.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ОХОРОНИ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ
В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ..... 57

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Васиньова Н.С.

ЕТИЧНІ КОДЕКСИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ..... 65

Кучменко В.О., Яцкулинець Т.М.

ОСНОВИ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ..... 70

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Радченко О.В.

МОДЕЛЮВАННЯ УНІВЕРСАЛЬНОГО КОЕФІЦІЄНТА АВТОНОМІЇ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... 76

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Горник В.Г., Євмешкіна О.Л., Сімак С.В.

ПЕРЕДУМОВИ ЕФЕКТИВНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ
В СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ..... 81

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ..... 87

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bashtannyk O.V.

THE INSTITUTIONAL PARADIGM OF THE IMPLEMENTATION OF STATE AUTHORITY:
CONCEPTUALIZATION OF THE BASIC PARAMETERS..... 1

Voznenko O.M.

ENSURING THE SECURITY OF CRITICAL INFRASTRUCTURE:
EUROPEAN AND NATIONAL APPROACHES..... 7

Yushchuk M.O.

PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE
OF INVESTMENT ACTIVITIES..... 13

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Boiko O.Ya.

TRANSFORMATION OF THE STATE REGULATION MECHANISM
OF THE POLAND-BELARUS-UKRAINE CROSS-BORDER
COOPERATION PROGRAMME..... 17

Zvirych V.V.

FEATURES OF THE ORGANIZATION OF PERSONNEL MANAGEMENT MECHANISMS
IN THE INDUSTRY OF HEALTH PROTECTION IN THE COUNTRIES
OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE..... 22

Komashko V.V., Kravchenko S.O.

CORRUPTOGENIC FACTORS IN ACTIVITY OF TERRITORIAL CENTERS FOR STAFFING
AND SOCIAL SUPPORT AND WAYS OF THEIR ELIMINATION..... 27

Lapychak N.I.

KEY ASPECTS OF THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF STANDARDIZATION
AND CERTIFICATION OF PRODUCTS IN UKRAINE..... 36

Myroshnychenko A.I.

INFORMATION POLICY IN MARTIAL LAW IN TERMS..... 41

Pereli D.D.

SMART-CITY CONCEPT FORMATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM..... 46

Fadeev M.V.

SOME ISSUES OF THE MULTILEVEL GOVERNANCE SYSTEM IN THE EU..... 52

Khudoba O.V.

STATE REPRODUCTIVE HEALTH PROTECTION POLICY IN UKRAINE
DURING WARTIME: SOCIO-ECONOMIC ASPECTS..... 57

PUBLIC SERVICE

Vasynova N.S.

ETHICAL CODES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM
AGAINST THE BACKGROUND OF EUROPEAN INTEGRATION..... 65

Kuchmenko V.O., Yatskulinets T.M.

BASICS OF DIGITALIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION..... 70

LOCAL GOVERNMENT

Radchenko O.V.

MODELLING THE UNIVERSAL COEFFICIENT OF THE LOCAL
SELF-GOVERNMENT AUTONOMY..... 76

CURRENT ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Hornyk V.H., Yevmieshkina O.L., Simak S.V.

PREREQUISITES OF EFFECTIVE PUBLIC CONTROL IN THE FIELD
OF URBAN PLANNING..... 81

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS..... 87

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.4/01>

Баштанник О.В.

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ПАРАДИГМА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ БАЗОВИХ ПАРАМЕТРІВ

У статті акцентується на тому, що новітні дослідження інституціональних складових системи управління мають реалізуватися в координатах парадигмального формату аналізу, оскільки лише таким чином можливо досягти максимального виконання поставлених аналітичних завдань. Зазначається, що парадигмальний формат дослідження проблематики управлінських відносин є досить поширеним серед вітчизняних вчених, але наукових розробок стосовно такого імманентно політичного об'єкта аналізу, як інститути управління є порівняно невелика кількість. У даному дослідженні визначено за мету концептуалізувати основні параметри інституціональної парадигми реалізації державної влади, поглиблений аналіз яких в подальшому дозволить сформулювати принципи та конкретизувати інструментарій вирішення проблем реалізації суспільних відносин в системі публічного управління.

Концептуалізуючи інституціональну парадигму реалізації державної влади, можливо вирізнити наступні елементи її конституювання в просторі суспільних відносин: 1) інституціональну спроможність; 2) інституціональні інтеракції; 3) стратегію інституціональної розбудови. Інституціональна парадигма базується на розумінні того, що ефективно управління суспільством вимагає встановлених чітких норм та механізмів, які регулюють діяльність державних інституцій та забезпечують їхню здатність відповідати на виклики та потреби суспільства. Таким чином, інституціональна парадигма реалізації державної влади інтегрує теоретико-методологічні і практичні складові, пов'язані із суб'єктністю елементів інституціональної взаємодії у відносинах управління (інституціональна спроможність), особливостями реалізації взаємодії між елементами інституціональної системи (інституціональні інтеракції), а також стратегічний вимір конструювання інституціональної структури владних відносин (стратегія інституціональної розбудови).

Ключові слова: інституціональна парадигма, державна влада, інституціональна спроможність, інституціональна взаємодія, стратегія реформування державного управління.

Постановка проблеми. Вивчення особливостей певного елемента із сукупності відносин, з якими він сутнісно пов'язаний, не може надавати релевантного уявлення про його характеристики без комплексного підходу до дослідження. Ґрунтовний аналіз окремих інституцій системи державної влади на сьогоднішній день вже не можливий без врахування системних факторів впливу, особливостей міжінституційної взаємодії, еволюції нормативного потенціалу. Саме тому новітні дослідження інституціональних складових системи управління мають реалізуватися в координатах парадигмального формату аналізу, оскільки лише таким чином можливо досягти максимального виконання поставлених аналітичних завдань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом, парадигмальний формат дослідження пробле-

матики управлінських відносин є досить поширеним серед вітчизняних вчених. В. Скрипнюк конкретизує праволюдну парадигму в діяльності органів виконавчої влади, М. Задорожна аналізує можливості впровадження гуманітарної парадигми в систему державного управління, О. Моїсеєнко розглядає економічні парадигми влади з точки зору інвестиційної привабливості держави та ін. Щодо аспектів державного управління парадигмальний аналіз актуалізується також у роботах О. Руденко, Н. Попович, О. Орлова, В. Стрельцова, В. Солових та ін. При всьому багатоманітті наукових праць, про які ми зазначали вище, варто зауважити, що наукових розробок стосовно такого імманентно політичного об'єкта аналізу, як інститути управління є порівняно невелика кількість. У рамках політичної науки концептуалізується політико-інституційна

парадигма, але ці напрацювання мають бути доповненими прикладним аналізом інститутів як суб'єктів управління в рамках інституціональної парадигми.

Метою статті є концептуалізація основних параметрів інституціональної парадигми реалізації державної влади, поглиблений аналіз яких в подальшому дозволить сформулювати принципи та конкретизувати інструментарій вирішення проблем реалізації суспільних відносин в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. В науковому дослідженні парадигма може виступати в двох основних вимірах: як дослідницька стратегія для певної множини об'єктів та як безпосередньо предмет дослідження, коли ми аналізуємо особливості організації суспільних відносин стосовно певної проблематики. Уявлення про сутність парадигми як дослідницької стратегії можливо скласти на основі значного обсягу наукового доробку, основними працями серед якого можливо назвати роботи Т. Куна у сфері загального наукознавства [1]. Серед вагомих вітчизняних напрацювань з цього аспекту можливо навести підхід П. Петровського, який охарактеризував парадигму як «постмодерну модель пізнання, що дозволяє визначити об'єкт дослідження з точки зору типових форм реалізації практичних інтересів та пріоритетних цінностей, класифікувати дії суб'єктів суспільно-владних відносин як свідоме об'єднання на основі ідентичного розуміння вихідної соціальної реальності, спільного бачення концептуальних засад здійснюваних трансформацій та шляхів і засобів їхнього досягнення» [2]. Систематизуючи різні підходи до визначення поняття парадигми, Н. Андрейчук узагальнює, що «цілком можливо виділити спільну семантичну ознаку, наявність якої засвідчує семантичну цілісність цього полісемічного терміна, а саме: первинна основа, що задає параметри для наслідування» [3, с. 257]. Таким чином, феноменологія парадигмальності може виходити за рамки розвитку наукових досліджень і бути експлікованою також на вимір соціальних відносин. У такому аспекті стає можливо говорити про конструювання парадигм в різних типах організації суспільної діяльності, і в першу чергу, в діяльності управлінській, що здатне трансформувати її сутнісне осмислення.

Варто зазначити, що парадигмальна реконструкція владних відносин спонукає виокремлювати рівень їх метасистемного функціонування і аналізу, за якого в основу цих процесів поклада-

ються чинники вищого порядку, такі як, наприклад, права людини. Л. Новак-Каляева, представляючи аспекти формування новітньої парадигми публічної влади, зазначає, що «новітня парадигма управління базується на зміні алгоритму взаємовідносин державних органів із населенням та організаціями, що виражають різні інтереси. Йдеться про перехід від відносин однозначної підпорядкованості й підлеглості до взаємодії та взаємопідтримки на всіх етапах управлінського циклу. Зміни відбуваються в двох напрямках: з одного боку, докладаються зусилля щодо підвищення якості послуг, які надаються державою населенню, зокрема в освіті, охороні здоров'я, соціальному страхуванні тощо, з іншого – формуються нові механізми залучення громадян до процесу прийняття та реалізації управлінських рішень» [4, с. 45]. Окрім цього, можливо навести приклади інших дослідницьких розробок, які в аспекті реалізації владних відносин особливо увагу звертають на комунікацію влади з громадськістю, характеризуючи відносини в ній в координатах парадигмальності. Так, Д. Андреев пише, що «питання врегулювання правових основ доступу до інформації, створеної державними органами, є частиною більш комплексної проблеми, яка ставить у центр уваги функціональність залучення суспільства до інтеграційних процесів державотворення, з одного боку, з іншого – намагання вибудувати ефективну модель комунікаційної взаємодії влади і представників громадянських інституцій» [5, с. 81].

Звертаючись до метафілософського рівня осмислення сутності державного управління, ми на сьогодні можемо вести мову про множину парадигмальних підходів до розуміння особливостей його реалізації, що є характерним для постсучасного періоду розвитку науки загалом. Умоглядно така множина може бути окреслена у просторі постмодерної парадигми управління, основні параметри якої у своїй статті узагальнює О. Руденко. Професор О. Руденко вказує на те, що «активне застосування в державному управлінні принципів постнеокласичної науки (нелінійність, індетермінізм) наприкінці 1970-х рр. поклало початок формуванню постмодерної парадигми, яка звертає увагу на розвиток складних систем та управління ними, проблеми міжсистемної взаємодії, питання геополітики та глобального управління. Основою цієї парадигми стала концепція «постмодерного державного управління» (Ч. Фокс, Х. Міллер), у межах якої відбувається синтез принципів синергетики, аксіології,

універсалізму, соціальної інженерії, структурного функціоналізму Т. Парсонса, неофункціоналізму, праксеології, організаційної кібернетики, неолибералізму» [6, с. 81]. З огляду на подібну широту методологічних орієнтирів, виникає ймовірність досить різноспрямованого розвитку дослідницьких стратегій стосовно управлінської діяльності, що ми можемо відзначити, вивчаючи різноманітні репрезентовані у науковому просторі парадигм. О. Суший концептуалізує соціокультурну парадигму державного управління, аргументуючи стосовно культурологічного підґрунтя її формування. Авторка конкретизує, що «у центрі розроблюваної нами методологічної матриці дослідження державного управління в рамках соціокультурної парадигми знаходиться категорія (ідея) психосоціокультурного механізму державного управління як системотвірного чинника нових соціальних реалій. Уявлення щодо психосоціокультурного механізму (або механізмів) розвитку державного управління орієнтоване на досягнення глибинного підґрунтя, сутнісних засад та зв'язків між різноманітними процесами соціальної дійсності» [7, с. 62]. К. Романенко вважає за можливе виокремлювати маркетингову парадигму державного управління, розглядаючи в її якості теорію менеджменту. Як пише дослідниця, «в інтерпретації вказаної теорії управління носить діяльнісний характер, прямо пов'язане з особистісним та соціокультурним контекстом управлінської діяльності і на практичному рівні орієнтоване на конкретні механізми прийняття і реалізації управлінських рішень. Діяльнісний підхід у теорії менеджменту дає можливість вибудувати не абстрактну, а працюючу систему соціальної детермінації механізмів державного управління» [8, с. 101].

Аналіз конкретних рівнів реалізації владних відносин показує, що зазвичай особливим чином у процесі реалізації державної влади виокремлюємо інституціональний рівень, оскільки такий рівень найбільше кореспондує до нормативно-формалізованих аспектів політичного процесу. У науковому просторі відносно його вивчення сформувалися усталені дослідницькі орієнтації, серед яких можливо навести концептуалізацію політико-інституційної парадигми політичної науки. «Політико-інституційна парадигма може бути типовим прикладом внутрішнього прогресу в суспільних науках (державному управлінні, політології), оскільки в її рамках відбулася еволюція дослідницької традиції (від традиційного інституціоналізму до неінституціоналізму) через актуалізацію культурно-ціннісних аспек-

тів проблем модернізації перехідних суспільств (70–80-ті рр. XX ст.) та надання значення вченими неформально-традиційним каналам впливу на ці процеси» [9, с. 15]. Розглянутий приклад із сфери політологічних досліджень представляє нам зразок наукового виміру даної проблематики, але варто зазначити, що цим виміром інституціональні дослідження не обмежуються. Так, Г. Ситник представляє до уваги громадськості «інституційно-цивілізаційну парадигму, яка не тільки визначає нову методологічну основу досліджень проблем безпеки (інституціоналізм як один із перспективних напрямів розвитку теорії національної безпеки), а й надає додаткові інструментальні можливості для раціоналізації системного переходу від потреб у безпеці (від людини до міжнародної спільноти включно) до пошуку раціональних варіантів управлінських стратегій, орієнтованих на задоволення вказаних потреб. Зокрема, є можливість інтегрувати в соціально-правових інститутах системи національної безпеки усі її характеристики, оскільки у кожному інституті має міститися інформація стосовно того, які суб'єкти безпеки беруть участь у її забезпечення, їх статус та право на ресурси, вказівка на центр, що є організатором взаємодії, сукупність мотивів активності учасників вказаної взаємодії тощо» [10, с. 21]. У формулюванні даного визначення ми можемо спостерігати свого роду зміщення дослідницьких орієнтирів до напрацювання практичних рекомендацій із досліджуваної проблематики, а також посилення прикладної складової у парадигмальності як форматуванні зв'язків між одиницями аналізу. І. Алексєнко представляє ще більш посилений варіант емпіричного спрямування парадигмального аналізу та пише про президентську республіку як парадигму взаємодії політичних інститутів. «Президентська республіка як парадигма взаємодії політичних інститутів характеризується збереженням на своїй посаді глави виконавчої влади навіть за кризових обставин. До наступних виборів його не можна ні замінити, ні усунути. Тому питання про зміну президента, який втратив довіру свого народу, та партій, що його підтримували, залишається надзвичайно складним» [11, с. 76].

У прикладному вимірі конструювання парадигмальності як властивості певного сегменту суспільних відносин є необхідність виокремлення тих складових, що репрезентують її комплексність як феномену наукового дослідження. Концептуалізуючи інституціональну парадигму реалізації державної влади, ми можемо вирізнити наступні

елементи її конституювання в просторі суспільних відносин: 1) інституціональну спроможність; 2) інституціональні інтеракції; 3) стратегію інституціональної розбудови. Таким чином, ми форматуємо систему реалізації владних відносин, базуючись на критерії інституалізації ключових її параметрів: суб'єктів, взаємодії між ними, стратегії розвитку означених явищ і процесів. Особливе значення має розробка теоретико-методологічних засад і практичне обґрунтування інституціональної парадигми реалізації державної влади в системі публічного управління в контексті сучасних викликів і загроз для національної безпеки держави.

Характеризуючи суб'єктність елементів інституціональної взаємодії у відносинах управління, ми звертаємося до категорії інституціональної або інституційної спроможності. У даних понять є певна смислова диференціація, для пояснення якої ми звертаємося до підходу О. Рось, яка посиляється на приклади застосування термінології щодо інституційної/інституціональної спроможності у документації міжнародних організацій. Оскільки, наприклад, «у документах Європейської Комісії відзначається, що зміцнення інституційної спроможності спрямоване передусім на інституції (системи і структури), однак зміцнення спроможності індивідів (тобто штату інституцій) може бути так само важливим для зміцнення здатності інституцій діяти більш ефективно і результативно» [12, с. 98–99], то О. Рось пропонує розуміти інституційну спроможність як «здатність інституції виконувати свої функції через забезпечення належного рівня процесів, організації та ресурсів відповідної інституції» [12, с. 99]. Таким чином, коли ми ведемо мову про інституціональну спроможність, то маємо на увазі здатність регулювати певний тип суспільно-політичних відносин в політичній системі або систему в цілому (у випадку інституту держави).

Дослідження взаємодії між елементами інституціональної системи приводить нас до необхідності реконструкції механізму рушійних сил реалізації інституціональної інтеракції. У даному контексті частково можливо спиратися на підхід В. Голубь, яка в цілому характеризує інституціоналізацію інтеракцій держави і суспільства як основу формування ефективної держави. Професор В. Голубь виокремлює «інституціоналізацію нового рівня суспільно-політичних відносин у системі публічного управління – формування нових інституціональних рамок інтеракцій держави і суспільства, що

впливає на переформатування офіційно закріплених систем влади, політики і управління за рахунок представництва громадянських інтересів, формування нових політико-управлінських систем, органів завданням яких є представництво і відстоювання інтересів громадянського суспільства, формування суб'єктності неполітичних акторів у сфері політики і управління» [13, с. 13]. Однак, на нашу думку, при цьому не слід забувати про те, що між державою і громадянським суспільством має зберігатися певна дистанція у відносинах управління, оскільки інакше ми ризикуємо зіткнутися або з деволуцією інститутів управління, або етатизацією інститутів громадянського суспільства.

Аналізуючи стратегічний вимір конструювання інституціональної структури владних відносин, ми, як правило, в аспекті постановки цілей подальшого розвитку, відзначаємо необхідність реформування існуючої системи управління. Одним з подібних прикладів можливо назвати Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 рр., яка була схвалена 21 липня 2021 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 831-р. У стратегії серед очікуваних результатів проведення реформи виокремлюється розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [14]. Досягнення вказаних результатів є необхідним не лише для виконання завдань, поставлених її розробниками перед структурами, що відповідають за певний елемент впровадження Стратегії, але головним чином є важливим з огляду на мету вищого порядку. В даному випадку такою метою є побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду [14].

Висновки. Парадигма як окремий науковий термін характеризується смисловою багатозначністю, що, втім, зосереджена навколо концепту формування системи операцій у певному процесі. Такими операціями можуть бути складові наукового дослідження (в даній інтерпретації парадигма згадується найперше), або елементи іншої діяльності, наприклад, пов'язані із реалізацією владних відносин. Інституціональна парадигма базується на розумінні того, що ефективне управління суспільством вимагає встановлених чітких норм та механізмів, які регулюють діяльність державних інституцій та забезпечують їхню

здатність відповідати на виклики та потреби суспільства. Таким чином, інституціональна парадигма реалізації державної влади інтегрує теоретико-методологічні і практичні складові, пов'язані із суб'єктивністю елементів інституціональної взаємодії у відносинах управління

(інституціональна спроможність), особливостями реалізації взаємодії між елементами інституціональної системи (інституціональні інтеракції), а також стратегічний вимір конструювання інституціональної структури владних відносин (стратегія інституціональної розбудови).

Список літератури:

1. Кун Т. Структура наукових революцій. URL: Режим доступу: <http://litopys.org.ua/kuhn/kuhn.htm> (дата звернення: 01.08.2023).
2. Петровський П. М. Парадигма як модель дослідження суспільно-владних відносин. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_2_58 (дата звернення: 01.08.2023).
3. Андрейчук Н. І. Парадигма як термін. *Вісник : Проблеми української термінології*. 2008. № 620. С. 254–257.
4. Новак-Каляєва Л. М. Деякі аспекти формування новітньої парадигми публічної влади на засадах прав людини. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 41–47.
5. Андреев Д. В. Правові колізії забезпечення доступу до інформації як фактор зміни парадигми комунікації влади й суспільства. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 15. С. 81–89.
6. Руденко О. М. Формування сучасної парадигми державного управління: історико-типологічний аспект. *Аналітика і влада*. 2012. № 6. С. 79–89.
7. Суший О. В. До методологічних засад соціокультурної парадигми державного управління : від каузальності до контекстуальності. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 30. С. 58–65.
8. Романенко К. М. Державно-адміністративний менеджмент як складова маркетингової парадигми державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. 2010. Вип. 1. С. 99–106.
9. Баштанник О. Політико-інституційна парадигма політичної науки: теоретико-методологічні основи. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. 240 с.
10. Ситник Г. П. Інституційно-цивілізаційна парадигма дослідження проблем та державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2011. № 2. С. 25–34.
11. Алексеєнко І. Г. Президентська республіка як парадигма взаємодії політичних інститутів. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер. : Політологія*. 2010. Т. 149. Вип. 137. С. 73–77.
12. Рось О. Поняття та сутність нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 18. С. 97–100. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.18.97.
13. Голубь В. Інституціоналізація інтерацій держави і суспільства як основа формування ефективної держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 1 (59). С. 8–16.
14. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#n9> (дата звернення: 07.08.2023).

Bashtannyk O.V. THE INSTITUTIONAL PARADIGM OF THE IMPLEMENTATION OF STATE AUTHORITY: CONCEPTUALIZATION OF THE BASIC PARAMETERS

The article emphasizes that the latest studies of institutional components of the government system should be implemented in the coordinates of the paradigmatic format of analysis, because only in this way it is possible to achieve the maximum realization of the analytical tasks. It is noted that the paradigmatic format of the problems study of government relations quite common among domestic scientists, but there are relatively few scientific developments regarding such an immanently political object of analysis as government institutes. The purpose of this study is to conceptualize the main parameters of the institutional paradigm of the implementation of state authority, the in-depth analysis of which will further allow for the formulation of principles and the specification of instruments for solving the problems of the realization of public relations in the public administration system.

Conceptualizing the institutional paradigm of the implementation of state authority, it is possible to distinguish the following elements of its constitution in the area of social relations: 1. institutional capacity; 2. institutional interactions; 3. the strategy of institutional development. The institutional paradigm is based

on the understanding that effective government of society requires established distinct norms and mechanisms that regulate the function of state institutions and ensure their ability to respond to the challenges and needs of society. Thus, the institutional paradigm of the implementation of state authority integrates theoretical-methodological and practical components related to the subjectivity of the elements of institutional interaction in government relations (institutional capacity), the peculiarities of the realization of interaction between the elements of the institutional system (institutional interactions), as well as the strategic dimension of the institutional structure construction of power relations (strategy of institutional development).

Key words: *institutional paradigm, state power, institutional capacity, institutional interaction, public administration reform strategy.*

Возненко О.М.

Національний технічний університет України

«Київський політехнічний інституту імені Ігоря Сікорського»

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ І НАЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХОДИ

У статті розглядаються питання формування нормативно-правового регулювання у сфері захисту критичної інфраструктури в ЄС та Україні. Основною метою статті є узагальнення основних підходів до управління об'єктами критичної інфраструктури та їх відображення у європейському та національному правовому полі. Показана еволюція підходів до регулювання забезпечення безпеки критичної інфраструктури: від захисту об'єктів критичної інфраструктури (ОКІ), які визначають найважливіші умови життєдіяльності людини, – до забезпечення стійкості розгалуженої системи ключових інституцій і підприємств, функціонування яких впливає на міжнародну, національну, регіональну безпеку людини, бізнесу, демократичних інститутів і їх взаємодії. Розкрито у хронологічному порядку прийняття в ЄС основних документів за період з 2005 року по теперішній час, визначено основні тенденції та підходи до забезпечення захисту критичної інфраструктури. Проаналізовано принципи створення системи захисту критичної інфраструктури, які вперше були сформульовані в ЄС у 2005 році. Показано, що розширювалися напрями, галузі, сфери діяльності, що були віднесені до критичної інфраструктури; рівні управління (мега-, меза-, макро, мікрорівні), цільові об'єкти впливу та загроз (інформація, техніка, фінанси та банки, кібернетичні системи, системи життєдіяльності людини, засоби масової інформації) і врахування чинників територій (їх розташування, локалізація діяльності, що може впливати на рівні більш високого порядку). Також підкреслювалось значення превентивних заходів забезпечення безпеки ОКІ, а також швидкого реагування на небажані або незаплановані події. Нарешті, створювалась специфічна інфраструктура, яка обслуговувала систему захисту об'єктів критичної інфраструктури. Охарактеризовано віхи урегулювання питань, пов'язаних із створенням системи захисту критичної інфраструктури в Україні. Доведено, що підходи щодо формування національного законодавства в основному гармонізовані з підходами, що містяться в законодавстві Європейського Союзу.

Ключові слова: об'єкти критичної інфраструктури, критична інфраструктура, забезпечення безпеки критичної інфраструктури, нормативно-правове регулювання, Європейська програма захисту критичної інфраструктури, принципи захисту критичної інфраструктури.

Постановка проблеми. Об'єкти критичної інфраструктури (ОКІ) та забезпечення їх безпеки традиційно виходили за рамки наднаціонального регулювання та лишалися в царині національного. Однак із зростанням загроз безпеки, які зачіпають інтереси багатьох країн, їх населення, бізнесу, демократичних основ існування, інформації, питання захисту ОКІ було поставлено на наднаціональному рівні. Досить широка практика функціонування критичної інфраструктури у практично всіх регіонах світу доводить, що різного роду загрози діяльності окремому об'єкту критичної інфраструктури, з першого погляду обмеженої територіально або галузево, можуть мати значний вплив на широке коло учасників у різних інфраструктурах, регіонах, країнах. Це вимагає розроблення підходів і програм щодо інтернаціоналізації системи управління протидією усіляким

загрозам ОКІ. В умовах воєнного стану в Україні загострилося проблема порушення нормального ритму роботи подібних об'єктів. Отже, особливу увагу доцільно приділити вирішенню проблеми формування правової основи регулювання цих процесів та гармонізувати їх з підходами, прийнятими в ЄС.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематиці захисту критичної інфраструктури присвячено чимало наукових праць. Однією з основоположних наукових праць із проблематики забезпечення стійкості критичної інфраструктури є робота Д. Бобро. Вчений систематизує загрози критичній інфраструктурі, визначає критерії її оцінювання [1]. У статті Б. Богдана йдеться про законодавче забезпечення формування системи захисту критичної інфраструктури в Україні [2]. У роботах О. Мельничука, окрім аналізу методологічної

складової моделювання процесів управління критичною інфраструктурою, запропоновано оригінальну модель системи управління критичною інфраструктурою на рівні регіону та схема її впровадження [4]. О. Суходоля та інші співробітники Національного інституту стратегічних досліджень ґрунтовно розглядають питання захисту критичної інфраструктури з точки зору забезпечення національної безпеки країни [3]. У роботі [8] систематизовано наукові підходи до поняття «загроза об'єктам критичної інфраструктури» та розглядаються дії загроз на різних рівнях ієрархії системи управління.

Незважаючи на значний пласт наукових праць, що присвячено питанням управління об'єктами критичної інфраструктури та забезпечення їх стійкості до різного роду викликів і загроз, замало робіт (за виключенням [9; 16]) присвячено формуванню правового механізму управління ОКІ в Європейському Союзі та в Україні в їх поступовому та гармонічному взаєморозвиткові.

Мега статті – узагальнення основних підходів до управління об'єктами критичної інфраструктури та їх відображення у європейському та національному правовому регулюванні.

Методи дослідження: метод аналізу та синтезу застосовувався для систематизації підходів щодо формування системи захисту критичної інфраструктури; метод порівняльного аналізу – для співставлення окремих положень законодавства в ЄС та Україні. Також застосовувався метод абстракції, узагальнення, системний підхід та інші методи і підходи наукового пошуку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Робота із розроблення системи захисту об'єктів критичної інфраструктури в ЄС почалася на початку тисячоліття. Факторами, які стимулювали її активізацію, були безпрецедентні масштаби нарощування потужностей критичної інфраструктури, а також посилення тероризму, техногенних катастроф, зростання негативних наслідків їх реалізації.

Одним із перших документів в ЄС, які побачили світло в листопаді 2005 року, була Зелена книга з Європейської програми захисту критичної інфраструктури [10]. Її створенню передували численні семінари та обговорення, а також дослідження з питань реагування європейської спільноти на загрози від терористичних атак. У документі було визначено ключові принципи формування Європейської програми захисту критичної інфраструктури, а саме: субсидіарність, компліментарність, конфіденційність, кооперація між стейкхолдерами,

пропорційність. Останнє передбачало врахування ступеню ризику, співвідношення між витратами та ефектом від заходів, рівень критичності, рівень досягнутої безпеки та ефективності стратегії пом'якшення негативних впливів [10]. Отже, вже в цьому першому документі зазначено про встановлення вибірковості та пріоритетності при реалізації стратегії та тактики управління критичною інфраструктурою.

У 2006-му році була прийнята Європейська програма захисту критичної інфраструктури (European Programme for Critical Infrastructure Protection), а у 2008 році – директива Ради Європи [13], далі – Директива (2008).

Як визначено у статті 2 Директиви (2008), критична інфраструктура ЄС – це розташований в державах-членах актив, система або її частина, що має важливе значення для підтримки життєво важливих суспільних функцій, зокрема здоров'я, безпеки, економічного чи соціального благополуччя людей, порушення або знищення яких мали б значний вплив у державі-члені в результаті невиконання або можливості невиконання технічного забезпечення цих функцій.

Як видно з визначення, об'єкти критичної інфраструктури ЄС розглядаються, по-перше, як активи, які належать країні-члену Співтовариства; по-друге, як складова забезпечувального комплексу соціальних, духовних і матеріальних благ, які мають надаватися людині. Водночас, загроза економіці окремої країни і/або співтовариству не знайшла відображення у цьому визначенні від 2008 року. Також не розглянуто ще один важливий аспект – загроза демократії, її цінностям і встановленим правилам «гри».

Стокгольмська програма – «Відкрита та безпечна Європа на благо та захист громадян» (the stockholm., далі – Стокгольмська програма) продовжує тенденцію щодо вироблення системи заходів в сфері запобігання тероризму, тяжких злочинів, загроз інформаційній безпеці, а також їх виявлення та проведення заходів протидії. Стокгольмська програма передбачала розроблення стратегічного підходу щодо досягнення безпеки на період 2010–2014 рр., що був зосереджений навколо п'яти основних пріоритетів, серед яких був і захист ОКІ [12; 17].

Зауважимо, що у п. 4.2.3 «Мобілізація необхідних технологічних засобів» визначено необхідність розробляти та впроваджувати політику для забезпечення високого рівня мережевої та інформаційної безпеки в усьому Союзі та покращувати заходи, спрямовані на захист, готовність до безпеки та стійкість критичної інфраструктури,

включаючи інформаційні та комунікаційні технології (ІКТ) та інфраструктуру послуг; просувати законодавство, яке забезпечує дуже високий рівень безпеки мережі та дозволяє швидше реагувати в разі кібератак [12]. Тобто, поставлена більш широке завдання, яке включає і заходи боротьби із загрозами інформаційній і кібербезпеці.

У п. 7.3 запобігання та захист критичної інфраструктури, внутрішня та зовнішня безпека заявлена пріоритетом антитерористичної діяльності Союзу. Також, що дуже важливо для подальших дій ЄС, окреслено бажання співтовариства співпрацювати з ключовими стратегічними партнерами, серед яких названо Євроюст, Європол, а також Frontex. Основними точками «дотику» визначено обмін інформацією, запобігання радикалізації та вербування [12].

Зауважимо, що програми, подібні до Стокгольмської, є політичним документом і не є обов'язковими для виконання. Однак вони є підставою для подальшого розвитку законодавства та прийняття відповідних рішень.

Протягом 2007–2012 рр. у рамках Програми запобігання, готовності та ліквідації наслідків тероризму та інших ризиків, пов'язаних з безпекою (the Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security-related Risks programme (CIPS), далі Програма) Європейською Комісією профінансовано понад 100 різноманітних проєктів. Передусім Програма була розроблена для захисту громадян і об'єктів критичної інфраструктури від терористичних атак та інших інцидентів порушення безпеки. Програмою передбачались дії щодо сприяння попередженню та підвищення рівня готовності до захисту критичної інфраструктури та вирішення проблем управління кризою. Основною метою реалізації проєктів була підтримка пріоритетів політики ЄС шляхом надання експертних знань і формування наукової основи для кращого розуміння критичних моментів і організації взаємодії на всіх рівнях [14].

В якості інформаційного ресурсу Європейська Комісія розробила інформаційну мережу попередження про критичну інфраструктуру (Critical Infrastructure Warning Information Network, CIWIN), яка працює з середини січня 2013 року. Ця мережа забезпечує багаторівневу систему в Інтернеті для обміну ідеями, дослідженнями та передовою практикою щодо захисту критичної інфраструктури, а також служить сховищем інформації, пов'язаної з цими процесами. Портал CIWIN спрямований на підвищення обізнаності та сприяння захисту критичної інфраструктури в Європі [14].

У 2013 році було оголошено більш широкий порівняно з Програмою 2006 року підхід до захисту критичної інфраструктури, що визначав взаємозалежність між ОКІ, галуззю та державними акторами [15, р. 14]. Як йдеться в документі, новий підхід до ЕРСІР базується на практичній реалізації діяльності щодо запобігання загроз, готовності до випробувань та адекватного реагування на них [11].

У грудні 2020 року Європейська Комісія, ґрунтуючись на кількох проміжних звітах і широкому обговоренні проблематики під час публічних слухань зацікавлених сторін, опублікувала свою пропозицію замінити Директиву ЄС по критичній інфраструктурі новою, відомою як Директива «Про стійкість об'єктів критичної інфраструктури» (далі – Директива 2022). Ця нова директива була остаточно затверджена у 2022 році та має обов'язковий правовий статус для 27 держав-членів [15].

Як визначено у ст. 2 Директиви 2022, в контексті захисту ОКІ «стійкість» означає здатність запобігти, протистояти, пом'якшити дію, пристосуватися, а також відновити роботу критично важливого об'єкту після інциденту, який порушує або може порушити його діяльність». Тобто, мова йде про передусім про превентивні дії щодо захисту ОКІ, визначення напряму реагування під час лиха, а також розроблення програми дій відновлення нормального функціонування об'єкту. Відзначимо також, що в документі Європейської комісії визначається «стійкість на рівні оператора та системну стійкість» [15]. Такий підхід пов'язує між собою управлінські дії на мікро- та макрорівні.

Отже, загальний еволюційний шлях розвитку європейського правового поля в питаннях захисту критичної інфраструктури означав все ширше розуміння напрямів (галузей, сфер діяльності), рівнів (мега-, меза-, макро-, мікрорівні), цільових систем (інформаційної, технічної, фінансової, кібернетичної, системи життєдіяльності людини, засоби масової інформації) і територій (їх розташування, локалізація діяльності, що може впливати на рівні більш високого порядку), які мають бути охоплені. Також зміщувався акцент у бік превентивних заходів забезпечення безпеки ОКІ, а також швидкого реагування на небажані або незаплановані події. З цією метою створювалась специфічна інфраструктура, яка обслуговувала систему захисту об'єктів критичної інфраструктури.

В умовах військового стану в Україні, коли порушено або загалом припинено нормальне

функціонування багатьох об'єктів критичної інфраструктури, а також відбувається загроза інформаційно-комунікативній сфері, слід проаналізувати національне законодавство в напрямку розроблення стратегії забезпечення стійкості ОКІ.

Зауважимо, що нормативно-правове регулювання сфери управління об'єктами критичної в Україні відбувалось в унісон з аналогічними процесами в ЄС лише з невеликим лагом запізнення. Більшість з визначень, які були затверджені у відповідних актах, гармонізовані з визначеннями в програмах і документах Європейської комісії.

Зокрема, у Законі України «Про критичну інфраструктуру» захист критичної інфраструктури розуміється досить широко як «... всі види діяльності, що виконуються перед або під час створення, функціонування, відновлення і реорганізації об'єкта критичної інфраструктури, спрямовані на своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію загроз безпеці об'єктів критичної інфраструктури, а також мінімізацію та ліквідацію наслідків у разі їх реалізації» [5, стаття 1]. Тобто, загалом наведене визначення охоплює широке коло діяльності із формування системи забезпечення захисту критичної інфраструктури.

Зауважимо, що в Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, яка була прийнята у 2017 році, створення нормативно-правової бази з питань організації діяльності у сфері захисту критичної інфраструктури названа одним із трьох основних напрямів роботи державних органів і суб'єктів господарювання. Двома іншими напрямками окреслено створення організаційно-інституційної структури та визначення повноважень, завдань та відповідальності суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури [6].

Постановою Кабінету Міністрів України визначено основні функції та завдання Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України (далі – Постанова) [7]. Зауважимо, однак, що тим-

часово Постанова не діє, а обов'язки з виконання зазначених функцій перекладено на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України. Водночас, завдання цієї інституції виписано досить повно та масштабно. Серед основних завдань окреслено: проведення оцінки захищеності об'єктів критичної інфраструктури та оцінки загроз у секторальній та функціональній площинах; створення та управління базами даних; розроблення нормативно-технічної бази з питань забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури, встановлення обов'язкових вимог із забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури, їх захищеності на всіх етапах життєвого циклу, у тому числі під час створення, прийняття в експлуатацію, модернізації; забезпечення взаємодії національної системи захисту критичної інфраструктури з відповідними міжнародними системами, насамперед європейськими та євроатлантичними; розроблення відповідних державних цільових програм і їх реалізація (п. 3 Положення). Водночас зауважимо, що виконання таких завдань потребує значного фінансування та великого штату кваліфікованих, обізнаних працівників. Із закінченням воєнного стану в Україні на перший план постане завдання створення системи превенції загрозам ОКІ та підготовки кваліфікованого персоналу в державних і приватних структурах.

Висновки. Отже, можна дійти до висновків, що захист критичної інфраструктури має найвищий пріоритет серед завдань, які постають перед будь-якою країною та її органами управління, однак є особливо важливим в умовах військових дій або їх загрози. Нормативно-правова основа щодо управління процесами забезпечення безпеки критичної інфраструктури в Україні в основному створена. В умовах воєнного стану найбільш актуальним завданням стає формування та наповнення бази даних щодо загроз ОКІ та управлінських, технічних, фінансових, інформаційно-аналітичних рішеннях, які стануть у нагоді при систематизації дій щодо управління ОКІ.

Список літератури:

1. Бобро Д. Г. Визначення критеріїв оцінки та загрози критичній інфраструктурі. *Стратегічні пріоритети*. Серія : Економіка. 2015. № 4. С. 83–93.
2. Богдан Б. В. Актуальні питання нормативно-правового регулювання захисту критичної інфраструктури в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми сучасних трансформацій*. Серія : право, публічне управління та адміністрування. 2022. № 6. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2022-6-01-09> (дата звернення 12.07.2023).
3. Державна система захисту критичної інфраструктури в системі забезпечення національної безпеки: аналіт. доп. / за ред. О. М. Суходолі. Київ : НІСД, 2020. 28 с.
4. Мельничук О. Управління критичною інфраструктурою: модель та її впровадження. *Актуальні проблеми державного управління*. 2020. 1 (81). С. 64–74.

5. Про критичну інфраструктуру. Закон України від 16 листопада 2021 року № 1882-IX, Редакція від 05.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text>, стаття 1 (дата звернення 08.07.2023).
6. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 р. № 1009-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80> (дата звернення 11.07.2023).
7. Про утворення Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України. Постанова Кабінету Міністрів від 12 липня 2022 р. № 787. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2022-%D0%BF#n13> (дата звернення 07.07.2023).
8. Яременко О. І., Страхніцький Я. О. Теоретико-методичні основи забезпечення системи захисту критичної інфраструктури держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2610> (дата звернення: 09.07.2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2022.1.38.
9. Christer Pursiainen & Eero Kytömaa. From European critical infrastructure protection to the resilience of European critical entities: what does it mean? *Sustainable and Resilient Infrastructure*. 2023. #8:sup1. Pp. 85–101, DOI: 10.1080/23789689.2022.2128562.
10. Commission of the European Communities. Green Paper on a European programme for critical infrastructure protection. 2005. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4e3f9be0-ce1c-4f5c-9fdc-07bdd441fb88/language-en/> (дата звернення: 19.07.2023).
11. Commission Staff Working Document on a new approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection Making European Critical Infrastructures more secure. Brussels, 28.8.2013. SWD(2013) 318 final Conclusions of the European Council of 10/11 December 2009 on «The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010–2014)»; 17024/09 (дата звернення: 18.07.2023).
12. Conclusions of the European Council of 10/11 December 2009 on «The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010–2014)»; 17024/09 (дата звернення: 12.07.2023).
13. Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection. *Official Journal of the European Union*. L345/75. (дата звернення: 22.07.2023).
14. Critical infrastructure. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/page/critical-infrastructure_en (дата звернення: 03.07.2023).
15. Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2557> (дата звернення: 03.07.2023).
16. Interdependency: A bidirectional relationship between two infrastructures through which the state of each infrastructure influences or is correlated to the state of the other.' Steven M. Rinaldi, James P. Peerenboom, Terrence K. Kelly, Identifying, Understanding and Analysing Critical Infrastructure Interdependencies, *IEEE Control Systems Magazine*. December 2001. P. 14.
17. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens. Document 52010XG0504(01). Official Journal of the European Union. 2010/C 115/01. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.115.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2010%3A115%3ATOC (дата звернення: 03.07.2023).

Voznenko O.M. ENSURING THE SECURITY OF CRITICAL INFRASTRUCTURE: EUROPEAN AND NATIONAL APPROACHES

The article discusses the issues of formation of legal regulation in the sphere of critical infrastructure protection in the EU and Ukraine. The main aim of the article is to generalize the main approaches to management of critical infrastructure objects and their reflection in the European and national legal field. The evolution of approaches to regulating the security of critical infrastructure is shown: from protection of critical infrastructure objects (OCI), which determine the most important conditions of human life, to ensuring the stability of an extensive system of key institutions and enterprises, the functioning of which affects international, national, regional security of man, business, democratic institutions and their interaction. The chronological order of adoption in the EU of the main documents for the period from 2005 to the present is disclosed, the main trends and approaches to ensuring the protection of critical infrastructure are determined. The principles of creating a critical infrastructure protection system, which were first formulated in the EU in 2005, are analyzed. It is shown that the directions, industries, spheres of activity that were classified as critical infrastructure were expanded; levels of management (mega-, mesa-, macro, micro levels), target objects of influence and threats (information, technology, finance and banks, cybernetic systems, human life systems, media) and taking into account factors of territories (their location, localization of activities that can affect at higher levels). The importance of preventive measures to ensure the safety of OCIs, as well as rapid response

to unwanted or unplanned events, was also emphasized. Finally, a specific infrastructure was created that served the system of protection of critical infrastructure objects. The milestones of settlement of issues related to the creation of a system of protection of critical infrastructure in Ukraine are characterized. It is proved that approaches to the formation of national legislation are mainly harmonized with the approaches contained in the legislation of the European Union.

Key words: *critical infrastructure objects, critical infrastructure, critical infrastructure security, legal regulation, European Program for the Protection of Critical Infrastructure, principles of critical infrastructure protection.*

Ющук М.О.

Державний університет «Одеська політехніка»

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розглянуто трактування дефініції принципів державного управління, а також розкрито їх практичне значення. Запропоновано визначення принципів публічного управління в сфері інвестиційної діяльності як фундаментальної основи функціонування системи державного апарату країни, органів державної влади, які здійснюють управління інвестиціями, з метою проведення реформ та вирішення пріоритетних завдань, які є ключовими для економічного зростання та розвитку національної економіки. Розглянуто сутність та основні характерні ознаки загальних та спеціальних принципів державного управління в сфері інвестиційної діяльності. Зокрема, детально охарактеризовано та проаналізовано наступні принципи державного управління в сфері інвестиційної діяльності: принцип верховенства права, принцип взаємної відповідальності інвесторів та держави, принцип дотримання прав та свобод інвесторів, принцип взаємного інтереса інвестування. Визначено, що інвестиції є ключовим фактором стабільного соціально – економічного розвитку будь-якої цивілізованої держави та мають важливе значення для забезпечення ефективного управління національною економікою. Досліджено, що держава реалізує інвестиційну політику шляхом прямого фінансування інвестицій, надання гарантій іноземним інвесторам, реформування податкової сфери, надання податкових пільг та захиту прав потенційних інвесторів, розробки державних інвестиційних програм та проектів, посилення контролю за використанням бюджетних коштів, вдосконалення чинної нормативно-правової бази в сфері інвестиційної діяльності, створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності. Акцентовано увагу на важливості дотримання принципів державного управління в сфері інвестиційної діяльності, що сприятиме покращенню інвестиційного клімату, інвестиційної привабливості країни, створить сприятливі умови для іноземних інвесторів та збільшить обсяги капіталовкладень, навіть в умовах повномасштабного вторгнення. В процесі даного дослідження використані загально-філософські та загально-наукові методи наукового пізнання, такі як метод опису, аналізу та узагальнення.

Ключові слова: інвестиції, інвестування, інвестиційна діяльність, інвестиційне законодавство, державне управління, принципи державного регулювання.

Постановка проблеми. Україна завжди була привабливою для іноземних інвесторів, завдяки своєму трудовому, виробничому та інфраструктурному потенціалу. На даний час, в порівнянні з минулими роками, Україна втратила свою інвестиційну привабливість, що обумовлено веденням військових дій на території України, та знищенням армією РФ промислового комплексу України на окупованих територіях. Суттєві збитки нанесено освітній, медичній, енергетичній та транспортній сферам. За даними «Київської школи економіки» (KSE) через повномасштабне вторгнення Російської Федерації, станом на лютий 2023 року, інфраструктурі України завдано збитків на 143,8 мільярдів доларів США [10]. На даному етапі, Україна не спроможна відновлювати підприємства та галузі, які були зруйновані за державні кошти. Одним з реалістичних варіантів швидкої модер-

нізації вищезазначених сфер економіки є залучення іноземних інвестицій. Враховуючи вищевикладене, слід зробити висновок, що в сучасних реаліях повномасштабного вторгнення РФ в Україну, важливість ефективної реалізації державної інвестиційної політики в Україні стрімко зростає. Відповідно, формування та реалізація державної інвестиційної політики неможливо без дотримання основоположних принципів, на яких базується процес державного управління інвестиційними процесами в Україні, що обумовлює актуальність даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Висвітленню різноманітних аспектів державного регулювання інвестиційної діяльності присвячено наукові дослідження таких українських вчених: О. Вовчак, В. Пшеничної, А. Комарової, О. Савицької, Т. Майорової, А. Пересади, А. Музиченко та інших. Але не зважаючи на

велику кількість наукових публікацій з даної тематики, питання проблематики державного управління інвестиційними процесами лишається цікавим та актуальним для дослідження.

Метою даної статті є дослідження та аналіз основоположних принципів державного управління інвестиційними процесами в Україні та їх практичне значення.

Виклад основного матеріалу. Інвестиційна політика уявляє собою сукупність комплексних заходів, реалізація яких направлена на стимулювання інвестиційної активності та інвестиційного клімату.

Загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності в Україні, поряд із основними принципами, зафіксовані в Законі «Про інвестиційну діяльність» [1]. Державна підтримка інвестиційної діяльності передбачає участь держави у розробленні та/або реалізації інвестиційних проектів. Державна підтримка для реалізації інвестиційних проектів надається шляхом:

- фінансування реалізації інвестиційних проектів за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів;
- співфінансування інвестиційних проектів з державного та місцевих бюджетів;
- надання відповідно до законодавства для реалізації інвестиційних проектів державних і місцевих гарантій з метою забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями суб'єкта господарювання та кредитування за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів;
- повної або часткової компенсації за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів відсотків за кредитами суб'єктів господарювання для реалізації інвестиційних проектів;
- застосування інших форм, передбачених законодавством України [8]. Державне управління інвестиційною діяльністю здійснюється на підставі, закріплених в законодавстві принципів [7].

Принципи державного управління – це його закономірності, які набули узагальнення чинних у вигляді певних правил, за якими управління здійснюється і організується. Принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам [5].

Слушним є визначення принципів державного управління як фундаментальних істин, позитивних закономірностей, керівних ідей, основні положення, норми поведінки, яких відображають закони розвитку відносин управління, сформу-

льовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління [6].

Розглядаючи принципи публічного управління в сфері інвестиційної діяльності, доцільно зазначити, що вони є фундаментальною основою функціонування системи державного апарату країни, органів державної влади, які здійснюють управління інвестиціями, з метою проведення реформ та вирішення пріоритетних завдань, які є ключовими для економічного зростання та розвитку національної економіки.

Одним з основоположних принципів публічного управління, саме в контексті реалізації інвестиційної політики держави є:

1. Принцип верховенства права, на якому базується діяльність органів державної влади, які здійснюють управління інвестиційною діяльністю та здійснюється правове регулювання інвестиційними процесами в Україні. Поняття дефініції принципу верховенства права є багатограним. В науковій літературі, існує безліч трактування даного поняття.

На думку В. Авер'янова, за панівною у вітчизняній науці ідеологією юридичного позитивізму принцип верховенства закону (принцип законності) означає неухильне дотримання вимог законів як в інших джерелах нормативно-правового регулювання, так і безпосередньо в суспільних відносинах. На противагу цьому верховенство права доцільно тлумачити як принцип функціонування держави, який означає забезпечення: по-перше, пріоритетності прав людини перед будь-якими іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; по-друге, безумовного підпорядкування діяльності усіх без винятку державних інституцій та посадових осіб вимогам реалізації та захисту вказаних прав [4].

Цікавим є трактування розуміння принципу верховенства права, обґрунтований В.Ф. Погорілом, який першим після проголошення нової Конституції України в коментарі до неї визначив, що «...принцип верховенства права відображає місце і роль права в державі і суспільстві; означає співвідношення права і держави; співвідношення права і політики; співвідношення права і економіки; співвідношення права і моралі; співвідношення права і звичаїв...». Одним з доктринальних визначень «верховенства права» визнається теза, яку обґрунтовує відомий в наукових колах правознавець, доктор юридичних наук Володимир Селіванов. На його думку, принцип верховенства права необхідно

розглядати як принцип, що має бути скерований саме на особу, а також достовірно має бути забезпечений таким порядком, відповідно до якого ніхто не може бути примушений робити того, що не є передбаченим чинним законодавством держави. На думку провідного фахівця з теорії держави та права, П.М. Рабіновича, «верховенство права» – це не що інше, як «панування права у суспільстві», «панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави», «підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріоритету права перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв тощо)» [3].

Слід зазначити, що іноземні інвестори, на даний час не розглядають Україну як інвестиційну привабливу країну не лише через ведення війських дій. Це також обумовлено певними факторами. Серед яких:

- недостатній захист права приватної власності;
- вибіркоче правозастосування;
- слабка судова система;
- високий рівень корупції.

Таким чином, Україна не може в повній мірі реалізувати свій потенціал економічного зростання, незважаючи на наявність виходу на ринок ЄС [9]. Панування принципу верховенства права має стати одним з ключових факторів для підвищення інвестиційної привабливості країни, та відповідно збільшити обсяги іноземних капіталовкладень до національної економіки.

2. Наступним важливим принципом, на основі якого здійснюється державне управління інвестиційними процесами в державі, є принцип взаємної відповідальності інвесторів та держави.

Даний принцип визначає свободу здійснення інвестиційної діяльності, та передбачає певний баланс між державними інтересами та інтересами іноземних інвесторів. Його практичне значення полягає в тому, що держава повинна створювати максимально вигідні умови для іноземних капіталовкладень на своїй території. Зокрема до таких умов слід віднести наступні:

- усунення обмежень в чинному законодавстві;
- вдосконалення та адаптування інвестиційного законодавства до стандартів Європейського Союзу;
- надання пільг для іноземних інвесторів;
- усунення корупційної складової.

Одним з основоположних принципів державного управління інвестиційними процесами є принцип дотримання прав та свобод інвесторів. Він визначає свободу здійснення інвестиційної діяльності та полягає в належному дотриманні прав та

свобод іноземних інвесторів під час здійснення ними капіталовкладень. Зокрема даний принцип реалізується під час самостійного вибору інвестором об'єкта для інвестування, який закріплено в статті 4 Закону України «Про режим іноземного інвестування» [2]. Також даний принцип надає інвестору право визначати:

- процес інвестування;
- форму інвестиційного договору;
- вільний вибір сфери здійснення інвестиційної діяльності;
- форми та способи інвестування;
- користуватися та розпоряджатися результатами власних вкладень в будь-який спосіб, без втручання державних органів у внутрішню діяльність інвесторів. Також даний принцип полягає у збереженні інвестиційних ресурсів, отриманні прибутку забезпечення повернення інвестицій.

Одним з ключових принципів публічного управління інвестиційною діяльністю в державі є принцип взаємного інтереса інвестування. Він передбачає взаємну вигоду між приватними інтересами інвестора та публічного інтереса держави в контексті реалізації певних інвестиційних проєктів. Реалізація вищевказаного принципу полягає в тому, щоб інвестиційна діяльність приносила дивіденти не тільки інвестору, а і державному сектору та сприяла б створенню нових підприємств, нових робочих місць, збільшенню виробництва певних товарів та послуг.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Враховуючи все вищенаведене, слід зробити наступні висновки. Реалізація інвестиційної діяльності на пряму залежить від ефективної державної політики в цій сфері та визначає вектор зростання національної економіки. Досліджувані принципи є ключовими засадами публічного управління в сфері інвестиційної діяльності. Ефективна реалізація інвестиційних процесів в державі повинна базуватися на абсолютному дотриманні принципів державного управління в цій сфері всіма учасниками інвестиційних відносин. Повне та чітке дотримання розглянутих принципів сприятиме:

- вдосконаленню чинних нормативно-правових актів, які регулюють інвестиційні відносини, шляхом усунення правових прогалів;
- залученню надійних джерел інвестування;
- залученню інвестицій в провідні галузі інфраструктури;
- покращенню інвестиційного клімату держави;
- створенню сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій.

Список літератури:

1. Про інвестиційну діяльність : закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>
2. Про режим іноземного інвестування : закон України від 19 березня 1996 р. № 93/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.08.2023).
3. Матевосян А. А. Поняття принципу верховенства права на доктринальному рівні : Journal «ScienceRise: Juridical Science», 2019. № 4. URL: <file:///C:/Users/yulia/Downloads/188607-Article%20Text-420684-1-10-20191223.pdf>
4. Рябець К. Законність та верховенство права як принципи публічного управління : *Науковий вісник : Державне управління*. 2013. № 13. URL: <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/70-85>
5. Державне управління : підручник / В. М. Ємельянов та ін. Миколаїв, 2015. URL: <https://dspace.chmnu.edu.ua/jspui/bitstream/pdf> (дата звернення: 22.08.2023).
6. Державне управління : навч. посіб. / Ю. В. Ковбасюк, Дніпропетровськ, 2012. URL: http://e-pidruchniki.com/book/19_Derjavne_upravlinnya_Tom_1.html (дата звернення: 22.08.2023).
7. Основи інвестиційного права України : підручник / В. Д. Чернадчук, 2005. URL: <https://buklib.net/books/37105/> (дата звернення: 28.08.2023).
8. Інвестування : конспект лекцій / Н. Є. Скоробогатова. Київ, 2013. URL: http://skorobogatova.edu.kpi.ua/wp-content/uploads/2017/08/Konspekt-lektsij_Investuvannya.pdf (дата звернення: 29.08.2023).
9. Чого чекають інвестори : страхування ризиків, пов'язаних з відсутністю верховенства права. URL: <https://voxukraine.org/stimulating-investment-in-ukraine-ua> (дата звернення: 23.08.2023).
10. KSE (Kyiv school of economics). URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/za-rik-povnomasshtabnoyi-viyni-rosiya-zavdala-zbitkiv-infrastrukturi-ukrayini-na-mayzhe-144-m> (дата звернення: 24.08.2023).

Yushchuk M.O. PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF INVESTMENT ACTIVITIES

The article analyzes various scientific approaches to the interpretation of defense principles of public administration, and also reveals their practical significance. It is proposed to define the principles of public management in the field of investment activity as a fundamental basis for the functioning of the system of the country's state apparatus, state authorities that manage investments, with the aim of carrying out reforms and solving priority tasks that are key to economic growth and development of the national economy. The essence and main characteristic features of general and special principles of state management in the field of investment activities are considered. In particular, the following principles of state administration in the field of investment activity were characterized and analyzed in detail: the principle of the rule of law, the principle of transparency and openness, the principle of accessibility, the principle of mutual responsibility of investors and the state, the principle of respecting the rights and freedoms of investors, the principle of mutual benefit of investment. It was determined that investments are a key factor in the stable socio-economic development of any civilized state and are important for ensuring effective management of the national economy. It has been investigated that the state implements investment policy through direct financing of investments, providing guarantees to foreign investors, reforming the tax sphere, providing tax benefits and protecting the rights of potential investors, developing state investment programs and projects, strengthening control over the use of budget funds, improving the current legal framework in the field of investment activity, creation of favorable conditions for the development of investment activity.

Attention is focused on the importance of observing the principles of state management in the field of investment activities, which will contribute to the improvement of the investment climate, investment attractiveness of the country, create favorable conditions for foreign investors and increase the volume of capital investments, even in the conditions of a full-scale invasion. In the process of this study, general philosophical and general scientific methods of scientific knowledge were used, such as the method of description, analysis and generalization.

Key words: investment, investing, investment activity, investment legislation, state administration, principles of state regulation.

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.4/04>

Бойко О.Я.

Національний університет «Львівська політехніка»

ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ТРАНСКОРДОННОЇ СПІВПРАЦІ В РАМКАХ ПРОГРАМИ ДОБРОСУСІДСТВА ПОЛЬЩА–БІЛОРУСЬ–УКРАЇНА

Підтримка транскордонного співробітництва у польських, українських та білоруських прикордонних регіонах відбувалася в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна.

Основними цілями Програми є розвиток і збереження історичної та культурної спадщини крайніми прикордонних регіонів, поліпшення туристичної інфраструктури, зміцнення добросусідських культурних зв'язків і співпраці, посилення привабливості регіонів та покращення рівня життя місцевих громад.

Програма транскордонного співробітництва відповідає національним і регіональним стратегіям соціально-економічного розвитку, які будуть корелюватися за допомогою ефективного нормативно-правового механізму за основними тематичними цілями та пріоритетними напрямками розвитку.

У статті проведено аналіз пріоритетів і цілей Програми, основних вимог щодо проєктів, які фінансуються в рамках Програми та їх життєздатність, а також трансформацію співпраці в умовах війни.

Виділено роль головних бенефіціарів/бенефіціарів проєктів, які реалізуються за допомогою Програми, їх співпрацю та взаємну юридичну та фінансову відповідальність за ті заходи, які вони виконують.

Здійснено моніторинг Програм, їх відповідність тематичним цілям та пріоритетним напрямкам транскордонного співробітництва.

Нові виклики в умовах сьогодення, пов'язані як із зовнішнім впливом збройної агресії росії щодо України, так і рядом внутрішніх чинників, формують необхідність переформатування Програм транскордонного співробітництва, зміцнення її пріоритетів для зміцнення існуючих зв'язків між Польщею та Україною та забезпечення сталого розвитку територій, збереження навколишнього природного середовища.

Ключові слова: бенефіціар, механізм транскордонної співпраці, проєкти, програми, транскордонне співробітництво.

Постановка проблеми. Зважаючи на те, що в Україні тривалий час реалізуються проєкти в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна, їх успішність першочергово аналізується за визначеними наборами індикаторів, які дадуть змогу виміряти їх ефективність і життєздатність у майбутній перспективі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ефективність механізму транскордонної співпраці досліджували українські науковці: М. Долішній, Т. Денісова, В. Реутов, А. Старостіна, В. Устищенко. Водночас об'єктивний аналіз ефективності впроваджених проєктів в рамках Програми набуває особливої актуальності та стає засобом досягнення

індикатора результатів Програми для обраного пріоритету.

Метою статті є дослідження трансформації механізму транскордонної співпраці в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна.

Виклад основного матеріалу дослідження. Програма транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020 діяла в рамках Європейського Інструменту Сусідства (ЄІС) у прикордонних регіонах трьох згаданих країн, яка попередньо здійснювалася в рамках Програми Добросусідства Польща–Білорусь–Україна INTERREG IIIA/Tacis CBC 2004–2006 (Програма

Добросусідства) та Програми транскордонного співробітництва ЄСПП Польща–Білорусь–Україна 2007–2013.

Протягом багатьох років ця тристороння співпраця була досить успішною. Однак, через розпалювання кризи на зовнішніх кордонах ЄС, підтримку Білоруссю збройної агресії росії щодо України та грубе порушення норм міжнародного права, транскордонну співпрацю з Білоруссю було призупинено, тому Програма 2021–2027 буде двосторонньою – Interreg NEXТ Польща–Україна.

У будь-якому випадку стратегія Програми повинна відповідати національним і регіональним стратегіям соціально-економічного розвитку країн-учасниць і полягає у підтримці транскордонних процесів розвитку в прикордонних регіонах цих держав відповідно до цілей Європейського інструменту сусідства.

Програмна територія Програми Interreg NEXТ Польща–Україна будуть Білостоцьке, Ломжинське, Сувальське, Остроленцьке, Седлецьке, Більське, Люблінське, Пулавське, Хелмсько-замойське, Перемишльське, Жешівське, Тарнобрезьке, Кросненське воєводства Польщі. А в Україні: Волинська, Львівська, Закарпатська, Рівненська, Тернопільська та Івано-Франківська області.

Прикордонні регіони Білорусі (Гродненська та Брестська області, а також прилеглі регіони: Мінська та Гомельська область), на території яких реалізовувалися проекти в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020, виключено із Програми Interreg NEXТ Польща–Україна.

Тематичними цілями Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020 були:

- спадщина (як пріоритет – популяризація місцевої культури та збереження історичної спадщини);
- доступність (як пріоритет – розвиток інфраструктури і транспортних послуг);
- безпека (пріоритетами є розвиток охорони здоров'я та соціальних послуг);
- кордони (а саме їх безпека, покращення механізму управління кордонами, спрощення митних і в'їзних процедур).

Пріоритетні напрямки Програми 2021–2027 Interreg NEXТ Польща–Україна дещо зміщено на наступні акценти:

- довкілля (запобігання ризикам стихійних лих і катастроф, сприяння адаптації до зміни клімату);
- демографічна ситуація, міцне здоров'я та благополуччя населення;

- економічна ситуація, освіта і ринок праці;
- туристичний потенціал держав.

В рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020 реалізовувалися проекти відповідно до поставлених програмних пріоритетів і цілей та аналізувався продукт, результат та ефект, яких цей проект повинен досягнути в межах визначених часових рамок та бюджету.

Проект може реалізуватися лише на території Програми та отримати фінансування за умови, що він має конкретний транскордонний вплив, приносить користь і робить значний внесок в стратегії та програми ЄС.

Яскравим прикладом може слугувати розробка у партнерстві спільної методології лікування лікарень Польщі та України.

Так, наприклад, за тематичною безпековою ціллю втілено великий інфраструктурний проект LIP/0010/16 «Зменшення ризику епідемії туберкульозу на прикордонних територіях України і Польщі шляхом будівництва туберкульозної лікарні на 100 ліжок в Закарпатській області та впровадження інноваційних методів моніторингу, профілактики і лікування туберкульозу» в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020, пріоритетним напрямком якого є підтримка розвитку охорони здоров'я та соціальних послуг.

Проект LIP/0010/16 покликаний вирішити завдання із складною епідемічною ситуацією із захворюванням на туберкульоз у Закарпатській області, де рівень захворюваності є значно вищий, ніж у сусідніх країнах у зв'язку із значною міграцією населення, великою кількістю людей з груп ризику, наявністю важкодоступних сіл, недоліками в системі охорони здоров'я в Україні та відсутністю сучасного медичного діагностичного обладнання.

Така ситуація призводить до обмеженого доступу до сучасної діагностики туберкульозу та, зрештою, до низького виявлення хворих на туберкульоз. Що, в свою чергу, спричиняє розвиток і поширення хіміорезистентного туберкульозу, а враховуючи сильні міграційні процеси, така ситуація є загрозою для національної безпеки України, а також для сусідньої Польщі, особливо її південно-східної частини.

Тому, загальною метою проекту є зменшення кількості випадків туберкульозу на території Програми, яке повинно бути досягнуто, в першу чергу, шляхом створення туберкульозної лікарні у с. Нижня Апша (Закарпаття, Україна).

В рамках проекту також передбачається вдосконалення медичного обладнання в регіональній клінічній лікарні Фредеріка Шопена лікарні Фредеріка Шопена № 1 у Жешуві.

Проект має підвищити ефективність виявлення туберкульозу методом мікроскопії в загальномедичній мережі до 5 %, скоротити тривалість захворювання в 1,5 рази, завдяки впровадженню менше затратного лікування та підвищенню якості медичних послуг для лікування туберкульозу. Ці заходи вплинуть на кінцевих бенефіціарів проекту – 75 000 громадян буде охоплено покращеними медичними послугами. Населення Закарпатської області та Підкарпатського воєводства отримає користь від результатів. Та буде досягнуто ефекту налагодження більш тісного транскордонного співробітництва та обміну досвідом між медичними установами України та Польщі, що сприятиме досягненню пріоритетних цілей на довгострокову, стратегічноперспективу [1].

Загальний бюджет проекту склав 6,4 млн євро, з яких 5,76 млн євро (90 %) – співфінансування з Європейського інституту сусідства.

У кожному проекті одна з організацій повинна виконувати роль головного бенефіціара. У даному випадку ним виступає Департамент охорони здоров'я Закарпатської облдержадміністрації (Закарпатська область, Україна).

Інші організації, що беруть участь у реалізації проекту, є бенефіціарами: Регіональна клінічна лікарня імені Фредеріка Шопена № 1 (Підкарпатське воєводство, Польща) та Комунальне некомерційне підприємство «Обласний клінічний фізіопульмонологічний лікувально-діагностичний центр» Закарпатської обласної (Закарпатська область, Україна).

Головний бенефіціар та інші бенефіціари повинні активно співпрацювати у процесі розробки та реалізації проектів. Вони також повинні спільно забезпечити персонал та/або фінансування для свого проекту. Головний бенефіціар та інші бенефіціари несуть юридичну та фінансову відповідальність за ті заходи, які вони виконують і за ту частку фінансування ЄС, яку вони отримали. Головні бенефіціари та бенефіціари мають право укладати договори підряду. Підрядники не вважаються бенефіціарами і повинні діяти у відповідності до правил здійснення закупівель [2].

Слід навести приклади ще таких найбільших інфраструктурних проектів, які реалізуються в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020 [3]:

– LIP/0001/16 Розширення/реконструкція регіональної дороги № 885 Перемишль – Германовіце – Державний кордон на км 3+642 – 10+257 (головний бенефіціар – Підкарпатське Регіональне Управління Доріг (Підкарпатське воєводство, Польща);

– LIP/0002/16 Будівництво інфраструктури залізничного пункту пропуску Семянувка (головний бенефіціар – Підляське воєводство, Польща);

– LIP/0003/16 Покращення доступу до прикордонного регіону шляхом реконструкції воєводської дороги № 698, що включає відновлення мосту над річкою Точна в Лосіцах (головний бенефіціар – Мазовецьке воєводство, Польща);

– LIP/0004/16 Розширення воєводської дороги № 812 на ділянці Королювка–Влодава (головний бенефіціар – Люблінське воєводство, Польща);

– LIP/0006/16 Транскордонна польсько-білоруська безпека. Посилення потенціалу пожежно-рятувальних служб (головний бенефіціар – Брестське обласне управління Міністерства з надзвичайних ситуацій Республіки Білорусь);

– LIP/0007/16 Удосконалення дорожньої інфраструктури прикордонного регіону задля забезпечення сталого доступу до прикордонного регіону (модернізація та будівництво дороги Р-16) (головний бенефіціар – Державне унітарне підприємство автомобільних доріг «Бреставтодор» (Брестська область, Білорусь);

– LIP/0008/16 Створення системи швидкого реагування на злочини і події у Львові (головний бенефіціар – Головне управління Національної поліції у Львівській області (Львівська область, Україна);

– LIP/0015/16 Будівництво пересувної системи рентгенівського сканування транспортних засобів на прикордонному пункті пропуску «Берестовиця» (головний бенефіціар – Гродненська обласна митниця (Гродненська область, Білорусь);

– LIP/0018/16 Покращення екологічної ситуації у Шацькому національному природному парку шляхом каналізування населених пунктів навколо озера Світязь (головний бенефіціар – Ковельська районна державна адміністрація (Волинська область, Україна).

Поряд із цим, в рамках Програми реалізується і ряд регулярних та мікро-проектів.

У програмному періоді 2014–2020 рр. для фінансування було відібрано більш ніж 160 проектів, були залучені як партнери проектів близько 450 бенефіціарів.

Збереження культурної і природної спадщини, підвищення рівня безпеки, включаючи охорону здоров'я та покращення транспортного сполучення, – були найпопулярнішими темами проектів у програмному періоді 2014–2020 рр.

Основні уроки, засвоєні у ході впровадження Програми 2014–2020 [4]:

- програма користується популярністю серед бенефіціарів – велика кількість організацій бере участь у конкурсах проектних заявок;
- у перші роки реалізації Програми у центрі уваги були конкурси та організаційні питання;
- у першому конкурсі проектних заявок для регулярних проектів (на які припадає більша частина бюджету Програми), тематичні цілі спадщина та безпека (включаючи охорону здоров'я та соціальні послуги) становили найбільший інтерес для заявників;
- співпраця між країнами-партнерами у рамках Програми була успішною і сприяла створенню стабільних і сталих партнерств;
- заявники повідомили лише про незначні проблеми пов'язані з використання програмного забезпечення (електронної системи подання заявок), загалом система виявилася ефективною;
- зв'язок із СТС/ОУ був ефективним – ці органи надавали (потенційним) заявникам і бенефіціарам актуальну інформацію та підтримували прямий контакт з ними протягом усіх процесів, така співпраця була обов'язковою умовою для забезпечення успішної реалізації Програми;
- рівень транскордонного співробітництва та вплив проектів, реалізованих окремими бенефіціарами в рамках Програми, іноді були сумнівними (деякі проекти, реалізовувалися здебільшого «на індивідуальній основі», без бачення цілісної картини проекту та Програми).

Важливим є той факт, що будь-який інвестиційний інфраструктурний проект повинен повернути фінансування ЄС, якщо протягом п'яти років після завершення проекту (або протягом іншого періоду часу, який встановлений в правилах надання державної допомоги) відбулися істотні зміни, які призвели до зміни його початкових цілей та зачіпають його характер. Кошти повертаються пропорційно до періоду, для якого вимога до життєздатності проекту не була дотримана.

По обидва боки кордону на території Програми існують спільні виклики, такі як: низький рівень соціально-економічного розвитку, загострені негативні демографічні процеси, такі як депопуляція та старіння; негативні наслідки периферійного розташування окремих частин території [5].

Їм можна протидіяти, розвиваючи туристичний потенціал цінних природних і культурних ресурсів регіону, забезпечуючи протидію погіршенню стану довкілля, спільно вирішувати назрілі інфраструктурні проблеми, розвиваючи та поглиблюючи територіальну співпрацю між Польщею та Україною.

Стратегія Програми Interreg NEXT Польща–Україна 2021–2027 має на меті зміцнення існуючих зв'язків між Польщею та Україною та побудову нових у сфері навколишнього середовища, охорони здоров'я, туризму, кордонів і співпраці. Програма стане продовженням і поглибленням процесів розвитку, розпочатих у 2014–2020 роках.

Однак, оскільки виникають нові виклики для транскордонної співпраці між Польщею та Україною, Програма буде більш адаптованою для максимізації її впливу на територію Програми, – для досягнення позитивної синергії, необхідно і надалі підтримувати взаємодоповнюваність тематичних і просторових зв'язків між різними інструментами інтервенції у майбутньому в напрямку довгострокових екологічних, соціально-економічних та інших змін.

Висновки. Підводячи підсумок трансформації механізму транскордонної співпраці в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна слід відмітити основні зміни із тристоронньої співпраці на двосторонню, у зв'язку із припиненням співпраці з Білоруссю через її збройної агресії росії щодо України та грубе порушення норм міжнародного права.

Поряд із цим, у ході впровадження Програми 2014–2020 було зреалізовано ряд великих інфраструктурних проектів, регулярних та мікро-проектів, програма набула великої популярності серед бенефіціарів і загалом стала втіленням успішної співпраці між країнами-партнерами і сприяла створенню стабільних і сталих партнерств.

Саме тому стратегічно важливо і надалі продовжувати зміцнення існуючих зв'язків між Польщею та Україною, поглиблювати процеси розвитку, розпочаті у 2014–2020 роках, забезпечуючи спільне бачення пріоритетних напрямів Програми в умовах безпрецедентних викликів сьогодення, які стоять перед державами-учасницями.

Список літератури:

1. Програма транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020. URL: <https://www.pbu2020.eu/ua/projects2020/131>
2. Програмний посібник. Частина I – Заявник. 1-й конкурс проектних заявок. URL: <https://www.pbu2020.eu/ua/pages/274>

3. Програма транскордонного співробітництва Польща–Білорусь–Україна 2014–2020. URL: <https://www.pbu2020.eu/ua/projects2020>

4. Програма SFC2021 INTERREG. URL: https://www.pbu2020.eu/files/uploads/pages_en/pbu2021-2027/JOP%20zatwierdzony/Interreg%20NEXT%20Programme%20PL-UA%202021-2027_UA.pdf

5. Синергія програм транскордонного співробітництва та стратегій регіонального розвитку в Україні / упоряд. Є. Романенко. Чернігів : Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень, 2018. 92 с.

Boiko O.Ya. TRANSFORMATION OF THE STATE REGULATION MECHANISM OF THE POLAND-BELARUS-UKRAINE CROSS-BORDER COOPERATION PROGRAMME

Support for cross-border cooperation in Polish, Ukrainian and Belarusian border regions took place within the framework of the Poland–Belarus–Ukraine cross-border cooperation Program.

The main goals of the Program are the development and preservation of the historical and cultural heritage of the countries of the border regions, the improvement of tourist infrastructure, the strengthening of good-neighborly cultural ties and cooperation, the strengthening of the attractiveness of the regions and the improvement of the standard of living of local communities.

The Program of cross-border cooperation corresponds to national and regional strategies of socio-economic development, which will be correlated with the help of the effective regulatory and legal mechanism according to the main thematic goals and priority directions of development.

The article analyzes the Program's priorities and goals, the main requirements for projects financed under the Program and their viability, as well as the transformation of cooperation in wartime conditions.

The role of the main beneficiaries/beneficiaries of projects implemented with the help of the Program, their cooperation and mutual legal and financial responsibility for the activities they carry out is highlighted.

Programs were monitored, their compliance with thematic goals and priority areas of cross-border cooperation.

New challenges in today's conditions, related both to the external influence of Russia's armed aggression against Ukraine and a number of internal factors, create the need to reformat the cross-border cooperation Programs, shift its priorities to strengthen the existing ties between Poland and Ukraine and ensure the sustainable development of the territories, preservation of the natural environment.

Key words: *beneficiary, cross-border cooperation mechanism, projects, programs, cross-border cooperation.*

Звірич В.В.

Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ

У статті висвітлено результати проведеного наукового дослідження щодо особливостей організації механізмів управління персоналом у системі публічного управління в галузі охорони здоров'я зарубіжних країн.

Враховуючи сучасний етап реформувань, які відбуваються в Україні, зокрема у галузі публічного управління у галузі охорони здоров'я, що пов'язані з децентралізаційними змінами та медичною реформою, періодично виникає низка нових проблем і викликів з різними напрямками прояву. Водночас очевидно, що багато країн світу впродовж останніх 20-30 років провели різного масштабу медичні реформи. Тому важливим є вивчення досвіду різних країн щодо даного об'єкта дослідження.

На основі порівняння досвіду функціонування механізмів управління персоналом у системі публічного управління в галузі охорони здоров'я у різних зарубіжних країнах вважаємо за доцільне проаналізувати детальніше особливості об'єкта дослідження в країнах Центрально-Східної Європи. Оскільки доцільно обрати ті країни, які мають подібні до умов України. Подібність при цьому важливо враховувати у трьох основних аспектах: географічних умовах, системі побудови публічного управління та періоді існування в умовах Європейського Союзу. Таке порівняння дозволить забезпечити максимально результативний аналіз задля уникнення виникнення ризиків.

У даній статті проаналізовано особливості функціонування механізмів управління персоналом у системі публічного управління в галузі охорони здоров'я в Болгарії та Латвії.

Узагальнюючи результати аналізу організації системи публічного управління персоналом десяти різних країн можемо зробити кілька важливих висновків. По-перше, у більшості аналізованих країн функціонує дворівнева система управління персоналом у сфері охорони здоров'я: на центральному рівні та на рівні муніципалітетів. По-друге, за рівнем організації системи реалізації програм страхового забезпечення в охороні здоров'я, то усі країни можна поділити на кілька груп: країни з окремими установами; країни з розмежуванням функцій збору податкових платежів і зборів та реалізації системи медичного страхування; країни, де обидві функції збору платежів до бюджету та виділення коштів на медичне страхування здійснюється в межах єдиного органу державного управління. По-третє, у всіх аналізованих країнах надання медичних послуг здійснюється через поєднання державного та приватного медичного страхування, проте співвідношення між ними коливається від 50/50 до 98/2 відсотки відповідно державна і приватна медицина.

Ключові слова: публічне управління, сфера охорони здоров'я, управління персоналом, механізми, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. У процесі впровадження змін у системі публічного управління персоналом у сфері охорони здоров'я важливим є вивчення досвіду інших країн щодо цих аспектів. Оскільки аналіз викликів, проблем і переваг, які виникають у процесі впровадження нових механізмів, інструментів та методів в управлінську діяльність інших країн дає можливість уникнути певних ризиків та повторення проблем, які виникали у цих країнах. Порівнюючи системи публічного управління у різних країнах світу доцільно обрати ті країни, які мають подібні до умов України. Подібність

при цьому важливо враховувати у трьох основних аспектах: географічних умовах, системі побудови публічного управління та періоді існування в умовах Європейського Союзу. Таке порівняння дозволить забезпечити максимально результативний аналіз задля уникнення виникнення ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження особливостей організації системи публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я у різних країнах світу досліджують так вчені як: І. Паламарчук [1], І. Боришкевич, В. Якубів, М. Завіцкі [2], Г. Муляр [3], А. Ткаченко [4], Д. Гомон,

А. Денисова [5], Т. Камінська, В. Марциновський [6], Н. Костенко, В. Марциновський [7], В. Теремецький, С. Книш, В. Стратонов [8], Г. Кузьменко [9]. Водночас особливості організації системи публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я в країнах Центрально-Східної Європи мало досліджено.

Метою статті є дослідження досвіду організації системи публічного управління персоналом у сфері охорони здоров'я в країнах Центрально-Східної Європи задля узагальнення висновків для запобігання ризиків при впровадженні інновацій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Задля проведення результативного дослідження і вивчення досвіду різних країн щодо механізмів функціонування системи публічного управління персоналом в сфері охорони здоров'я доцільно об'єктами порівняння обирати країни, які мають подібності у організаційно-управлінських аспектах та нещодавно вступили до ЄС. Для даного дослідження обрано Болгарію та Латвію.

Досвід Болгарії.

Система публічного управління персоналом у Болгарії зазнала змін після 2017 р., тобто після вступу країни до ЄС. На даний час у Болгарії паралельно функціонує державна та приватна медицина. У контексті публічної системи охорони здоров'я, то в країні функціонує Національний фонд медичного страхування, який забезпечує обов'язкове медичне страхування населення. Даний фонд утримується окремо від державного бюджету, доходи його формуються на основі страхових платежів населення. Національний фонд

медичного страхування є фактично монополістом на ринку медичного страхування, але результати його діяльності не є задовільними. Так, впродовж останніх 10 р. спостерігається постійна нестача коштів на фінансування системи охорони здоров'я: заробітні плати лікарів є низькими, зношеність матеріально-технічної бази лікарень є високою, і відповідно якість надання послуг є низькою. Впродовж кількох останніх років різні міжнародні організації надають донорську допомогу для підтримки системи охорони здоров'я Болгарії, зокрема допомогу отримують від Міжнародного валютного фонду, Всесвітнього банку, проте активних покращень у функціонуванні системи охорони здоров'я не відбувається [6]. Основними причинами цього аналітики називають монополію на страховому ринку у вигляді Національного фонду медичного страхування та низький рівень відрахувань від заробітної плати на утримання цієї галузі. Так, у Болгарії ставка податку на доходи фізичних осіб є однією з найнижчих у ЄС і становить лише 10 % [10].

У Болгарії проживає близько 7 млн. осіб, середня тривалість життя населення лише 75,1 років, що значно нижче ніж у інших європейських країнах (рис. 1).

Дані рис. 1 показують, що в Болгарії є досить низькі показники середньої тривалості життя населення, проте спостерігаються малопомітні тенденції до зростання показників. Так, впродовж останніх 10 років рівень середньої тривалості життя усього населення зріс лише на 1,7 %, аналогічний показник у чоловіків зріс на 1,8 %, у жінок – теж лише на 1,7 %.

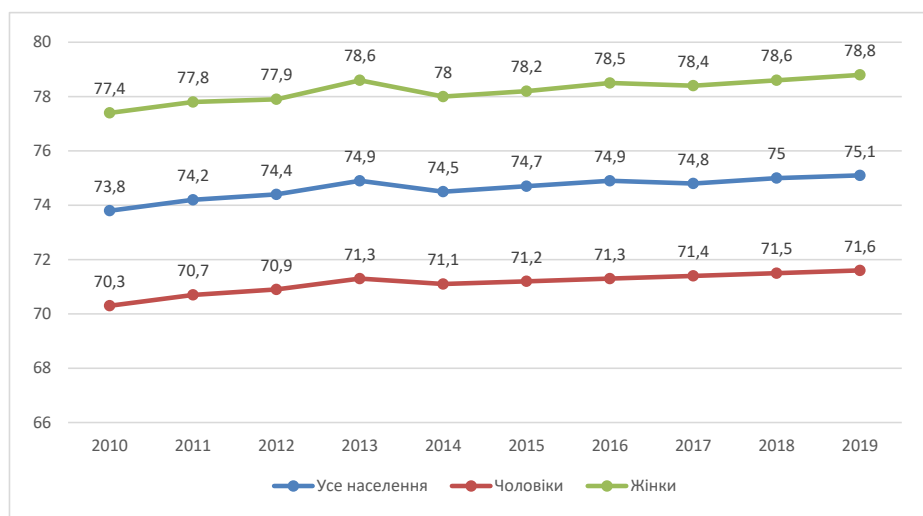


Рис. 1. Динаміка рівня середньої тривалості життя населення в Болгарії

Джерело: розраховано на основі джерел [10; 11]

Витрати на утримання системи охорони здоров'я в Болгарії

Аналізований період	ВВП на 1 особу (у цінах 2010 р.), дол. США	Витрати на утримання системи охорони здоров'я на 1 особу, дол. США	Частка витрат на охорону здоров'я у загальних урядових витратах, %
2010	14879,27	1057,45	3,9
2011	15667,31	1115,26	3,9
2012	16247,49	1227,33	3,9
2013	16588,93	1185,88	4,1
2014	17561,38	1349,41	4,5
2015	18343,11	1355,19	4,1
2016	20019,59	1468,17	4,1
2017	21387,28	1575,11	4,1
2018	22911,30	1633,80	4,2
2019	24579,22	1687,98	4,2

Джерело: розраховано на основі джерела [10]

З метою детальнішого дослідження структури утримання системи охорони здоров'я в Болгарії наведено у табл. 1 додаткові показники.

На основі даних табл. 1 очевидно, що середні показники витрат на систему охорони здоров'я є значно нижчими ніж у інших країнах ЄС. Так, частка витрат на утримання системи охорони здоров'я у загальнодержавних витратах в Угорщині майже у 5–6 разів нижча ніж в Італії, Польщі чи Німеччині та в 2 рази нижча ніж в Угорщині. При цьому рівень ВВП на 1 особу є достатньо високим і має стійку тенденцію до зростання. Так, за останні 10 років рівень ВВП на 1 особу в Угорщині зріс на 65,2 %, витрати на утримання системи охорони здоров'я на 1 особу зросли на 59,6 %. У той же час частка витрат на утримання системи охорони здоров'я у загальнодержавних витратах залишається в загальному на тому ж рівні – 3,6 %, а впродовж 10 років знижувалась навіть до 3,2 %. Це свідчить про надзвичайно низький рівень витрат на систему охорони здоров'я в Болгарії. Однозначно, що серед усіх аналізованих до тепер країн показники утримання системи публічного управління охороною здоров'я є найгіршими.

Досвід Латвії.

У Латвії функціонує дворівнева система забезпечення медичного страхування: на центральному рівні та на рівні муніципалітетів. Для населення система охорони здоров'я включає обов'язковий безкоштовний базовий пакет послуг і додатковий платний пакет. Набір послуг, що входять до базового і його обсяг визначаються окремими муніципалітетами, але повністю захищеними щодо надання послуг є діти, інваліди та вагітні жінки. У Латвії функціонують так звані лікарняні каси, які формуються додатково із внесків пацієнтів при отриманні послуги. Загалом на 98 % лікарні є державними.

У Латвії проживає менше 2 млн. осіб, середня тривалість життя населення лише 75,7 років, що значно нижче ніж у інших європейських країнах (рис. 2).

Дані рис. 2 показують, що в Латвії спостерігаються неоднозначні у порівнянні з чоловіками і жінками. При середньому рівні тривалості 75,7 років, середня тривалість життя у жінок становить 80,1 роки, а у чоловіків – тільки 70,9 років. За останні 10 років рівень середньої тривалості життя усього населення зріс на 3,6 %, аналогічний показник у чоловіків зріс на 4,4 %, у жінок – на 2,7 %.

З метою детальнішого дослідження структури утримання системи охорони здоров'я у Латвії наведено у табл. 2 додаткові показники.

Наведені у табл. 2 дані свідчать про неоднозначні тенденції щодо розвитку економіки країни та системи публічного управління охороною здоров'я. Оскільки позитивною є тенденція до зростання обсягу ВВП на 1 особу: з 15543,91 дол. США у 2010 р. до 19558,73 дол. США у 2019 р., тобто на 25,8 % за останні 10 років. Водночас абсолютний показник витрат на утримання системи охорони здоров'я на 1 особу у Латвії зросли за останні 10 років на 79,8 %. Проте аналізуючи частку витрат на охорону здоров'я у загальних урядових витратах приходимо до висновку, що цей показник залишається незмінним і низьким – на рівні 3,7 %. Порівнюючи з іншими вище проаналізованими країнами, очевидно, що цей показник є найнижчим серед усіх аналізованих країн.

Висновки за результатами досліджень. Узагальнюючи результати аналізу організації системи публічного управління персоналом десяти різних країн можемо зробити кілька важливих висновків:

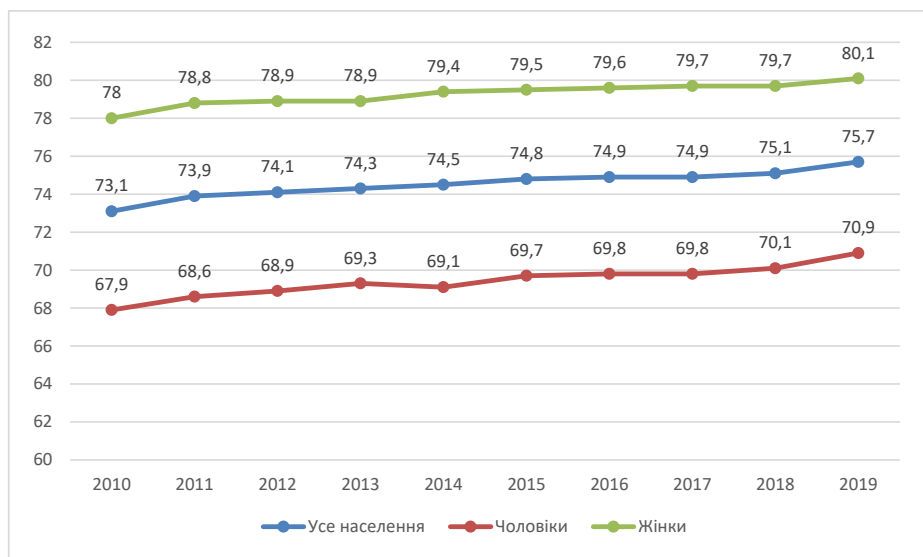


Рис. 2. Динаміка рівня середньої тривалості життя населення в Латвії

Джерело: розраховано на основі джерел [10; 11]

Таблиця 2

Витрати на утримання системи охорони здоров'я в Латвії

Аналізований період	ВВП на 1 особу (у цінах 2010 р.), дол. США	Витрати на утримання системи охорони здоров'я на 1 особу, дол. США	Частка витрат на охорону здоров'я у загальних урядових витратах, %
2010	15543,91	1068,70	3,7
2011	17567,46	1093,87	3,5
2012	19487,37	1146,01	3,3
2013	19038,01	1217,73	3,2
2014	16594,97	1296,15	3,3
2015	16197,29	1405,78	3,3
2016	17561,94	1630,91	3,5
2017	18537,13	1704,41	3,4
2018	19169,59	1895,78	3,7
2019	19558,73	1921,32	3,7

Джерело: розраховано на основі джерела [10]

1) у більшості аналізованих країн функціонує дворівнева система управління персоналом у сфері охорони здоров'я: на центральному рівні та на рівні муніципалітетів;

2) за рівнем організації системи реалізації програм страхового забезпечення в охороні здоров'я, то усі країни можна поділити на кілька груп:

- країни з окремими установами (страховими інституціями), які повністю акумулюють процеси формування та видатків страхових внесків;

- країни з розмежуванням функцій збору податкових платежів і зборів та реалізації системи медичного страхування, тобто поєднання податкової інспекції з страховою установою);

- країни, де обидві функції збору платежів до бюджету та виділення коштів на медичне страху-

вання здійснюється в межах єдиного органу державного управління;

3) у всіх аналізованих країнах надання медичних послуг здійснюється через поєднання державного та приватного медичного страхування, проте співвідношення між ними коливається від 50/50 до 98/2 відсотки відповідно державна і приватна медицина;

4) відсутня однозначна чітка кореляція між обсягами видатків на систему охорони здоров'я у загальнодержавних видатках певних країн та рівнем середньої тривалості життя населення у цих країнах при позитивній тенденції до зростання останнього результативного показника впродовж останніх 10 років.

Список літератури:

1. Паламарчук І. В. Закордонний досвід управління персоналом державної служби країн – членів ЄС для України: проблеми та перспективи розвитку. *Теорія та практика державного управління* 3(66)/2019. С. 181–187. URL: <http://lib.kart.edu.ua/bitstream/123456789/4857/1/Паламарчук.PDF>
2. Boryshkevych I., Yakubiv V., Zawicki M. Methods for Evaluation of the Effectiveness Level of the Territorial Community's Development Strategy. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 2022. Vol. 9. № 3. URL: <https://journals.pnu.edu.ua/index.php/jpnu/article/view/6328>
3. Муляр Г. Зарубіжний досвід функціонування системи охорони здоров'я в контексті забезпечення реалізації права на охорону здоров'я. *Вісник АПСБТ*, 2020, № 1–2. С. 43–52.
4. Ткаченко А. М. Зарубіжний досвід формування кадрового потенціалу. *Вісник економічної науки України*. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/87520/27-Ткаченко.pdf?sequence=1>
5. Гомон Д. О., Денисова А. В. Зарубіжний досвід організації забезпечення охорони здоров'я. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2016. № 4. С. 123.
6. Камінська Т. Уроки зарубіжних країн для реформування охорони здоров'я в Україні. *Економічна теорія та право*. 2015. № 1 (20). URL: <http://econtlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11/%E2%84%96-1-38-50.pdf>
7. Костенко Н. І., Марцинковський В. О. Особливості соціального забезпечення сфери охорони здоров'я : зарубіжний досвід. *Подільський науковий вісник. Науки : економіка, педагогіка*. 2018. № 3. С. 170.
8. Teremetskyi V. I., Knysh S. V., Stratonov V. M. et al. Organizational and Legal Determinants of Implementing International Experience in the Health Care Sector of Ukraine. *Wiadomości Lekarskie*. 2019. T. 72. № 4. P. 711–715.
9. Кузьменко Г. О. Зарубіжний досвід публічного управління у сфері охорони здоров'я. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія : Публічне управління та адміністрування*. Том 33 (72). № 3. 2022. С. 113–119.
10. World Bank Open Data. URL: <https://data.worldbank.org>
11. INFORMATION ON DATA. HEALTH. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/health/data>

Zvirych V.V. FEATURES OF THE ORGANIZATION OF PERSONNEL MANAGEMENT MECHANISMS IN THE INDUSTRY OF HEALTH PROTECTION IN THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE

The article highlights the results of the conducted scientific research on the peculiarities of the organization of personnel management mechanisms in the system of public administration in the field of health care of foreign countries.

Taking into account the current stage of reforms taking place in Ukraine, in particular in the field of public administration in the field of health care, related to decentralization changes and medical reform, a number of new problems and challenges with different directions of manifestation periodically arise. At the same time, it is obvious that many countries of the world have carried out medical reforms of various scales over the past 20–30 years. Therefore, it is important to study the experience of different countries regarding this object of research.

On the basis of a comparison of the experience of the functioning of personnel management mechanisms in the system of public administration in the field of health care in various foreign countries, we consider it expedient to analyze in more detail the features of the research object in the countries of Central and Eastern Europe. Because it is advisable to choose those countries that have similar conditions to Ukraine. At the same time, it is important to consider the similarity in three main aspects: geographical conditions, the system of building public administration and the period of existence in the conditions of the European Union. Such a comparison will allow to provide the most effective analysis in order to avoid the occurrence of risks.

Summarizing the results of the analysis of the organization of the public personnel management system of ten different countries, we can draw several important conclusions. First, in most of the analyzed countries, a two-level system of personnel management in the field of health care functions: at the central level and at the level of municipalities. Secondly, according to the level of organization of the system of implementation of health insurance programs, all countries can be divided into several groups: countries with separate institutions; countries with demarcation of the functions of collecting tax payments and fees and implementing the health insurance system; countries where both the functions of collecting payments to the budget and allocating funds for health insurance are carried out within a single state administration body. Thirdly, in all analyzed countries, medical services are provided through a combination of public and private health insurance, but the ratio between them ranges from 50/50 to 98/2 percent, respectively, public and private medicine.

Key words: public administration, health care, personnel management, mechanisms, foreign experience.

Комашко В.В.

Національний інститут стратегічних досліджень

Кравченко С.О.

Національний інститут стратегічних досліджень

КОРУПЦІОГЕННІ ЧИННИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ЦЕНТРІВ КОМПЛЕКТУВАННЯ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ І ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ

Стаття присвячена виділенню комплексу корупціогенних чинників у діяльності територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки (далі – ТЦК) та обґрунтуванню підходів і рекомендацій щодо їх усунення. Встановлено, що зазначені корупціогенні чинники пов'язані з непрозорістю та недостатньою регламентацією процедур діяльності ТЦК, слабким зовнішнім контролем за їх рішеннями, обов'язковими особистими контактами громадян з працівниками ТЦК. Усунення корупціогенних чинників запропоновано здійснювати на основі принципів цифровізації, правової регламентації та дієвого контролю.

У напрямі цифровізації рекомендовано: сформувати та затвердити План заходів щодо повного запровадження Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів (далі – Реєстр) і налагодження електронної взаємодії між державними органами з питань військового обліку; запровадити взяття на військовий облік, зняття та виключення з військового обліку осіб без їх присутності шляхом обов'язкової регулярної актуалізації Реєстру; запровадити оформлення в електронному вигляді повісток про виклик до ТЦК та постанов військово-лікарських комісій (далі – ВЛК) районних (міських) ТЦК зі створенням відповідних баз даних. Наголошено на необхідності приділити спеціальну увагу вирішенню проблем забезпечення захисту інформації в Реєстрі, а також відповідних даних, що обробляються через Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Дія».

З погляду правової регламентації рекомендовано: затвердити Примірний регламент ТЦК, визначивши в ньому процедури та строки оформлення документів, якомога ширшій можливості такого оформлення за процедурами надання електронних публічних послуг тощо; затвердити Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, передбачивши в ньому, серед іншого, механізм, що забезпечить такий моніторинг стосовно усіх керівних працівників ТЦК та, вибірково, лікарів ВЛК; запровадити обов'язкове щорічне оновлення складу ВЛК районних (міських) ТЦК, насамперед, їх голів.

Забезпечення дієвого контролю за рішеннями ТЦК пропонується шляхом: побудови зовнішніх контрольних механізмів через залучення структур, працівники яких, як правило, є особисто нейтральними щодо керівництва ТЦК; встановлення обов'язкової детальної підзвітності ТЦК про прийняті рішення щодо надання відстрочок та виключення з військового обліку; періодичного вибіркового перегляду постанов ВЛК районних (міських) ТЦК про непридатність до військової служби.

Ключові слова: територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, корупціогенні чинники, військовий облік, військово-лікарські комісії, електронний реєстр військовозобов'язаних, правове регулювання військового обліку.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Корупція залишається значною внутрішньою проблемою України в сучасних умовах. Як зазначається в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки, досягнутий за останні роки прогрес у протидії корупції не задовольняє суспільство, оскільки є надто повіль-

ним. Зокрема, стратегія виділяє низку проблем у секторі оборони, в тому числі щодо корупційних ризиків при формуванні і реалізації кадрової політики у сфері оборони, під час призову (прийняття) на військову службу [16]. В даній сфері останнім часом особливої актуальності набула проблема корупції в діяльності територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки

(далі – ТЦК). Так, в межах соціологічного дослідження, проведеного в липні 2023 р. Фондом «Демократичні ініціативи» та Київським міжнародним інститутом соціології, 53.8 % респондентів відзначили, що корупція й некомпетентність у військоматах належить до проблем, які найбільше шкодять здатності України чинити опір та перемагати Росію [25]. Визнання проблеми на вищому державному рівні зумовило створення міжвідомчої комісії на чолі з першим заступником Міністра оборони України, якою напрацьована низка рекомендацій [10]. Разом з тим, вирішення цієї проблеми з погляду системного виявлення та усунення корупціогенних чинників у діяльності ТЦК потребує поглибленого наукового аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми. Причини та передумови корупції в різних сферах суспільного життя досліджували І. Бачинська, Т. Василевська, С. Дрьомов, Ю. Кальниш, І. Коліушко, Н. Липовська, М. Мельник, А. Михненко, Є. Невмержицький, В. Полтерович, О. Прохоренко, Г. Сатаров, С. Серьогін, В. Тимошук та ін. Представники громадськості, журналісти, політичні діячі проводять досить активну роботу щодо визначення тих чи інших корупціогенних чинників у діяльності ТЦК та шляхів їх усунення, що знайшло відображення в публікаціях у медіа [4; 7; 24]. Можна також відзначити дослідження Національного агентства з питань запобігання корупції, в якому виділено комплекс причин корупції, що пов’язана з виїздом за межі України військовозобов’язаних чоловіків, у тому числі стосовно ТЦК [6]. Разом з тим слід відзначити, що в наукових працях на даний час не приділяється жодної уваги відповідному напряму антикорупційної проблематики.

Мета статті – виділення комплексу корупціогенних чинників у діяльності ТЦК та обґрунтування підходів і рекомендацій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу дослідження. З погляду системної антикорупційної діяльності принципово важливе значення має виявлення причин, що зумовлюють особливості та конкретні прояви корупції. Такі причини називають корупціогенними чинниками – явищами, що породжують або сприяють породженню чи зростанню корупції.

Аналізуючи з цього погляду діяльність ТЦК, доцільно, перш за все, звернути увагу на один із базових принципів запобігання корупції – прозорість діяльності державних органів. Отже, до вагомих корупціогенних чинників належить

непрозорість ведення військового обліку в ТЦК, що зумовлена його здійсненням здебільшого в паперовій формі. Так, у звіті Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), опублікованому в жовтні 2022 р., відсутність систем електронного документообігу називається однією з причин корупційних ризиків у ТЦК [6, с. 65]. Ще в 2017 р. на законодавчому рівні започаткований Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов’язаних та резервістів (далі – Реєстр), призначений автоматизувати збирання, зберігання, обробку та використання відповідних даних [14]. На даний час Реєстр мав би бути повністю запровадженим. Замість цього, як відзначається в низці публікацій, станом на середину 2023 р. облік військовозобов’язаних відбувається, як правило, у вигляді паперових документів, до яких є доступ лише у працівників ТЦК. В результаті чимало громадян взагалі ніколи не перебували на військовому обліку, можливі випадки втрати особових справ в архівах [7; 8; 24]. Така ситуація значно ускладнює контроль за діяльністю ТЦК в сфері військового обліку, що відкриває суттєві можливості для працівників, насамперед, керівників цих органів отримувати неправомірну вигоду за оформлення (сприяння в оформленні) документів про тимчасову непридатність до військової служби або зняття з військового обліку за станом здоров’я, а також за незалучення до призову на військову службу осіб, які підлягають мобілізації.

Для усунення зазначеного корупціогенного чинника керівництвом Міністерства оборони України поставлено завдання якомога швидшого переведення військового обліку в електронний формат, як це передбачено оновленим в 2022 р. Порядком організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов’язаних та резервістів (далі – Порядок військового обліку) [22]. Це дає змогу контролювати відомості про всіх зазначених осіб, мінімізувати роль людського чинника у внесенні змін до цієї інформації, що значно зменшує можливості для корупційних дій [9; 24].

Пов’язаним корупціогенним чинником є *відсутність механізмів електронної взаємодії ТЦК з іншими державними органами*, на що вказується у звіті НАЗК. Насамперед, службові особи Державної прикордонної служби України не мають механізмів доступу до Реєстру, тому не можуть використовувати наявну в ньому інформацію для контролю перетину особами державного кордону. Не сформовані також механізми доступу працівників ТЦК до державних реєстрів актів цивільного стану громадян, платників податків,

баз даних про рух громадян через державний кордон тощо [4; 6, с. 62, 65]. За словами Першого заступника Міністра оборони України О. Павлюка, для виправлення ситуації заплановано підписання спільних наказів цього міністерства з вісьмома міністерствами щодо забезпечення взаємодії Реєстру з іншими державними реєстрами та базами даних, зокрема, доступу до Реєстру правоохоронних органів, які зможуть контролювати внесення в нього змін [1; 9]. Зараз триває активна робота, спрямована на створення механізму інформаційного обміну між Реєстром та інформаційною системою Державної прикордонної служби України [3]. З цього приводу зауважимо, що в Законі України «Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів» (далі – Закон про Реєстр) ніяким державним органам, крім суб'єктів Реєстру, не надані права доступу до його відомостей.

На наш погляд, відсутність прогресу в цифровізації військового обліку протягом вже кількох років пов'язана з браком цілеспрямованості та плановості. Отже, для того, щоб нинішні зусилля державних органів завершилися потрібними результатами, видається доцільним **сформувати та затвердити розпорядженням Кабінету Міністрів України План заходів щодо повного запровадження Реєстру та налагодження електронної взаємодії між державними органами з питань військового обліку**, що має містити перелік заходів, індикаторів та строків їх виконання, відповідальних установ. Без наявності та чіткої реалізації даного плану вирішення завдань цифровізації військового обліку виглядає досить проблематичним. Зокрема, в розвиток рекомендацій звіту НАЗК [6, с. 77] серед заходів плану доцільно передбачити:

- включення всіх без винятку документів військового обліку в Реєстр з дублюванням їх визначеного переліку в паперовому вигляді;

- запровадження порядків одержання відповідальними особами ТЦК інформації для актуалізації Реєстру з інформаційно-телекомунікаційних систем, реєстрів, баз (банків) даних від державних органів, вказаних у ч. 3 ст. 14 Закону про Реєстр;

- визначення в Законі про Реєстр переліку державних органів, що мають права доступу до його відомостей, включаючи Державну прикордонну службу України, Національне антикорупційне бюро України, органи Національної поліції й прокуратури України, а також запровадження порядків доступу службовців цих органів до відомостей Реєстру;

- в п. 9 Положення про базу даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України, в'їхали на тимчасово окуповану територію України або виїхали з такої території» [18] включення до переліку видів інформації, що вноситься до цієї бази, відомостей щодо підстав виїзду та реквізитів підтверджуючих документів для осіб чоловічої статі віком від 18 до 60 років.

Думається, зазначена цифровізація є необхідною умовою усунення низки причин корупції, пов'язаних з людським чинником. До таких причин належать, насамперед, **обов'язковий особистий контакт призовників, військовозобов'язаних та резервістів з працівниками ТЦК у поєднанні зі значними можливостями власного розсуду останніх при вирішенні питань військового обліку**. Зокрема, взяття на військовий облік, зняття та виключення з військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів у районних (міських) ТЦК наразі здійснюється лише за їх особистої присутності, отже, фактично, на власний розсуд службових осіб ТЦК після особистого контакту з відповідними громадянами. Згідно з Порядком військового обліку, особа може за власним бажанням подати відомості для включення до Реєстру через Єдиний державний вебпортал електронних послуг (далі – Портал «Дія»), але реально такої можливості зараз немає [2]. Передбачене також автоматизоване взяття на військовий облік та зняття з нього шляхом внесення відомостей в Реєстр через єдину інформаційну систему Міністерства внутрішніх справ України, але за умови запровадження відповідної інформаційної взаємодії, якої на даний час немає. Оформлення повісток про виклик до ТЦК передбачене виключно в паперовій формі без збереження в електронній базі, а вручення повісток – особисто громадянам під підпис незалежно від місця їх перебування на військовому обліку [20; 22]. При цьому нормативно-правові акти не регламентують процес оформлення та вручення повісток (послідовність дій, місце), наслідком чого є досить поширена практика виконання таких дій в громадських місцях, на блокпостах тощо із заповненням персональних даних особи у порожній бланк з підписом і печаткою керівника ТЦК безпосередньо перед врученням повістки, що низка юристів вважає незаконним [26; 27]. За такої процедури вибір конкретної особи, фіксація факту оформлення та вручення їй повістки цілком залежить від власного розсуду працівників ТЦК.

Загалом описана ситуація створює значний ризик корупційних домовленостей під час особистих контактів громадян з працівниками ТЦК

про невзяття особи на військовий облік, виключення з цього обліку, відсутність фіксації факту вручення повістки та ін. Для усунення зазначених корупціогенних чинників пропонується:

– **запровадити взяття на військовий облік, зняття та виключення з військового обліку осіб без їх присутності шляхом обов'язкової регулярної актуалізації Реєстру** на основі відомостей від державних органів, органів місцевого самоврядування, військових частин та ін.;

– **створити спеціальну базу даних повісток, запровадити їх оформлення в електронному вигляді** з накладенням кваліфікованого електронного підпису керівника ТЦК, а також **встановити чітку процедуру їх вручення**, можливо, передбачивши як одну з альтернатив використання засобів електронних комунікацій.

При здійсненні цифровізації військового обліку необхідно враховувати, що відомості про кількість військовозобов'язаних, які знаходяться на військовому обліку, призначені на доукомплектування Збройних Сил України, інших військових формувань за мобілізаційним планом, залишки вільних ресурсів військовозобов'язаних належать до державної таємниці [17]. Тому надання прав доступу до відомостей Реєстру іншим державним органам, крім суб'єктів Реєстру, значно підвищує ризики витоку таємної інформації. Це зумовлює особливу актуальність **проблеми забезпечення захисту інформації в Реєстрі**, для вирішення якої Порядок ведення Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів передбачає впровадження комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю та дотриманням вимог її експлуатації [21]. Отже, ця система має бути запущена одночасно із запровадженням Реєстру, щоб захистити його дані від несанкціонованого доступу, зловживання доступом, незаконного використання відомостей тощо.

Як корупціогенний чинник виділяють також **оформлення довідок та інших документів працівниками ТЦК лише через особистий контакт з громадянами**, зокрема, дозволів для виїзду за кордон моряків, авіаційного персоналу, довідок про надання відстрочки від призову на військову службу та ін., у поєднанні з **обмеженням часом та недостатньою впорядкованістю процедур обслуговування громадян**. Як зазначається у звіті НАЗК, як правило, прийом громадян здійснюється упродовж 2 днів на тиждень в порядку «живої черги» [6, с. 65–66]. Можливостей попереднього запису на прийом або альтернативних процедур, крім безпосереднього звернення до

ТЦК, не передбачено. Тому нерідко особи змушені витратити досить тривалий час в ТЦК, що зумовлює, зокрема, бажання шукати корупційні способи швидшого вирішення питань. Слід також відзначити нерегульованість нормативно-правовими актами типових процедур отримання громадянами документів у ТЦК.

У цьому зв'язку пропонується **затвердити постановою Кабінету Міністрів України Примірний регламент ТЦК**, при розробці якого можна використати діючий Примірний регламент центру надання адміністративних послуг [23]. З урахуванням рекомендацій звіту НАЗК [6, с. 78], **в новоствореному регламенті доцільно, серед іншого, визначити:**

– процедури та строки оформлення різних типів документів для громадян (військово-облікових документів, довідок, дозволів тощо);

– можливість оформлення якомога ширшого переліку документів за процедурами надання електронних публічних послуг через Портал «Дія» без особистого контакту громадян з працівниками ТЦК;

– питання керування чергами на основі їх автоматизації з можливістю попереднього запису на прийом, в тому числі за допомогою електронної реєстрації.

Використовуючи Портал «Дія» в контексті цифровізації діяльності ТЦК, слід приділити спеціальну увагу питанням кіберзахисту. Незважаючи на запевнення керівництва Міністерства цифрової трансформації України, частина експертів висловлює сумніви в безпеці цього додатку при потужних кібератаках, на зразок тієї, що відбулася в січні 2022 р. [11]. До того ж, за нещодавно оприлюдненою в медіа інформацією, проведення всіх онлайн-платежів через додаток «Дія» забезпечує компанія, яку Служба безпеки України вважає опосередковано підконтрольною російським резидентам [28]. Отже, потребує вирішення **проблема забезпечення захищеності даних, що обробляються через Портал «Дія»**.

Важливим механізмом запобігання корупції в ТЦК є моніторинг способу життя їх працівників, що наразі активно проводиться НАЗК стосовно керівників даних структур. Разом з тим, слід відзначити **відсутність належної правової бази зазначеного моніторингу**. Загальною правовою основою тут виступає ст. 51–4 Закону України «Про запобігання корупції», згідно з якою НАЗК здійснює вибірково моніторинг способу життя суб'єктів декларування на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів

масової інформації та інших відкритих джерел інформації. Закон також передбачає, що НАЗК визначає Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування [15]. Такий документ був розроблений НАЗК в 2017 р., але не набув чинності через зауваження Міністерства юстиції України. В результаті НАЗК здійснює зазначений моніторинг, фактично, на власний розсуд за відсутності офіційно встановлених процедур, що ставить під сумнів можливість досягнення та юридичну силу результатів такої діяльності. Крім того, до цього часу взагалі неможливим був аналіз відповідності рівня життя працівників ТЦК задекларованим ними майну і доходам, оскільки ці особи звільнялися від обов'язку подання декларацій на підставі абз. 2–3 ч. 5 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції».

У цьому зв'язку важливим кроком є прийняття закону про *відновлення обов'язкового декларування* низки категорій військовослужбовців, в тому числі працівників ТЦК. Верховна Рада України ухвалила відповідний законопроект, проте він ветоаний Президентом України через наявність корупціогенних норм, за якими наразі не забезпечується відкритий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [13]. Але крім даного закону доцільно *також затвердити Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування*, передбачивши в ньому, серед іншого: механізм вибору суб'єктів декларування для моніторингу, щоб таке дослідження періодично проводилося, зокрема, стосовно усіх керівних працівників ТЦК; перелік інформаційних джерел, що підлягають обов'язковому дослідженню; механізм оцінювання відповідності рівня життя посадових осіб задекларованим ними майну і доходам.

На думку експертів та громадських діячів, корупцію в ТЦК спричиняє також *відсутність дієвих механізмів контролю за рішеннями даних структур* [6, с. 65; 7; 24]. Міністерство оборони України планує удосконалення таких механізмів шляхом створення спеціальних комісій, що будуть ухвалювати рішення про надання особам відстрочки від мобілізації або зняття з військового обліку. Керівниками таких комісій мають бути голови місцевих військових адміністрацій, а до їх складу планується залучати представників цих адміністрацій та об'єднаних територіальних громад. Перехід до цих комплексних рішень розглядається як спосіб мінімізації ризиків корупції [9; 10].

На нашу думку, наведений підхід є доволі сумнівним з погляду антикорупційної ефективності, насамперед, через можливі стійкі особисті зв'язки між керівництвом місцевих військових адміністрацій і ТЦК. Крім того, фактично, буде мати місце втручання в компетенцію ТЦК з боку адміністрацій. Колективні рішення також характеризуються розмиванням персональної відповідальності за них. Натомість, більш дієвим підходом видається *побудова контрольних механізмів, які можна назвати зовнішніми стосовно ТЦК*, через залучення структур, працівники яких, як правило, є особисто нейтральними щодо керівництва ТЦК. Один з таких механізмів передбачений Порядком військового обліку, а саме, щорічні планові перевірки Командуванням Сухопутних військ Збройних Сил України організації та ведення військового обліку в оперативних командуваннях, обласних, районних (міських) ТЦК (не менш як 30 відсотків) [22]. Проте цей механізм можна оцінити як недостатній, знов-таки, через можливий чинник особистих зв'язків.

Тому можна рекомендувати *запровадження періодичних вибіркового перевірок організації та ведення військового обліку в ТЦК представниками управління з питань запобігання та виявлення корупції у Збройних Силах України Апарату Головнокомандувача Збройних Сил України*, до основних завдань якого належить здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства в органах військового управління [29]. Доцільно також встановити *обов'язкову детальну підзвітність ТЦК про прийняті рішення щодо надання відстрочок та виключення з військового обліку* перед відповідними структурними підрозділами Генерального штабу та штабу Командування Сухопутних військ Збройних Сил України.

Згідно із законодавством, громадяни України, які призиваються на військову службу, проходять обов'язковий медичний огляд [12]. Такий огляд проводять військово-лікарські комісії (далі – ВЛК) районних (міських) ТЦК, які під час мобілізації мають повноваження виносити щодо військовозобов'язаних постанови, зокрема, про тимчасову непридатність до військової служби або із непридатність до військової служби з виключенням із військового обліку [19]. На підставі цих постанов особи не підлягають призову на військову службу під час мобілізації, тому до значних корупційних ризиків відносять використання службових повноважень лікарями ВЛК ТЦК з метою одержання неправомірної

вигоди при визначенні ступеню придатності військовозобов'язаних до військової служби за станом здоров'я [6, с. 63; 24].

На наш погляд, зазначені ризики в діяльності ВЛК районних (міських) ТЦК спричинені декількома корупціогенними чинниками. Так, персональний склад такої комісії визначається наказом керівника відповідного ТЦК, в тому числі, голова ВЛК – після погодження з головним лікарем районної (міської) лікарні та головою ВЛК вищого рівня. Лікарі й секретар комісії залучаються з місцевих лікувально-профілактичних закладів рішенням голови районної військової адміністрації (виконавчого органу міської ради) за погодженням з головою відповідної штатної ВЛК регіону [19].

Отже, визначальний вплив на формування персонального складу ВЛК районних (міських) ТЦК мають керівники даних центрів. За рішенням цих керівників проводиться медичний огляд військово-зобов'язаних під час мобілізації. Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України не передбачає механізмів ротатії лікарів ВЛК ТЦК. В результаті, як зазначається в звіті НАЗК, виникають *стійкі службові та особисті зв'язки між керівниками районних (міських) ТЦК та лікарями ВЛК*, що виступають корупціогенним чинником в умовах підвищеного попиту на документи для виїзду за кордон та уникнення мобілізації [6, с. 63].

Постанови ВЛК ТЦК про ступінь придатності до військової служби оформлюються спеціальними довідками та протоколами, що накопичуються у вигляді Книги протоколів засідань ВЛК. Один примірник довідок долучається як додаток до цієї Книги протоколів. Масив таких документів ведеться та зберігається виключно в паперовій формі, що відкриває можливість внесення прихованих змін до них. У цьому зв'язку в звіті НАЗК йдеться про *непрозорість діяльності ВЛК районних (міських) ТЦК у частині документообігу та прийняття рішень*, що сприяє корупції [6, с. 65].

Доцільно також звернути увагу на *слабкий зовнішній контроль за діяльністю зазначених ВЛК*, що належить до корупціогенних чинників. Зокрема, їх постанови стосовно придатності військовозобов'язаних до військової служби не підлягають затвердженню штатними ВЛК. Ці постанови мають право контролювати ВЛК обласних ТЦК, а також Центральна ВЛК [19]. Проте не передбачено ніяких вимог щодо систематичного здійснення такого контролю, зокрема, перегляду постанов ВЛК районних (міських) ТЦК. Тому він має характер разових акцій, прикладом якої

є запланована на даний час перевірка всіх постанов ВЛК щодо інвалідності та непридатності до військової служби, що були ухвалені в період із 24 лютого 2022 р. та можуть бути пов'язані з корупційними правопорушеннями [5].

Виходячи з розглянутої ситуації, *запобігання корупції в діяльності ВЛК районних (міських) ТЦК вбачається шляхом реалізації наступних рекомендацій:*

- запровадити обов'язкове щорічне оновлення складу ВЛК районних (міських) ТЦК, насамперед, їх голів;
- створити базу даних постанов цих ВЛК із включенням її до Реєстру, забезпечити перехід до оформлення постанов в електронному вигляді з дублюванням в паперовій формі;
- передбачити періодичний вибірковий перегляд постанов ВЛК районних (міських) ТЦК про тимчасову непридатність до військової служби та, особливо, про непридатність до військової служби з виключенням з військового обліку, що можуть здійснювати ВЛК обласних ТЦК;
- забезпечити періодичний вибірковий моніторинг способу життя лікарів зазначених ВЛК.

Висновки. Проведений аналіз засвідчив про наявність комплексу корупціогенних чинників у діяльності ТЦК, усунення яких, на наш погляд, має базуватися на принципах цифровізації, правової регламентації та дієвого контролю.

В напрямі цифровізації можна рекомендувати: сформулювати та затвердити План заходів щодо повного запровадження Реєстру та налагодження електронної взаємодії між державними органами з питань військового обліку; запровадити взяття на військовий облік, зняття та виключення з військового обліку осіб без їх присутності шляхом обов'язкової регулярної актуалізації Реєстру; запровадити оформлення в електронному вигляді повісток про виклик до ТЦК та постанов ВЛК районних (міських) ТЦК зі створенням відповідних баз даних.

При здійсненні цифровізації військового обліку спеціальну увагу необхідно приділити вирішенню проблем забезпечення захисту інформації в Реєстрі, а також відповідних даних, що обробляються через Портал «Дія».

З погляду правової регламентації доцільно: затвердити Примірний регламент ТЦК, визначивши в ньому процедури та строки оформлення документів, якомога ширші можливості такого оформлення за процедурами надання електронних публічних послуг тощо; затвердити Порядок здійснення моніторингу способу життя

суб'єктів декларування, передбачивши в ньому, серед іншого, механізм, що забезпечить такий моніторинг стосовно усіх керівних працівників ТЦК та, вибірково, лікарів ВЛК; запровадити обов'язкове щорічне оновлення складу ВЛК районних (міських) ТЦК, насамперед, їх голів.

Забезпечення дієвого контролю за рішеннями ТЦК вбачається можливим шляхом: побудови зовнішніх контрольних механізмів через залучення структур, працівники яких, як правило, є

особисто нейтральними щодо керівництва ТЦК; встановлення обов'язкової детальної підзвітності ТЦК про прийняті рішення щодо надання відстрочок та виключення з військового обліку; періодичного вибіркового перегляду постанов ВЛК районних (міських) ТЦК про непридатність до військової служби.

Викладені підходи та рекомендації потребують деталізації та розвитку, що зумовлює перспективи подальших досліджень.

Список літератури:

1. В Україні змінять порядок надання відстрочок та створять електронний реєстр. URL: <https://tehnofan.com.ua/2023/08/03/v-ukrayini-zminuyuvaty-poryadok-nadannya-vidstrochok-ta-stvoryuvaty-elektronnyu-rehistr/> (дата звернення: 25.08.2023).

2. Васюк О. У «Дію» повернули послугу зміни місця проживання: як вона працює. URL: <https://suspilne.media/542129-u-diu-povernuli-poslugu-zmini-misca-prozivanna-ak-vona-pracue/> (дата звернення: 05.09.2023).

3. Зінченко О. «Лазівка» закривається: прикордонники отримують доступ до реєстру призовників. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/lazivka-zakrivayetsya-prikordonniki-otrimayut-dostup-do-reyestru-prizovnikiv-2394271.html> (дата звернення: 31.08.2023).

4. Кевлюк В. Охота на військкомів. Як Україна намагалася щось змінити/покривити в царині мобілізації і чому нічого з цього не вийшло. URL: <https://argumentua.com/stati/okhota-na-v-iskkom-v-ukra-na-pamagalasya-shchos-zm-nitipokrashchiti-v-tsarin-mob-l-zats-ch> (дата звернення: 20.08.2023).

5. Корогодський Ю. Радбез доручив перевірити рішення ВЛК про непридатність до військової служби. URL: https://lb.ua/society/2023/08/30/572599_radbez_doruchiv_pereviriti_rishennya.html (дата звернення: 04.09.2023).

6. Корупційні схеми та ризики під час виїзду з України в умовах воєнного стану. Київ : Національне агентство з питань запобігання корупції, 2022. 119 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Koruptsiy-ni-shemy_ta-ryzyky_pid_chas_vyi-zdu_z_Ukrai-ny_v_umovah.pdf (дата звернення: 18.08.2023).

7. Мазур Є. Воєнкомми-мільйонери. Як подолати корупцію в армії. URL: <https://www.liga.net/ua/politics/articles/voenkomy-millionery-kak-preodolet-korruptsiyu-v-armii> (дата звернення: 20.08.2023).

8. Носова Г. Що з електронним реєстром військовозобов'язаних: чи потрібно чоловікам терміново видаляти «Дію». URL: <https://tsn.ua/ato/scho-z-elektronnim-reyestrom-viyskovozobov-yazanih-chi-potribno-cholovikam-terminovo-vidalyati-diu-2315590.html> (дата звернення: 23.08.2023).

9. Павлова К. Можна відстежити кожного військовозобов'язаного: у ТЦК почалися серйозні зміни – незабаром ніхто не зможе ухилитися від служби. URL: <https://kyiv.ukrainianwall.com/uk/105504-mozhna-vidstezhiti-kozhnogo-viyskovozobov-yazanogo-u-tck-pochalisya-seryozni-zmini-nezabarom-nihtone-zmozhe-uhilitisya-vid-sluzhbi> (дата звернення: 27.08.2023).

10. Позбутися людського фактора та корупції: генерал Павлюк про перевірку роботи ТЦК та цифровізацію ЗСУ. URL: <https://vikna.tv/video/ukrayina/general-pavlyuk-pro-perevirku-roboty-tczk-ta-cyufrovizacziyu-zsu/> (дата звернення: 25.08.2023).

11. Прищепя Я., Коваль Д. ЗМІ повідомили про «злив» даних з «Дії», Мінцифри заперечує. Що каже експерт із кібербезпеки. URL: <https://suspilne.media/200097-zmi-povidomili-pro-zliv-danih-z-dii-mincifri-stverd-zue-so-informacia-nadijno-zahisena/> (дата звернення: 25.08.2023).

12. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-ХІІ / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 25.08.2023).

13. Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану: проект Закону України від 26 липня 2023 р. № 9534 / *Верховна Рада України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1979283> (дата звернення: 12.09.2023).

14. Про Єдиний державний реєстр призовників, військовозобов'язаних та резервістів: Закон України від 16 березня 2017 р. № 1951-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1951-19#Text> (дата звернення: 25.08.2023).

15. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 03.09.2023).

16. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 25.08.2023).
17. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: наказ Центрального управління Служби безпеки України від 23 грудня 2020 р. № 383 / Служба безпеки України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0052-21#Text> (дата звернення: 3.09.2023).
18. Про затвердження Положення про базу даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України, в'їхали на тимчасово окуповану територію України або виїхали з такої території»: наказ Міністра внутрішніх справ України від 27 вересня 2022 р. № 614 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1319-22#Text> (дата звернення: 29.08.2023).
19. Про затвердження Положення про військово-лікарську експертизу в Збройних Силах України: наказ Міністерства оборони України від 14 серпня 2008 р. № 402 / Міністерство оборони України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1109-08#Text> (дата звернення: 20.08.2023).
20. Про затвердження Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки: постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 154 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/154-2022-п#Text> (дата звернення: 20.08.2023).
21. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру призовників, військовозобов'язаних та резервістів: наказ Міністерства оборони України від 28 березня 2022 р. № 94 / Міністерство оборони України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0378-22#Text> (дата звернення: 20.08.2023).
22. Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів: постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1487 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1487-2022-п#Text> (дата звернення: 24.08.2023).
23. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-п#Text> (дата звернення: 24.08.2023).
24. Ржеутська Л. Як унеможливити корупцію під час мобілізації? URL: <https://www.dw.com/uk/sprava-borisova-abo-ak-unemozhliviti-korupciyu-pid-cas-mobilizacii/a-66367796> (дата звернення: 23.08.2023).
25. Скаврон Б. Корупція та брак боєприпасів: головні проблеми української армії – соціологічне дослідження. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/korupciya-ta-brak-boeprapasiv-golovni-problemi-ukrayinskoji-armiyi-sociologichne-doslidzhennya-2384842.html> (дата звернення: 23.08.2023).
26. Судова практика щодо оскарження видачі повісток. URL: https://jurliga.ligazakon.net/aktualno/13228_sudova-praktika-shchodo-oskarzhennya-vidach-povstok (дата звернення: 02.09.2023).
27. Ткаченко В. Має готуватися завчасно, а не виписуватись при вас: юрист розповіла, чи можуть заповнювати повістку перед врученням. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/suspilstvo/20230321-maye-gotuvatysya-zavchasno-a-ne-vypysuvatys-pry-vas-yuryst-rozpovila-chy-mozhut-zapovnyuvaty-povistku-pered-vruchennyam/> (дата звернення: 30.08.2023).
28. У ЗМІ почала зникати інформація про скандал довкола онлайн-казино PIN-UP, підконтрольного росіянам. URL: <https://podrobnosti.ua/2479536-u-zm-pochala-znikati-nformatsja-pro-skandal-dovkola-onlajn-kazino-pin-up-pdkontrolnogo-rosjanam.html> (дата звернення: 07.09.2023).
29. Управління з питань запобігання та виявлення корупції у Збройних Силах України. URL: <https://www.mil.gov.ua/ministry/struktura-generalnogo-shtabu/upravlinnya-z-pitan-zapobigannya-ta-viyavlennya-korupczii.html> (дата звернення: 02.09.2023).

Komashko V.V., Kravchenko S.O. CORRUPTOGENIC FACTORS IN ACTIVITY OF TERRITORIAL CENTERS FOR STAFFING AND SOCIAL SUPPORT AND WAYS OF THEIR ELIMINATION

The article is devoted to identifying the complex of corruptogenic factors in activity of territorial centers for staffing and social support (next – TCS) and substantiation of the approaches and recommendations for their elimination. As determined, these corruptogenic factors are related to non-transparency and insufficient regulation of procedures of TCS activity, weak external control over their decisions, obligatory personal contacts between citizens and TCS servants. It is proposed to eliminate corruptogenic factors on the base of principles of digitalization, legal regulation and effective control.

As for digitalization direction, it is recommended: to form and approve the Action plan for full introduction of the United State Register of Recruits, Persons Liable for Military Service and Reservists (next – Register) and establishment of electronic interaction between state authorities in the field of military registration; to introduce inclusion in military registration, removal and exclusion from military registration without physical presence of persons through obligatory regular update of Register; to introduce creation of summonses to TCS

and resolutions of military-medical commissions (next – MMC) under district (city) TCS in electronic form with establishing appropriate databases. The necessity is emphasized to pay special attention to solving problems of warranting information security in the Register and appropriate data processed through the United State Web-portal of Electronic Services ‘Diia».

From viewpoint of legal regulation, it is recommended: to approve the Model rules of TCS with determination of procedures and deadlines for execution of documents, opportunities of such execution as widely as possibly in form of electronic public services etc.; to approve the Procedure for monitoring of lifestyle of persons under declaring, to include in this Procedure, among others, the mechanism providing such monitoring directed to all executives of TCS and selectively to medical officers of MMC; to introduce obligatory annual updating the composition of MMC under district (city) TCS, first of all, concerning their chiefs.

Providing effective control over decisions of TCS is proposed by means of: building external mechanisms of control through involvement of structures, members of which are as a rule personally neutral in relation to executives of TCS; establishing obligatory detailed accountability of TCS for decisions related to deferments and exclusion from military registration; periodical selective revising of resolutions of MMC under district (city) TCS on unsuitability to military service.

Key words: *territorial centers for staffing and social support, corruptogenic factors, military registration, military-medical commissions, electronic register of persons liable for military service, legal regulation of military registration.*

Ланчак Н.І.

ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАНДАРТИЗАЦІЇ Й СЕРТИФІКАЦІЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті доведено важливість дослідження основних аспекти системи державного регулювання стандартизації й сертифікації продукції в Україні. Доведено важливість системи державного регулювання для процесів стандартизації й сертифікації продукції в Україні. Визначено, що Україна являється членом усього цивілізованого світу та в рамках забезпечення національної безпеки прагне максимально уможливити систему управління якістю продукції на своїй території та тої, що призначена для міжнародного ринку, зокрема. Саме тому, була сформована і діє ціла система державного регулювання стандартизації і сертифікації продукції в Україні. Доведено, що враховуючи накопичений науковий здобуток провідних науковців, слід відмітити, що в сучасних умовах розвитку, необхідно розглянути особливості державного регулювання стандартизації й сертифікації продукції в Україні. Представлено структурну схему інформаційного забезпечення державного регулювання стандартизації й сертифікації продукції в Україні. Визначено, що система державного регулювання стандартизації і сертифікації продукції в Україні за останні роки можна умовно розділити на два етапи: пандемія COVID-19 та війна проти країни-агресора. В кожному із цих періодів спостерігалися свої, характерні, особливості в системі державного регулювання стандартизації і сертифікації продукції. Виділено основні загрози системи державного регулювання стандартизації і сертифікації продукції в Україні. Представлена петля формування й реалізації системи державного регулювання стандартизації і сертифікації продукції в Україні. Міжнародний досвід показує, що роботи з підвищення якості доцільно проводити в рамках системного управління, яке охоплює весь життєвий цикл продукції – від проектування до споживання та утилізації. Кінцева оцінка якості виготовлення продукції здійснюється за допомогою сертифікації, яка означає випробування продукції, видачу сертифіката відповідності, маркування продукції (знак відповідності) та контроль за станом подальшого виробництва за допомогою контрольних випробувань.

Ключові слова: державне регулювання, стандартизація, сертифікація, продукція, система державного регулювання.

Постановка проблеми. Кількість і якість – ці категорії супроводжують людство загалом упродовж усієї його історії. Становлення України як суверенної правової держави та послідовна інтеграція її у світове економічне співтовариство вимагає проведення цілеспрямованої політики створення державних систем стандартизації та сертифікації продукції. Це має сприяти утворенню правових засад, форм та методів робіт із стандартизації та сертифікації продукції, спрямованих на забезпечення безпеки продукції для життя та здоров'я людей, охорону навколишнього середовища, безпеки народногосподарських об'єктів з розрахунком ризику виникнення природних та техногенних катастроф та інших надзвичайних ситуацій, економії трудових, матеріальних та енергетичних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На сьогоднішній день, проблеми державного регулювання стандартизації й сертифікації продукції висвітлені в роботах таких науковців як: В. Александрова,

О. Алимов, О. Амоша, С. Алексеєнков, А. Блінов, Ю. Бажал, А. Гальчинський, В. Геєць, М. Герасимчук, С. Долинчук, Б. Кваснюк, М. Криштанович, О. Силкін, А. Савіцький, С. Козаченко, В. Перебийніс, О. Степанов, С. Ямпольский та інші.

Враховуючи накопичений науковий здобуток провідних науковців, слід відмітити, що в сучасних умовах розвитку, необхідно розглянути особливості державного регулювання стандартизації й сертифікації продукції в Україні.

Метою дослідження є аналіз особливостей державного регулювання стандартизації й сертифікації продукції в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стандартизація і сертифікація продукції завжди займало щільне та важливе місце в розвитку кожного учасника цивілізованого світу. При таких умовах, важливим було визначити та встановити дієву систему, яка дозволить належним чином забезпечувати безпеку продукції на ринку та не допущення зниження якості.

Стандартизація та сертифікація продукції є інструментами забезпечення якості продукції, робіт та послуг в Україні – важливого аспекту багатогранної виробничої діяльності. Проблема якості в Україні актуальна всім країнам незалежно від зрілості їх ринкової економіки [1–3].

Сьогодні виробник продукції в Україні та його торговий посередник прагне підняти репутацію торгової марки, перемогти у конкурентній боротьбі, вийти на світовий ринок, зацікавлений у виконанні як обов’язкових, так і вимог стандарту. У цьому плані стандартизація й сертифікація є частиною сучасної підприємницької стратегії. Її вплив та завдання охоплюють усі сфери суспільного життя [4–6]. Так, стандарти на процеси та документи (управлінські, товаровуведінні, технічні) містять ті «правила гри», які повинні знати та виконувати фахівці промисловості та торгівлі для укладання взаємовигідних угод. Отже, стандартизація й сертифікація є інструментом забезпечення як конкурентоспроможності, а й ефективного партнерства виробника, замовника і продавця всіх рівнях управління [7–13].

Україна являється членом усього цивілізованого світу та в рамках забезпечення національної безпеки прагне максимально уможливити систему управління якістю продукції на своїй території та тої, що призначена для міжнародного ринку, зокрема. Саме тому, була сформована і діє ціла система державного регулювання стандартизації і сертифікації продукції в Україні.

Слід представити структурну схему інформаційного забезпечення державного регулювання стандартизації й сертифікації продукції в Україні (рис. 1).

Система державного регулювання стандартизації і сертифікації продукції в Україні за останні роки можна умовно розділити на два етапи: пандемія COVID-19 та війна проти країни-агресора. В кожному із цих періодів спостерігалися свої, характерні, особливості в системі державного регулювання стандартизації і сертифікації продукції.

Пандемія COVID-19 стає реальною загрозою міжнародній безпеці і її наслідки відчутні досі. Експорт-імпорт продукції став не рутинною

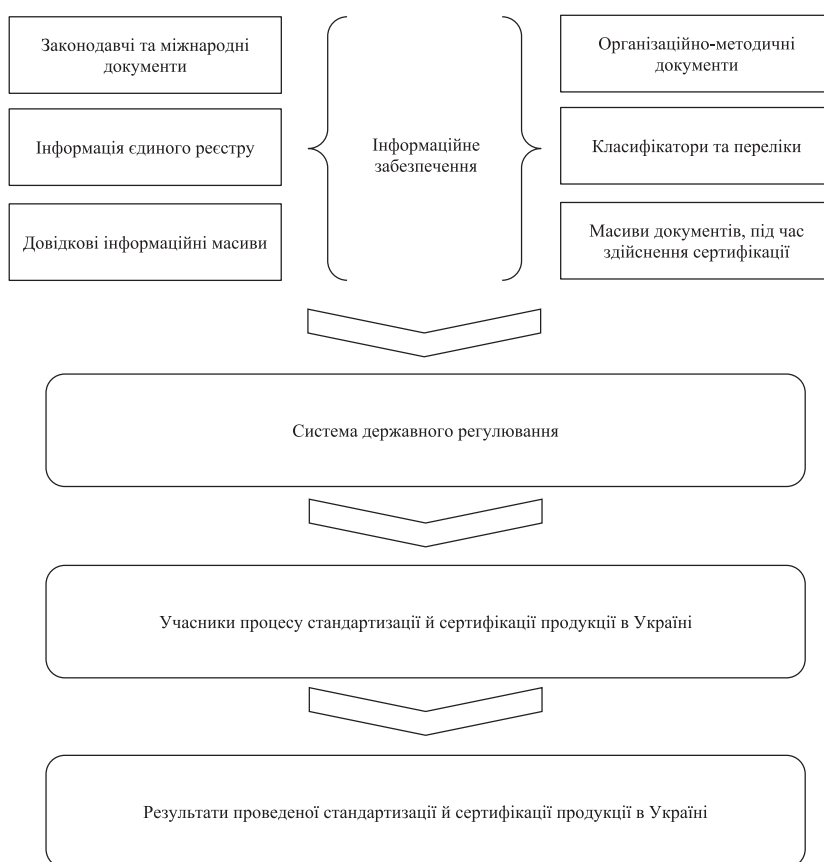


Рис. 1. Структурна схема інформаційного забезпечення державного регулювання стандартизації й сертифікації продукції в Україні

Сформовано автором

справою для міжнародних торговельних операцій а справжнім випробуванням для контролю з метою не допущення посилення впливу пандемії.

Основні загрози системи державного регулювання стандартизації і сертифікації продукції в Україні, представлено на рис. 2.

Аналізуючи особливості державного регулювання в Україні, слід зазначити, що наша держава сьогодні в унікальному становищі. З однієї сторони ми страждаємо та несемо втрати внаслідок терорестичних дій країни-агресора і повинні здійснювати державне регулювання в умовах військового часу та стану, коли безпекове середовище досягається іншими способами та ресурсами. Поряд із

цим, на більшості території нашої країни продовжується мирне життя завдяки успіхам Збройних Сил України, і тому, державне регулювання попросту розділено на дві складові: паралельно ввести політику продовження мирного життя і протидіяти агресору. Станом на середину 2023 року, система державного регулювання України успішно з цим справляється, що є позитивно (рис. 3).

В умовах війни, особливо гостро стає питання стандартизації і сертифікації продукції, оскільки України є частиною міжнародної продовольчої безпеки і прагне уможливити підвищення її рівня, навіть коли країна-агресора постійно цьому протистоїть.



Рис. 2. Основні загрози системи державного регулювання регулювання стандартизації й сертифікації продукції в Україні

Сформовано автором

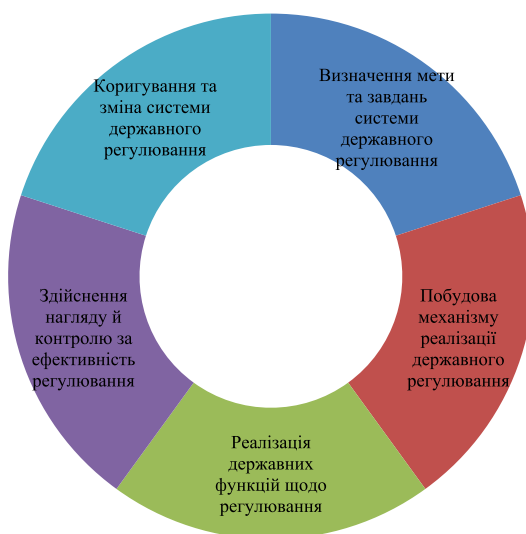


Рис. 3. Петля формування й реалізації системи державного регулювання регулювання стандартизації й сертифікації продукції в Україні

Сформовано автором

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що якість продукції в Україні – важливий фактор діяльності в умовах ринку, оскільки забезпечує розширення сегментів ринку, процвітання підприємства, зростання прибутку. Міжнародний досвід показує, що роботи з підвищення якості доцільно проводити в рамках системного управління, яке охоплює весь життєвий цикл продукції – від проектування до споживання та утилізації. Кінцева оцінка якості виготовлення продукції здійснюється за допомогою сертифікації, яка означає випробування продукції,

видачу сертифіката відповідності, маркування продукції (знак відповідності) та контроль за станом подальшого виробництва за допомогою контрольних випробувань. Реалізація нормативних актів в управлінні якістю продукції дозволяє організувати ефективну систему законодавчого забезпечення якості та безпеки продукції. Створена з урахуванням зарубіжної та вітчизняної практики нормативно-правова база управління якістю продукції стоїть на захисту прав при порушенні прав та інтересів громадян та юридичних осіб на території України.

Список літератури:

1. Зайчук В. Управління якістю освіти як складова державної освітньої політики. *Педагогіка і психологія*. 2009. № 1. С. 56–78.
2. Кравцова Т. М. Правові форми державного регулювання у сфері підприємницької діяльності. *Право України*. 2003. № 12. С. 45–47.
3. Шаповал М. І. Основи стандартизації, управління якістю і сертифікації : підручник ; 3-є вид., перероб. і доп. Київ : Європ. ун-т, 2001. 174 с.
4. Топольник В. Г., Котляр М. А. Метрологія, стандартизація, сертифікація і управління якістю : навчальний посібник. Львів : Магнолія 2009. 212 с.
5. Ковшова І. О. Сертифікація продукції як засіб підвищення конкурентоспроможності підприємства. *Причорноморські економічні студії*. 2021. № 65. С. 66–71.
6. Сакоян Д. І. Формування ефективності системи стандартизації та державного нагляду за додержанням стандартів, норм та правил : господарсько-правовий аспект. *Вісник господарського судочинства*. 2007. № 4. С. 94–99.
7. Шатковський Я. Медичні стандарти у загальнодержавній системі стандартизації (правові основи розробки та затвердження). *Право України*. 2009. № 1. С. 126–129.
8. Боженко Л. І. Стандартизація, метрологія та кваліметрія у машинобудуванні. Львів, 2003, 328 с.
9. Шаповал М. І. Менеджмент якості : підруч. / М. І. Шаповал. 3-тє вид., випр. і доп. К. : Знання, 2007. 471 с.
10. Віткін Л. М. Сучасна система технічного регулювання України : теорія і практика К. : Університет економіки і права «Крок», 2011. 492 с.
11. Капінос Г. І., Бабій І. В. Системи нормування в управлінні виробничою діяльністю : навчальний посібник. Хмельницький: ХДУ, 2004. 163 с.
12. Грицюк Н. О. Фактори впливу на податкову політику мікрорівня. *Вісник Волинського інституту економіки та менеджменту*. 2014. С. 86–93.
13. Ющишина Л. О. Оптимізація виробничої програми за критерієм витрат бізнес-процесів. *Вісник національного університету водного господарства та природокористування*. 2013. Вип. 1 (61): Економіка. С. 234–240.

Lapychak N.I. KEY ASPECTS OF THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF STANDARDIZATION AND CERTIFICATION OF PRODUCTS IN UKRAINE

The article proves the importance of studying the main aspects of the system of state regulation of standardization and certification of products in Ukraine. The importance of the state regulation system for the processes of standardization and certification of products in Ukraine is proved. It was determined that Ukraine is a member of the entire civilized world and, within the framework of ensuring national security, seeks to maximize the possibility of a product quality management system on its territory and intended for the international market, in particular. That is why a whole system of state regulation of standardization and certification of products in Ukraine was formed and operates. It is proved that taking into account the accumulated scientific achievement of leading scientists, it should be noted that in modern conditions of development it is necessary to consider the features of state regulation of standardization and certification of products in Ukraine. A block diagram of information support for state regulation of standardization and certification of products in Ukraine is presented. It has been established that the system of state regulation of standardization and certification of products in Ukraine in recent years can be divided into two stages:

the COVID-19 pandemic and the war against the aggressor country. In each of these periods, their own characteristic features were observed in the system of state regulation of standardization and certification of products. The main threats to the system of state regulation of standardization and certification of products in Ukraine are identified. The loop of formation and implementation of the system of state regulation of standardization and certification of products in Ukraine is presented. International experience shows that it is expedient to carry out quality improvement work within the framework of system management covering the entire life cycle of products – from design to consumption and disposal. The final assessment of product manufacturing quality is carried out with the help of certification, which means testing products, issuing a certificate of conformity, labeling products (conformity mark) and monitoring the state of further production with the help of control tests.

Key words: *state regulation, standardization, certification, products, state regulation system.*

Мирошниченко А.І.

Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті проаналізовано основні аспекти щодо інформаційної політики в умовах воєнного стану. Розглянуто визначення інформаційної політики в нормативних документах, сучасному баченні та відповідно в умовах воєнного стану. Нами окреслено цілі, що стоять перед Міністерством культури та інформаційної політики та основні проблеми які потрібно виконати задля забезпечення інформаційної безпеки. Наголошується, що використання інформаційних технологій у військово-політичній справі суттєво впливає на всю військово-політичну практику. Сьогодні поряд зі збройними зіткненнями існує інформаційна боротьба, інформаційна війна, це поняття та його вплив на хід війни розглядається в статті. Інформаційна політика в умовах воєнного часу включає комплекс дій і заходів нормативного, організаційного, контрольного та іншого характеру, спрямованих на дотримання принципів свободи діяльності у сфері засобів масової інформації та забезпечення балансу інтересів суспільства і держави в умовах відсічі збройній агресії. Якісна державна інформаційна політика може сприяти тактичним, оперативним і стратегічним перемогам. Розглянуто ключові складові інформаційної війни. В час, коли джерелом інформації і лідером суспільної думки може стати практично кожен, то поширювана інформація не завжди може відповідати потребам, які диктуються захистом національної безпеки. Розглянуто важливість доступу громадян до безпечної перевіреної інформації, визначено що це є нагальною потребою в забезпеченні інформаційної безпеки та наближення до перемоги, так як від інформаційної безпеки залежить секретність та не розголошення важливих даних, що можуть змінити перебіг війни. В умовах воєнного стану важливим фактором є наповнення інформаційного простору перевіреною, достовірною та оперативною інформацією, спрямованою на забезпечення національної безпеки. Визначено найважливіші нормативно-правові документи що мають вплив на державну інформаційну політику з моменту повномасштабного вторгнення.

Ключові слова: інформаційна політика, громадянське суспільство, війна, інформаційна безпека, інформаційна війна.

Постановка проблеми. В сучасному світі інформація є складовою частиною нашого життя, інформатизація принесла багато позитивних змін в автоматизацію багатьох процесів, але одночасно і багато ризиків. Так як в умовах конфліктів інформацію використовують як зброю, тому виникає нагальна потреба захисту від цієї інформаційної зброї.

Для України сьогодні роль інформаційної політики має як ніколи високе значення, адже в умовах війни громадянське суспільство постійно піддається впливу різних інформаційних потоків і не завжди інформація є правдивою та реальною, часто ворог застосовує інформаційні джерела для того щоб дезінформувати населення, викривити інформацію в наслідок чого послабити підтримку населення дій керівництва держави, підвищити паніку та подібне.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Вважаємо за потрібне розглядати публікації авторів за період здійснення Російською Федерацією відкритої військової агресії проти України, зокрема,

з 24 лютого 2022 року. Серед вітчизняних науковців, які активно досліджують в останні роки проблемні питання інформаційної політики є Ю. Бабенко [1], І. Котерлін [4], В. Новицький [5], О. Пунда [12], В. Терещенко [13], саме в їх працях інформаційна політика розглядається в різних аспектах, поряд з інформаційною безпекою, правами та свободами громадян, потребою нормативно-правового регулювання в умовах війни. На нашу думку також необхідно проаналізувати основні риси державної інформаційної політики та проблеми з якими вона зараз стикається, щоб зрозуміти в якому напрямку потрібно працювати та як швидко, щоб мінімізувати загрози та забезпечити перемогу.

Мета статті полягає у комплексному аналізі основних особливостей державної інформаційної політики в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням здобутих наукових результатів. В умовах війни державна інформаційна політика потребує вдосконалення та

переосмислення основних аспектів функціонування та призначення, так як раніше інформаційна політика розглядалася як допоміжна гілка влади для обслуговування корпоративних інтересів органів державної влади, а засоби масової інформації як зв'язок між державою та громадянами. Сьогодні ж інформаційна політика набуває значно більшого значення, а засоби масової інформації стають зброєю, що захищає населення та наносить удари по ворогу.

В умовах глобалізації та інформатизації інформація стає зброєю, яку використовують і на фоні звичного нам поняття війна з'являється нове, а саме інформаційна війна. Війна в якій задіяні новітні засоби та ресурси і це найчастіше непідконтрольні ресурси, що майже неможливо законодавчо регулювати, тому часто застосовуються неправдива, спотворена інформація, що собою несе негативний вплив.

Державна інформаційна політика відповідно до Закону України «Про інформацію» визначається як сукупність основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації [8]. Інформаційна політика дуже чутлива до зовнішніх та внутрішніх інформаційних потоків так як вона займається організацією процесів породження, розповсюдження та зберігання інформації в соціальних системах, тому ці процеси постійно контролюються суспільством [3].

Суб'єктами інформаційних відносин є органи державної влади, громадяни, юридичні особи та міжнародні організації. Об'єктом інформаційних відносин є інформація.

Метою державної інформаційної політики є якісне інформаційне забезпечення стратегічних та оперативних завдань соціально-економічного розвитку держави, створення інформаційно стійкого суспільства до зовнішніх і внутрішніх загроз. Завдання, на вирішення яких спрямована інформаційна політика, надзвичайно важливі. Зокрема, створення розвинутого інформаційного середовища, формування та ефективного використання національних інформаційних ресурсів, стимулювання інноваційної діяльності, всебічний розвиток і захист національної інформаційної інфраструктури. Водночас одним із найважливіших на сьогодні можна виділити уникнення ризиків (особливо фінансових втрат у результаті неповного та неузгодженого використання інформації, несанкціонованого використання інформації) та запобігання загрозам заподіяння шкоди життєво важливим інтересам особи, суспільства та стан у процесі інформаційної діяльності.

Інформаційна політика в її сучасному розумінні є інструментом забезпечення безпеки людини, суспільства, держави, а також світової спільноти. У багатьох країнах та міжнародних об'єднаннях існують спеціальні структури, що здійснюють інформаційну діяльність. Крім того, у цій діяльності беруть активну участь і перші особи держави, реалізуючи найважливіші інтереси у сфері національної та міжнародної безпеки [13].

Інформаційна політика в умовах війни – це система заходів, що здійснюються державою спільно з інститутами громадянського суспільства щодо регулювання інформаційних процесів, формування та розвитку інформаційного суспільства на основі пріоритету національних інтересів країни в сфері її оборони, з метою захисту прав та інтересів людини, моральних цінностей, забезпечення інформаційної безпеки особистості, суспільства та самої держави [12].

Саме на державну інформаційну політику покладається обов'язок формування єдиного інформаційного простору в Україні, гарантії інформаційної безпеки як особистості так і суспільства та держави, а також входження України у світовий інформаційний простір [2]. Крім цього в умовах війни на інформаційну політику покладається більша відповідальність та завдання, що забезпечать створення балансу інтересів суспільства, отримання об'єктивної інформації, своєчасність надання інформації, виявлення та блокування дезінформації, дотримання секретності в певних ситуаціях, а також виконання ряду завдань пов'язаних з збройними силами України.

Сьогоднішня війна, що відбувається на території нашої країни – це не звичайна війна, а перш за все інформаційна війна і поряд з бойовими діями, застосуванням зброї, що знищує міста, поселення та життя людей інформація також використовується як певного роду зброя. З перших хвилин збройного нападу Російської Федерації 24 лютого відкрився свій інформаційний фронт, в якому наш Президент Володимир Зеленський всіма можливими способами привертав увагу лідерів всіх країн, просив про допомогу та показував, що насправді відбувається і цим здобув певну перемогу над ворогом, адже більшість нас підтримує. Поряд з цим люди, блогери та інші діячі, що мали вплив на громадськість намагалися максимально розповісти про події, що відбуваються, щоб світ знав правду, а не вигадану версію ворога. Наші громадяни, що проживали в інших країнах та ті, хто виїхав в перші місяці з початку війни влаштовують мітинги на яких привертають увагу ЗМІ,

громадян інших країн, урядів інших країн. Ці всі дії допомагають нам вести боротьбу з ворогом, дають нам підтримку інших громадян, інших країн, збирають кошти на військове оснащення, ліки, автомобілі, дрони і т.д. Просте інформування та розповсюдження правди, тобто інформації про події, що відбуваються, про застосування ворогом забороненої зброї як ніколи допомагає протистояти та боротися з ворогом і сподіваємося допоможе перемогти.

Ворог також використовує інформацію у військових цілях, тому дуже важливо зменшити цей вплив на громадян, світову спільноту через можливе залякування, подання неправдивої інформації, маніпуляцій та інше. На сьогодні ефективно діють офіційні джерела інформації, працюють портали та сторінки представників влади в соціальних мережах.

Як уже зазначалося нами вище зараз ведеться інформаційна війна, а вона може включати наступне: підрив якості інформації супротивника і попередження можливості збору інформації супротивником; збір тактичної інформації; гарантування безпеки власних інформаційних ресурсів; поширення пропаганди або дезінформації, щоб деморалізувати збройні сили та населення ворога. За часту інформаційна війна ведеться в комплексі з кібер- та психологічною війною з метою захоплення широкого кола цілей, із залученням радіоелектронної боротьби та мережевих технологій.

Указом Президента 19 березня 2022 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану» [11] введено в дію цілодобовий інформаційний марафон «Єдині новини #UАразом», який повністю об'єднав 11 українських телеканалів («УА:ПЕРШИЙ», «РАДА», «1+1», «ІНТЕР», «УКРАЇНА», «ІСТV», «Україна 24», «ZOOM», «K2» «4», «УНІАН») ще 4 канали доєдналися частково (5 канал, ПРЯМИЙ, ЕСПРЕСО, телеканал «XSPORT»). Тобто саме через ці 15 телеканалів громадяни отримують основну інформацію про події в країні та світі.

Варто відмітити, що велику кількість інформації люди продовжують дізнаватися з неперевірених джерел, як наприклад Telegram канали, групи у Viber та інших майданчиках де будь яка особа чи адміністратор може публікувати інформацію не вказуючи джерело. Гучні заголовки привертають увагу і змушують переходити за підозрілими посиланнями, проходити якісь опи-

тування чи самим подавати інформацію про перебування наших військових чи військової техніки, що може потім бути використане ворогом. Ворог часто поширює дезінформацію, провокації, щоб досягти якихось своїх цілей чи вивідати якусь інформацію, налаштувати наших громадян проти нашої влади. Тому Міністерства культури та інформаційної політики потрібно пропрацювати можливі варіанти зменшення ризиків з таких неперевірених інформаційних джерел.

В 2023 році відповідно до «Плану роботи Міністерства культури та інформаційної політики» цілями Міністерства було визначено наступні:

- інформаційна безпека, протидія російській пропаганді, подолання наслідків русифікації та консолідація суспільства;
- консервація, захист, евакуація, охорона та реставрація культурної спадщини й культурних цінностей, збереження та посилення національної пам'яті та ідентичності;
- забезпечення громадян України об'єктивною та збалансованою інформацією, розвиток ринку медіа, іномовлення;
- відновлення спроможності діячів культури, збереження культурного розмаїття та самовираження, подальша інтеграція України до європейських культурних платформ та мереж;
- підтримка українців за кордоном – збереження відчуття приналежності через мистецькі акції, виставки, українські книжки, оцифроване мистецтво та підсилення голосу України у світі (санкції, протести, патріотичні концерти);
- експорт культури та відновлення екосистеми креативних індустрій;
- підвищення залученості до культурних послуг, зокрема через цифрові трансформації.

Від виконання даних цілей залежить досягнення великих результатів у забезпеченні інформаційної безпеки та ефективної роботи інформаційної політики.

Нагальним питанням є вирішення проблем інформаційного забезпечення деокупованих територіях, а саме інформаційної інфраструктури, покриття українським телерадіосигналом та повернення українських телерадіокомпаній. Розповсюдження друкованих ЗМІ спільно з партнерами та військовими адміністраціями забезпечує доступ до інформації у відсутність електроенергії та інтернету.

Також на нашу думку потрібно заблокувати супутникові канали ворога, бо велика кількість населення продовжує дивитися саме такі телеканали, бо українські телеканали заблоковано,

а Т2 можливо не працює, тому населення дивиться те що є доступне і цим відбувається налаштування тих людей проти нашої країни, проти нашої влади і часто, навіть, проти своїх рідних. Тому необхідно провести моніторинг доступності російських телеканалів та максимально знизити її.

Від належного здійснення інформаційної політики залежить інформаційна безпека нашої країни. Інформаційна безпека – це стан захищеності систем обробки і зберігання даних, при якому забезпечено конфіденційність, доступність і цілісність інформації, використання й розвиток в інтересах громадян або комплекс заходів, спрямованих на забезпечення захищеності інформації особи, суспільства і держави від несанкціонованого доступу, використання, оприлюднення, руйнування, внесення змін, ознайомлення, перевірки запису чи знищення.

З моменту оголошення воєнного стану, приймаються зміни до нормативно правових актів з врахуванням реалій війни. Вони стосуються врегулювання деяких аспектів інформаційних правовідносин щодо заборони поширювати певну інформацію, враховуючи її суспільно небезпечний характер; врегулювання важливих моментів щодо технічного фіксування інформації в умовах воєнного стану; встановлення чи посилення відповідальності за поширення певної інформації; врегулювання процесуальних дій щодо вилучення інформаційних даних.

Основні та найважливіші нормативно правові документи щодо інформаційної політики з 24 лютого 2022 року:

– Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [6];

– Наказ Головнокомандувача Збройних Сил України від 03 березня 2022 року № 73 «Про організацію взаємодії між Збройними Силами України, іншими складовими сил оборони та

представниками засобів масової інформації на час дії правового режиму воєнного стану» [10];

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану» [11];

– Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року № 2849-IX [9];

– Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії інформаційної безпеки на період до 2025 року» від 30 березня 2023 року № 272-р [7].

Саме ці нормативно-правові документи найбільше вплинули і продовжують впливати на інформаційну політику з початку війни, але не зважаючи на це залишається ряд питань які потребують розгляду та подальшого вдосконалення.

Висновки. Початок війни значно прискорив процес формування ефективної інформаційної політики в Україні, але цей процес проходить в кризових умовах і не завжди вистачає часу щоб обдумати зміни. Провівши аналіз можемо сказати, що багато позитивного відбулося з інформаційною політикою, процес інформування населення значно вдосконалився, хоча і залишилися деякі моменти, що потребують вирішення, зокрема, навчити людей інформаційній грамотності, бо не всі доступні джерела інформації є офіційними та перевіреними.

Ворог продовжує використовувати інформацію як зброю та вести інформаційну війну проти України, додавати дезінформацію в інформаційний потік, намагатися псувати імідж нашої держави, нашої влади. Тому перед інформаційною політикою на сьогодні стоїть завдання забезпечити інформаційну безпеку та намагатися максимально блокувати ворога на цьому полі бою, що забезпечить в у умовах війни якісну роботу органів влади, спокій громадян, ефективну роботу збройних сил та сприятимуть наближенню перемозі України.

Список літератури:

1. Бабенко Ю. Інформаційна війна – зброя масового знищення. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2006/04/20/4399050/> (дата звернення: 17.08.2023).
2. Заніздра Н. О. Державна інформаційна політика на сучасному етапі та шляхи вдосконалення. *Вісник КрНУ імені Михайла Остроградського*. 2012. № 4. С. 193–196.
3. Інформаційна політика в Україні: конспект лекцій / Укладачі В. О. Шведун, Т. О. Луценко. Х. : НУЦЗУ, 2016. 40 с.
4. Котерлін І. Б. Інформаційна безпека в умовах воєнного стану у аспекті забезпечення інформаційних прав та свобод. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 1. С. 20–26.
5. Новицький В. Я. Стратегічні засади забезпечення інформаційної безпеки в сучасних умовах. *Інформація і право*. 2022. № 1 (40). С.111–118.
6. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397/> (дата звернення: 05.02.2023).

7. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії інформаційної безпеки на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 березня 2023 року № 272-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272-2023-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.08.2023).

8. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 18.08.2023).

9. Про медіа : Закон України від 13 грудня 2022 року № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text/> (дата звернення: 19.08.2023).

10. Про організацію взаємодії між Збройними Силами України, іншими складовими сил оборони та представниками засобів масової інформації на час дії правового режиму воєнного стану: Наказ Головнокомандувача Збройних Сил України від 03 березня 2022 року № 73. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/nakaz_73_050322.pdf?fbclid=IwAR3BFiXuFblkYZgRCWVYGHftTJhtmhBbQXAEVE7_KZ-MR00Q_i6gzSslnkFg (дата звернення: 18.08.2023).

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану» Указ Президента від 19.03.2022 р. № 152/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152/2022#n2> (дата звернення: 20.08.2023).

12. Пунда О. О., Добрянська О. Д., Новицька Н. Б. Принципи інформаційної політики в умовах війни та їх нормативно-правове закріплення. *Екологічне право*. 2022. № 1–2. С. 60–65.

13. Терещенко В. В. Особливості державної інформаційної політики в умовах війни. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 391–395.

Myroshnychenko A.I. INFORMATION POLICY IN MARTIAL LAW IN TERMS

The article discusses the main aspects of information policy under martial law. The definition of information policy in normative documents, the modern vision and, accordingly, in the conditions of martial law, is considered. We have outlined the goals facing the Ministry of Culture and Information Policy and the main problems that need to be met in order to ensure information security. It is emphasized that the use of information technologies in military-political affairs significantly affects the entire military-political practice. Today, along with armed conflicts, there is an information struggle, an information war, this concept and its impact on the course of the war is considered in the article. Information policy in wartime conditions includes a set of actions and measures of a normative, organizational, control and other nature aimed at observing the principles of freedom of activity in the field of mass media and ensuring the balance of the interests of society and the state in the conditions of repelling armed aggression. A high-quality state information policy can contribute to tactical, operational and strategic victories. The key components of information warfare are considered. At a time when almost anyone can become a source of information and a leader of public opinion, the information disseminated may not always meet the needs dictated by the protection of national security. The importance of citizens' access to safe verified information was considered, and it was determined that this is an urgent need to ensure information security and get closer to victory, since secrecy and non-disclosure of important data that can change the course of war depends on information security. In the conditions of martial law, an important factor is filling the information space with verified, reliable and operational information aimed at ensuring national security. The most important regulatory and legal documents that have an impact on the state information policy since the moment of the full-scale invasion have been identified.

Key words: information policy, civil society, war, information security, information war.

Перелі Д.Д.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ СМАРТ-МІСТ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті говориться про те, що на сучасному етапі розвитку людства процеси урбанізації є важливою ознакою його розвитку. Через стрімке зростання чисельності місцевого населення, саме на місто покладена функція бути локомотивом змін в навколишньому середовищі та у формах господарської діяльності. Мешканці міст тяжіють до зручних та комфортних умов життя, що неможливо зробити без зміни системи управління містом та впровадження сучасних інноваційних технологій у сферу муніципального управління. Так, на зміну бюрократичній системі державного управління прийшла система публічного управління, яка широко використовує інформаційно-комунікаційні технології для вирішення потреб мешканців сучасних міст та в змозі забезпечити більш високий, комфортний та безпечний рівень життя.

Без сучасних інноваційних технологій в інформаційно-комунікаційній сфері реалізація принципів публічного управління є мало можливою, тому розвиток і впровадження новітніх технологій в роботу комунальних служб сприяє підвищенню рівня життя громадян та запровадження прямих відносин між міською владою, бізнес-структурами та громадськістю.

В статті розглянуто основні ознаки трансформації бюрократичної системи державного управління в публічне. Визначено можливість участі громадян у розробці та реалізації важливих для громадян рішень.

В загальному визначенні місто, в якому інформаційні технології максимально інтегровані у міське господарство і дозволяють вирішувати найскладніші проблеми мешканців, може охарактеризуватися як смарт-місто, яке в змозі якісно змінити систему управління та створити умови для розвитку кожної людини в кожній громаді.

Через це, впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій призвело до появи нової якості відносин між громадянами та місцевою владою, а в результаті створення системи публічного управління відбувається просування концепції смарт-міст, яка має на меті розвиток сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, розробку та впровадження нових стандартів енергоефективності та появи нової якості відносин між громадянами та місцевою владою.

Метою роботи є дослідження концептуальних підходів до системи публічного управління та визначення місця концепції смарт-міста у системі публічного управління.

У висновках говориться про те, що якщо головною характеристикою публічного управління є можливість мешканців за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій комунікувати з органами влади, брати участь в розробці і реалізації владних програм, оцінювати діяльність складних структур, то з розвитком інноваційних технологій і реалізації концепції смарт-міста в містах та інших територіальних утвореннях, які базуються на широкому використанні інноваційних технологій, система публічного управління зможе розширити свою сферу та зможе підвищити можливості у реалізації свого призначення, а це значить підвищити комфорт, якість і безпеку мешканців міста.

Ключові слова: публічне управління, смарт-місто, урбанізація, інформаційно-комунікаційні технології, новітні технології.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку людства процеси урбанізації є важливою ознакою його розвитку. Через стрімке зростання чисельності місцевого населення, саме на місто покладена функція бути локомотивом змін в навколишньому середовищі та у формах господарської діяльності. Мешканці міст тяжіють до зручних та комфортних умов життя, що

неможливо зробити без зміни системи управління містом та впровадження сучасних інноваційних технологій у сферу муніципального управління. Так, на зміну бюрократичній системі державного управління прийшла система публічного управління, яка широко використовує інформаційно-комунікаційні технології для вирішення потреб мешканців сучасних міст та

в змозі забезпечити більш високий, комфортний та безпечний рівень життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оскільки дана стаття присвячена двом взаємопов'язаним системам – публічному управлінню та концепції смарт міста, то зазначимо, що дослідження системи публічного управління розкривається в роботах таких вітчизняних науковців як: Л. Гонюкова, В. Голубь, В. Козаков, В. Ребало, Є. Таран тощо. В той же час, дослідженнями концепції смарт міст займається широке коло як іноземних, так і вітчизняних науковців. Так, серед іноземних дослідників можемо виділити прізвища А. Грінфілда [17], С. Пула [21], Р. Холла [18], Т. Нама [20].

Серед вітчизняних дослідників, які працюють над дослідженням концепції смарт-міст зазначимо такі прізвища: А. Андрієнко [2], О.М. Андрєєва [1], І. Жукович [5], І.С. Рижова [12], О. Соколовська [14], С. Чукут [16] тощо.

В той же час, не зважаючи на велику кількість досліджень як у напрямку публічного управління, так і у сфері смарт-міст, проблема взаємозв'язку та взаємообумовленості публічного управління та концепції смарт-міст досі належним чином не досліджена.

Мета статті полягає у дослідженні концептуальних підходів до системи публічного управління та визначення місця концепції смарт-міста в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж розглядати концепцію смарт міста яка все більше переплітається з системою публічного управління, необхідно зрозуміти саме явище «публічне управління» та визначити його особливості, оскільки саме система смарт-міста, будучи по своїй суті інклюзивним середовищем дуже сильно поєднується з системою публічного управління, без якого, по суті, стало б неможливе впровадження смарт-технологій і побудови усєї системи смарт.

Причина трансформації бюрократичної моделі державного управління, що була запропонована М. Вебером, у систему публічного управління полягала в тому, що послуги, які надавалися державою не були якісними, а державних установ, що їх надавали, була велика кількість. Трансформація системи державного управління в публічне передбачала зміну самих механізмів управління з «наказувати і контролювати» на «мотивувати і отримувати результат», що позитивно впливає на життя мешканців. Модель публічного управління передбачає підвищення продуктивності державних установ, що дозволяє зосереджувати увагу на результатах, а не на процедурах. Це були основні чинники,

які спричинили появу нової форми управління. Саме таким чином бюрократична модель державного управління трансформувалася у модель публічного управління. Одночасно змінилися підходи до роботи усіх службовців. Замість виконання роботи згідно з інструкціями та чіткими правилами, було запропоновано спрямування роботи на надання якісних публічних послуг і отримання ефективних результатів [15, с. 35].

Сучасні елементи публічного управління – держава, громадянське суспільство та бізнес взаємодіють між собою у різних сферах та взаємодоповнюють один-одного. При цьому, система публічного управління змінює застарілі бюрократичні елементи державного управління на нові, більш гнучкі та відкриті.

Для того, щоб краще зрозуміти поняття «публічне управління», варто звернутися до самого слова «публічний». Український мовознавець-лексиколог та перекладач Ю. Кобилянський у латино-українському словнику слово «*publicus*» подає як «народний, громадський, державний», а поняття «публічний» зазначається як «відкритий, гласний чи суспільний» [8, с. 560].

В той же час новий тлумачний словник української мови має кілька тлумачень слова «публічний»: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. 3. Стосується публіки [10, с. 843].

Аналіз практичного втілення підходів до публічного управління зазначає те, що воно передбачає ефективне функціонування усєї системи органів влади. Одночасно, передбачається участь у розробці реалізації державної політики усіх зацікавлених сторін – громадян, бізнес-структур, влади. Основна теорія публічного управління говорить про те, що діяльність як урядових, так і неприбуткових організацій є схожою на діяльність приватних установ в деяких питаннях.

Разом з тим, для ефективної реалізації принципів публічного управління, необхідним є широке використання інформаційно-комунікаційних технологій, як з боку органів влади, так і з боку пересічних громадян, оскільки ефективно та належним чином використання інформаційних можливостей у професійній діяльності, підвищує якість управлінських рішень органів влади.

Широке впровадження інформаційних технологій допомагає органам влади у зміні системи управління та дозволяє покращити умови розвитку громади взагалі та забезпечити належний рівень

життя кожної людини зокрема. Впровадження новітніх технологій у муніципальну систему управління дозволяє підвищити ефективність використання ресурсів, забезпечити рівень економічного потенціалу, дозволить створювати нові напрямки підприємницької діяльності тощо. Це все веде до поліпшення якості життя громадян [19].

Як відомо, підвищення якості життя громадян є основною метою трансформації державного управління в публічне.

Як видно з вищевикладеного, за допомогою новітніх інформаційних технологій підвищується якість життя громадян та забезпечується їх комфорт. Так, розвиток науково-технічного прогресу зробив інформацію найважливішим стратегічним ресурсом та інструментом управління суспільними і природними процесами. Сучасні технології створюють нові можливості їх застосування при розробці та реалізації управлінських рішень на різних рівнях – національному, регіональному та місцевому.

Як стверджує дослідниця Є. Болотіна: «сучасне суспільство потребує зміни механізмів інформаційного забезпечення, формату спілкування працівників органів публічної влади з громадянами. Для функціонування публічного управління як якісно нової парадигми суспільного буття важливим і необхідним є розуміння необхідності застосування суб'єктного підходу при здійсненні публічного управління» [3, с. 27].

Інші вітчизняні дослідники Л. Лощина та Г. Ковтун зазначають, що розробка та впровадження новітніх управлінських практик в інституційній та соціально-економічній сфері допомагають підвищити ефективність функціонування державного сектору, якості надання адміністративних і публічних послуг. Впровадження новітніх технологій веде до підвищення можливостей та методів використання Інтернету, активної роботи засобів масової інформації, відбувається демократизація суспільства, що також позитивно впливає на розвиток публічного управління [9, с. 101].

Оскільки комплексні соціально-технологічні трансформації за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій спричинили появу нової якості відносин між громадянами та місцевою владою, то в результаті створення системи публічної влади відбулося просування концепції смарт-міст, яка має на меті реалізацію комплексних соціальних і технологічних трансформацій, що стають можливими завдяки розвитку сучасних інформаційно-комунікаційних

технологій, розробці та впровадженні нових стандартів енергоефективності та появи нової якості відносин між громадянами та місцевою владою. «Мешканці сучасного міста перестають бути виключно користувачами, перетворюючись на постачальників міського сервісу. Смарт-міста сьогодні – це сучасна модель міської трансформації, в якій інформаційні технології дозволяють вирішити найскладніші проблеми, якісно змінити систему управління і створити умови для розвитку громади і кожної людини» [13, с. 85].

Сам термін “smart” у перекладі з англійської означає «розумний», що сприяє розвитку розумних технологій і формуванню розумного суспільства, основною метою якого є намагання покращувати всі сфери життєдіяльності людини, використовуючи новітні інформаційні технології для створення більш високої якості життя.

Визначення смарт-місто або розумне місто – це тотожні поняття, які широко впроваджуються у повсякденному житті. Через це, ми будемо оперувати цими термінами, щоб було зрозуміло, що між ними нема різниці.

До смарт-технологій відносяться не лише міські транспортні мережі, модернізоване водопостачання та методики переробки відходів, більш ефективні способи опалення й електропостачання, а й активна взаємодія з місцевими адміністраціями, безпечна громадська транспортна інфраструктура і задоволення потреб людей похилого віку та людей з обмеженими можливостями [1]. До того ж, це веде до розвитку креативної економіки, пріоритету освіти, наукових досліджень та інновацій.

Тобто, поняття «розумне місто» включає в себе як запровадження інноваційних технологій у комунальні служби міського господарства як для підвищення їх ефективності, так і для запровадження прозорих відносин між міською владою, бізнес-структурами та громадськістю. Подібні заходи сприяють більш раціональному використанню ресурсів, зокрема це стосується напрямків по енергоефективності, запровадженні «розумної» системи муніципального транспорту, а також розробці та створенню «інтелектуальних споруд». Передбачається, що жодна сфера життя не повинна існувати окремо, а має бути поєднаною у «розумну мережу», яка повинна забезпечити єдність та раціональність у споживанні ресурсів, стимулюванні сучасного рівня економічного розвитку, а також підвищенні рівня життя громадян.

Вітчизняні науковці О.Л. Єршова та Л.І. Бажан визначають розумне місто як «інтеграцію інформаційних та інформаційно-комунікаційних технологій,

Інтернету й Інтернету речей для управління міським господарством, включаючи міські інформаційні системи, системи управління транспортом, енергосистемами, міськими службами та іншими громадськими службами» [4, с. 69].

Інноваційні технології підвищують продуктивність праці, пришвидшують надання послуг органами державної виконавчої влади, збільшують темпи економічного розвитку, тим самим спрямовуючи розвиток суспільства до постіндустріального етапу. Головна мета створення «розумних міст» – це підвищення якості життя людей [11, с. 115].

Проте, сучасне місто має бути не лише “розумним”. Воно повинно бути комфортним, зручним та мати раціональне планування, і “гнучку” систему планування, яка повинна дотримуватися і підтримуватися сучасними містобудівними структурами і засобами моніторингу: системою кадастрів, правилами міської забудови, кодексами та нормативно-правовими актами, а також бути спроможною реагувати на економічні зміни і реформи. «Смарт місто у комплексі – це ефективна територіально-просторова організація, європейська якість життя, ресурсоефективність міста, його креативність, інноваційна економіка міста, застосування сучасного містобудівного інструментарію» [13, с. 85].

Крім усього, сучасні міста є рушійною силою економіки країни, осередком культурного розвитку та здобуття освіти, майданчиком для реалізації технологічних і соціальних інновацій. Наявність розвиненої інфраструктури впливає на економічні показники територіальної громади, що робить її привабливою для висококваліфікованих кадрів та інвесторів. «Створення «розумного» міста передбачає комплексні соціальні та технологічні трансформації через використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, розроблення нових стандартів енергоефективності та моделі взаємодії органів місцевої влади з громадськістю» [12, с. 177].

Соціально-економічний та екологічний потенціал, людський капітал, інформаційно-комунікаційні технології стають основними ресурсами розвитку та конкурентоспроможності територіальної громади. Смарт міста перетворюються на сполучну ланку між середовищем, яке сприяє вдосконаленню інтелектуальних та освітніх навичок мешканців та знаннями й інноваційною продуктивністю організацій, які належать до цього середовища. «Стратегії розвитку міст спрямовані на вирішення проблем, спричинених зростанням кількості населення та стрімкою урбанізацією.

Технопарки і технополіси як інфраструктурні утворення стають багатограними формами взаємодії венчурного капіталу з інноваційним підприємництвом» [5, с. 69].

Вітчизняний дослідник В.П. Звонар зазначає, що «розумна громада» може бути майданчиком співробітництва індивідуальних та інституційних суб'єктів (влади, бізнесу, громадянського суспільства). Кожен окремих суб'єкт, відповідно до змісту та специфіки його діяльності, може самостійно визначити пріоритетність соціалізаційних завдань. Таким чином, для владних інститутів такий смарт-формат полегшує управління соціально значущими питаннями, виходячи з можливостей наявного бюджету. Бізнес розглядає громаду як майданчик для розробки, апробації і комерціалізації виробничих та інфраструктурних проектів. Громадянське суспільство сконцентроване, перш за все, на створенні та підтримці соціальних контактів, підвищенні ефективності власного впливу на владу та бізнес.

«Громадянське суспільство зацікавлене в отриманні якісно нових видів соціальних послуг (наприклад, масові громадські відкриті онлайн курси різної тематики) або створенні соціальних благ (краудсорсинг і краудфандинг). Бізнес – у комерційно перспективних проектах за техніко-інфраструктурним напрямом (у т.ч. енергоефективності), залишаючись відкритим до діалогу з громадськістю та владою. Органи місцевого самоврядування здатні забезпечити прогрес у сфері менеджменту соціальної сфери» [6, с. 84].

Щодо потенційних проблем, то у смарт містах найбільш поширеними є «загрози щодо життєздатності наявної транспортної інфраструктури, надання адекватної медичної допомоги, доступу до освіти та загальної безпеки для населення. Тому, розуміючи проблему ключового значення міст у національному, регіональному і глобальному розвитку, до них необхідно висувати особливі енергоефективні вимоги: наявність доступної міської інфраструктури, економія ресурсів і коштів на їх використання, висока мобільність, безпека територій, екологічність і розвинене самоврядування. Тому актуальним є створення “розумної” міської інфраструктури, здатної забезпечити ефективне витрачання природних ресурсів при забезпеченні високого рівня життя мешканців, модернізацію з принципово новими можливостями управління, якісний рівень послуг і безпеку» [7, с. 213].

Через це, для безперервного сталого розвитку місту необхідна нова якість рішень в основі яких буде лежати широке застосування інформаційних

технологій, які забезпечують економічне і екологічне використання міської інфраструктури.

Концепція смарт-міста передбачає модернізацію інфраструктури міста, з метою впровадження принципово нових можливостей муніципального управління, новим рівнем послуг з сервісу та безпеки, що надаються громадянам.

До концепції розумного міста відносяться розумне управління, розумне проживання, розумні люди, розумне середовище, розумна економіка, розумний транспорт тощо. Сфери, в яких можуть бути впроваджені смарт-технології охоплюють практично все міське господарство та міську інфраструктуру, до якої можна віднести аналітику, банкінг, будівлі, комерцію, електронний уряд, комунікації, освіту, енергетику, системи виявлення та попередження надзвичайних ситуацій, громадське харчування, охорона здоров'я, виробництво і сферу послуг, транспорт, роздрібну торгівлю, громадську безпеку, екологію

та моніторинг навколишнього середовища, вода та газопостачання й багато іншого.

Висновки. Як висновок до вищеведеного можемо зазначити, що якщо головною характеристикою публічного управління є можливості мешканців за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій комунікувати з органами влади, брати участь в розробці і реалізації владних програм, оцінювати діяльність складних структур, то з розвитком інноваційних технологій і реалізації концепції смарт-міста в містах та інших територіальних утвореннях, які базуються на широкому використанні інноваційних технологій, система публічного управління зможе розширити свою сферу та зможе підвищити можливості у реалізації свого призначення.

В подальших дослідженнях планується проаналізувати потенційні загрози та шляхи вирішення проблем, які викликані функціонуванням діяльності смарт-міст.

Список літератури:

1. Андрєєва О. М. Європейський вимір інституційних компонентів концепції SMARTCITY як складової е-демократії. Сутність та перспективи впровадження електронної демократії в Україні : матер. Міжнарод. наук.практ. конф. (Вінниця, 15.11.2016). Вінниця: ВНТУ, 2017. С. 33–35. URL: <http://ir.lib.vntu.edu.ua/handle/123456789/16630> (дата звернення: 20.08.2023).
2. Андрієнко А. Оцінювання зрілості органів місцевого самоврядування великих міст України у сфері впровадження концепції “Smart City” у повоєнний період. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. Випуск 4, 2022. с. 190–196.
3. Болотіна Є. Публічне адміністрування і менталітет українців. *Вісник економічної науки України*. 2016. № 2. С. 27–31.
4. Єршова О. Л., Бажан Л. І. Розумне місто: концепція, моделі, технології, стандартизація. *Статистика України*. 2020. № 2–3. С. 68–77.
5. Жукович І. А. Smartмісто як новий об'єкт статистичних досліджень: деякі концептуальні аспекти. *Статистика України*. 2014. № 2. С. 69–73.
6. Звонар В.П. SMART-громада як соціально-економічний феномен / В. П. Звонар // *Demography and Social Economy*. 2017. № 3 (31). С. 76–88.
7. Козак К. Енергоефективність концепції «розумне» місто. Теоретичні та прикладні аспекти радіотехніки і приладобудування : матер. Всеукр. наук.тех. конф. (Тернопіль, 89.06.2017). Тернопіль: ТНТУ, 2017. С. 213–214.
8. Латинсько-український словар для середніх шкіл / зладив Юліан Кобилянський. Відень, 1912.
9. Лощина Л., Ковтун Г. Теоретичні аспекти публічного адміністрування в контексті українських реформ. *Економіка та держава*. 2018. № 12. С. 99–104. DOI: 10.32702/2306-6806.2018.12.99.
10. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. 42000 слів / уклад. : В. Яременко, О. Сліпущко. К. : Аконті, 2000. Т. 3 (О-Р). 927 с.
11. Пінь А. М. Концепція розумного міста в контексті розвитку інноваційного управління соціально-економічними проблемами сучасного періоду України. 2018. Вип. 4 (132), С. 114–118.
12. Ришова І. С. Smart-технології як фактор розвитку сучасного дизайну. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2017. Вип. 69. С. 174–183.
13. Ришова І. С., Захарова С. О. Вплив «smart технологій» на розвиток «smart-міста» в інформаційному суспільстві. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2018. Випуск 72. С. 81–90.
14. Соколовська О. Smart City: використання інформаційно-комунікативних технологій у місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 11–12. С. 77–85. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ar_lur_2014_11-12_12 (дата звернення: 24.08.2023).
15. Таран Є. І. Розвиток системи публічного управління в Україні в умовах формування інформаційного суспільства. *Право та державне управління*. 2020. № 1. С. 36–40.

16. Чукут С. А. Дмитренко В. І. Smart-міста чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 13. С. 89–93.
17. Greenfield A. Against the Smart City. URL: http://www.academia.edu/6732875/Emerging_Markets_and_8Digital_Economy_Building_Trust_in_the_Virtual_World_032
18. Hall R. E., Bowerman B., Braverman J., Taylor J., Todosow H., Von Wimmersperg U. The Vision of a Smart Sustainable City, SciTech Connect : U.S. Department of Energy, Scientific and Technical Information (OSTI). URL: <http://www.osti.gov/scitech/servlets/purl/773961>
19. Marciniak K. Applying knowledge grid models in smart city concepts. Proceedings of the 6th Knowledge Cities World Summit, KCWS, Lookus Scientific. 2013. P. 238–244.
20. Nam T., Pardo T. Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions. Proc. 12th Annual International Conference on Digital Government Research. 2011. 282–291.
21. Poole S. The truth about smart cities: ‘In the end, they will destroy democracy’. The guardian. 2014. URL: <https://www.theguardian.com/cities/2014/dec/17/truth-smart-city-destroy-democracy-urban-thinkersbuzzphrase>

Pereli D.D. SMART-CITY CONCEPT FORMATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

The article states that at the current stage of human development, urbanization processes are an important feature of its development. Due to the rapid growth of the local population, the function of being the locomotive of changes in the environment and in the forms of economic activity is entrusted to the city. City dwellers aspire to convenient and comfortable living conditions, which cannot be achieved without changing the city management system and introducing modern innovative technologies into the field of municipal management. Thus, the bureaucratic system of state administration was replaced by a system of public administration, which widely uses information and communication technologies to meet the needs of residents of modern cities and is able to provide a higher, comfortable and safe standard of living.

Without modern innovative technologies in the information and communication sphere, the implementation of the principles of public management is hardly possible, therefore the development and implementation of the latest technologies in the work of communal services contributes to raising the standard of living of citizens and establishing direct relations between the city government, business structures and the public.

The article examines the main features of the transformation of the bureaucratic system of public administration into a public one. The possibility of citizens' participation in the development and implementation of decisions important to citizens has been determined.

In a general definition, a city in which information technologies are maximally integrated into the city economy and allow solving the most complex problems of residents can be characterized as a smart city, which is able to qualitatively change the management system and create conditions for the development of every person in every community.

Because of this, the introduction of modern information and communication technologies led to the emergence of a new quality of relations between citizens and local authorities, and as a result of the creation of a public management system, the concept of smart cities is promoted, which aims to develop modern information and communication technologies, develop and implement new energy efficiency standards and the emergence of a new quality of relations between citizens and local authorities.

The purpose of the work is to research conceptual approaches to the public management system and determine the place of the smart city concept in the public management system.

The conclusions state that if the main characteristic of public management is the ability of residents to communicate with authorities using information and communication technologies, to participate in the development and implementation of government programs, to evaluate the activities of complex structures, then with the development of innovative technologies and the implementation of the concept of smart cities in cities and other territorial entities, which are based on the wide use of innovative technologies, the public management system will be able to expand its scope and will be able to increase the possibilities in the implementation of its purpose, which means increasing the comfort, quality and safety of city residents.

Key words: *public administration, smart city, urbanization, information and communication technologies, the latest technologies.*

Фадєєв М.В.

Державний податковий університет

ДЕЯКІ ПИТАННЯ БАГАТОРІВНЕВОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В ЄС

Стаття присвячена аналізу унікальної системи управління Європейського Союзу, яка об'єднує елементи наднаціонального і міждержавного управління. Автор детально розглядає, як ЄС збалансував суверенні інтереси окремих держав-членів з необхідністю реалізації спільних стратегій на континентальному рівні. В рамках аналізу виокремлюються ключові рівні управління – місцевий, регіональний, національний та європейський – та їхня роль у взаємодії та прийнятті рішень. Автор віддає перевагу моделі багаторівневого управління, і вважає, що її основи є прогресивними з огляду на сучасні тенденції глобалізації. Зауважено, що багаторівневе управління стосується взаємодії політичних суб'єктів на різних рівнях, причому кожен з цих рівнів характеризується різним типом раціональності, різними функціями та різними типами прийняття рішень.

Особливий акцент робиться на компетенціях та взаємодії основних інституцій ЄС, таких як Європейська Комісія, Рада ЄС, Європейський Парламент, Європейський Суд та інші. Розглядаються механізми координації та конфлікту, що існують між цими органами, а також виклики, з якими вони стикаються в сучасних умовах. Зазначено, що Європейський Союз є аналогом держави, але він створює власну політичну систему, в якій немає єдиного формального уряду.

Приділена увага рефлексії над майбутнім багаторівневого управління в ЄС, зокрема в умовах глобалізації, політичних та економічних викликів. Визначено, що діяльність урядів у тому, що стосується ЄС, буде в подальшому обумовлена обмеженнями зростаючої економічної взаємозалежності, а також правилами і процедурами ЄС, які розвиваються з часом.

Зроблено висновок, що сам процес європейської інтеграції істотно вплинув на управління в ЄС.

Стаття надає глибоке розуміння специфіки управління в ЄС та є корисною для науковців, студентів, експертів та всіх, хто цікавиться європейською інтеграцією та міжнародними відносинами.

Ключові слова: управління, ЄС, євроінтеграція, суверенітет, інституції, глобалізація, транскордонні операції, європейське право.

Постановка проблеми. Вже стало загально-визнаним, що основною причиною інтеграційних процесів та спроб об'єднання в Європі були руйнування та корупція, спричинені двома світовими війнами. Неможливо досліджувати державне управління в умовах євроінтеграції без розуміння причин заснування ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Враховуючи специфіку порушеної теми можемо відзначити таких зарубіжних вчених: І. Бенкс, П. Біркіншоу, В. Браун, В. Вайс, К. Кеніг, К. Кемпбелл, М. Клейтон, Ж. Зіллер, С. Осборн, Т. Габлер, І. Оуен, П. Далеві, Х. Маргетс, Т. Берцель, Д. Рабін, П. Богесон, М. Кларк, О. Майер, Тео Тууне, М. Портер, Р. Роде, Б. Санто, Р. Сірден, К. Худ, Р. Фостер, К. Фрідман, Л. Фуллер, Парк та Франке, Х. Ціммерманн, Ф. Шнапп, Й. Шумпетер.

Мета статті – проаналізувати багаторівневу систему управління як теорію інтеграції, що дасть змогу сформулювати пропозиції та прогнози у кон-

тексті особливостей публічного управління в умовах євроінтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Існують різні способи побудови Європи, і кожен з них має власну теоретичне підґрунтя для обґрунтування своїх вимог. Кінцевий результат однаковий – створення європейського об'єднання, але причини змінювалися протягом усього процесу. На початку було зрозуміло, що головною метою європейської організації є уникнення війн, згодом ця мета була досягнута. Сьогодні метою вбачається створення сильного союзу, здатного конкурувати з іншими блоками світу принаймні на рівних умовах і не допустити занепаду Європи як світового лідера. Досліджуючи різні теорії інтеграції, треба розуміти, що це лише різні способи розуміння питання, питання про головні проблеми суспільства.

Багаторівневе управління стосується взаємодії політичних суб'єктів на різних рівнях, причому кожен з цих рівнів характеризується різним типом

раціональності, різними функціями та різними типами прийняття рішень. При цьому, на відміну від федерації, основний акцент робиться на державах, які залишаються головними суб'єктами міжнародних відносин. Управління відбувається між державами, а не над ними. Географічні кордони між ними стають несуттєвими, але влада і пов'язаний з нею прикордонний контроль розташовані на декількох рівнях. Тобто, Європейський Союз є аналогом держави, але він створює власну політичну систему, в якій немає єдиного формального уряду.

Динаміка взаємодій у багаторівневій системі управління забезпечує збереження суверенної ідентичності, навіть якщо це, здавалося б, суперечить структурам системи. Структури такого управління впливають на ідентичність держав, а державність визначається і зміцнюється членством у Європейському Союзі. Європейські держави зберігають свою суверенну ідентичність завдяки постійному дискурсу про суверенітет. Припущення, що «більш європеїзовані» означають «менш суверенні», є хибним, оскільки ступінь європеїзації аж ніяк не є обернено пропорційним ступеню суверенітету.

Таким чином, як це не парадоксально, багаторівнева система управління базується на понятті державності, навіть коли вона протистойть реформам, спрямованим на запровадження моделі, аналогічної традиційній національній державі [1]. Так, науковці, які аналізують Європейський Союз під кутом зору багаторівневого управління, здебільшого зосереджуються на фактичній владі, а не на формальних повноваженнях. Вони вважають суверенітет ключовим елементом державності, хоча й відкидають мінімалістське сприйняття суверенітету як виключного права на законне застосування сили. Це означало б, що держави-члени зберігають свій повний суверенітет лише тоді, коли вони зберігають монополію на законне застосування сили на своїй території. Хоча держави дійсно контролюють свої суспільства за допомогою примусових заходів, це не означає, що в контексті їхнього суверенітету нічого не змінюється внаслідок європейської інтеграції. Належний аналіз суверенітету також вимагає врахування політичних та економічних санкцій, які Європейський Союз може застосовувати для впливу на свої держави-члени. Суверенітет не слід визначати відповідно до формальних і правових критеріїв; скоріше, увагу слід зосередити на фактичних джерелах влади, таких як знання, інформація та досвід. Елементом, який визначає суверенітет, є скоріше політичний контроль, і держави-члени не мають такої влади в тих сферах, де рішення приймаються на рівні ЄС.

Тож ми віддаємо перевагу моделі багаторівневого управління, і вважаємо, що її основи є прогресивними з огляду на сучасні тенденції глобалізації.

Водночас, ми маємо зауважити, що у кожній з цих теорій є свої сильні та слабкі сторони, і жодна з них не може повністю пояснити складність і різноманітність процесу європейської інтеграції. У реальності цей процес є результатом взаємодії багатьох різних факторів, включаючи економічні умови, політичну волю, соціальні норми і історичні обставини.

Слід говорити про те, що інтеграція була зумовлена тим, що конкретні сфери діяльності поступово стали пов'язуватися одна з одною. Для кращого розуміння ми виокремимо і охарактеризуємо ці сфери. Перша, це між фірмами, що займаються транскордонною торгівлею (прагнення відкрити і розширити ринки). Друга – це між сторонами в судових процесах (прагнення захистити або розвинути права, передбачені законодавством ЄС), національними суддями (прагнення вирішувати спори, в яких законодавство ЄС є суттєвим) і Європейським судом. І третя – це між лобістськими групами (прагнення впливати на регулювання ЄС, яке їх стосується) і законодавчими органами ЄС (прагнення максимізувати свій контроль над результатами політики).

Що ж до збільшення обсягів транскордонних економічних операцій, то потік товарів, послуг, інвестицій та робочої сили через національні кордони не лише спричинив економічне зростання, на яке держави почали поклатися, але й створив або загострив низку проблем транснаціонального управління (негативні зовнішні ефекти економічної взаємозалежності). Ті, хто здійснював транскордонні операції, активно тиснули на уряди та організації ЄС з метою усунення національних бар'єрів для подальшого економічного обміну (негативна інтеграція) та регулювання у формі європейського законодавства (позитивна інтеграція) нового Спільного ринку [2, 3]. Певні групи, наприклад, великі експортно-орієнтовані фірми, отримали більше користі від ринкової інтеграції, ніж менші фірми, що не експортують [4]; а дехто вважає, що інтеграція сприяла ерозії національних систем соціального забезпечення та представництва інтересів [5].

Характеризуючи другу сферу, то простежується причини і наслідки “конституціоналізації” Римського договору [6]: мутація ЄС з міжнародного режиму у квазіфедеративний устрій через консолідацію доктрин прямої дії та верховенства. Серед іншого, доктрина прямої дії дозволяє приватним

суб'єктам відстоювати права, закріплені в праві ЄС, проти органів державної влади, а доктрина верховенства вимагає від національних суддів вирішувати конфлікти між правом ЄС і національним правом з посыланням на перше і з повагою до нього. З огляду на зазначене можна виділити дві тенденції, які встановилися. По-перше, транснаціональні економічні суб'єкти судилися, щоб усунути національні перешкоди для своєї діяльності; по-друге, окремі особи та групи, які не брали безпосередньої участі в транскордонному обміні, наприклад, ті, хто прагне посилити права жінок, намагалися використати правову систему ЄС для дестабілізації або реформування національних правил та практик [7]. Як зазначає С. Світ у багатьох правових сферах, включаючи ті, що регулюють вільний рух товарів і робочої сили, соціальну політику і захист навколишнього середовища, функціонування правової системи просунуло інтеграційний проект набагато далі, ніж уряди держав-членів, що діють відповідно до існуючих правил прийняття рішень, були б готові піти самостійно [8].

Маємо зауважити, що результати процесів ніхто не міг спрогнозувати, і зрозуміло, що вони не були визначені наперед. Тобто держави-члени не створювали правову систему, яка зрештою з'явилася. Правова еліта (адвокати, активовані своїми клієнтами, і судді, активовані адвокатами) повинні були з'ясувати, як використовувати європейське право, щоб воно працювало в їхніх інтересах. Деяка послідовність у конституційній практиці Суду допомогла, але це також змусило національних суддів зіткнутися зі складними проблемами, що стосуються природи і можливості застосування права ЄС, вимог щодо правоздатності та засобів правового захисту [8].

У свою чергу національні судові органи визначали свої відносини з Європейським судом у рамках багатовимірних, внутрішньосудових, «конституційних діалогів» [9]. Система, побудована шляхом судової законотворчості, розвивалася через використання, а не через інституційний дизайн.

І що ж стосується третьої сфери, то спостерігалися численні наслідки зростання та інституціоналізації представництва груп інтересів на наднаціональному рівні. Так, як зазначають вчені [10] Європейська Комісія є невеликою організацією. Навіть сьогодні в ній працює лише близько 16 000 осіб, і, ймовірно, менше 2 000 беруть безпосередню участь у виробленні політики. Враховуючи потенційно величезний обсяг своєї юрисдикції та відповідальності, організація має відносно

невеликі можливості для серйозного вивчення складних питань з метою сприяння укладанню угод, і ще менші можливості для забезпечення дотримання та адміністрування європейських правил після їх прийняття.

Договір не передбачав системи розміщення лобістських організацій у Брюсселі, а також не окреслював процедури їхнього залучення до політичного процесу. На початковому етапі Комісія доклала чимало зусиль, щоб залучити технічних експертів і безпосередньо зацікавлені сторони до політичного процесу, допомогти у розробці нових і оцінці існуючих ринкових правил, а також легітимізувати нові пропозиції, що висувалися. Групи виробників, які мали найбільшу безпосередню зацікавленість в інтеграції ринку, домінували в лобістській діяльності. Зі збільшенням обсягу та щільності правил ЄС дедалі більше груп, у тому числі тих, що представляли «розмиті» суспільні інтереси, виявили, що відкривати свої представництва в Брюсселі вигідно [11]. У 1980-х роках Брюссель став «містом лобістів» [12], оскільки між лобістськими групами та Комісією склалися складні симбіотичні відносини. Треба зауважити про те, що сьогодні широкий спектр результатів політики можна зрозуміти, лише беручи до уваги вплив цих груп, в рамках все більш інституціоналізованих процедур консультацій та участі [13].

Стрімкий розвиток зазначених вище сфер спричинив загальний розмах європейської інтеграції. Водночас, треба зазначити, що Так, транснаціональна економічна діяльність, судові процеси, законодавство та лобіювання відбувалися не ізольовано, а фактично стали пов'язаними одне з одним. Римський договір створив величезний потенціал для експортно-орієнтованих європейських фірм, щоб отримати вигоди, пов'язані з більшими і відкритішими ринками. Він створив дві групи організацій, законодавчу та судову, щоб допомогти урядам досягти своїх цілей. Суб'єкти ринку почали приймати рішення у світлі цієї нової інституційної структури та орієнтуватися на нові європейські простори; законодавчі органи ЄС почали діяти, відкриваючи нові майданчики для політичної діяльності; правова система ЄС була (ре)конституційована на основі конституційних доктрин Суду, що створило шлях прямої дії для приватних осіб. Оскільки дедалі ширший спектр національного регулювання та адміністративних практик опинявся в тіні права ЄС, а суб'єкти, яким інституції ЄС надавали перевагу, домагалися більшої інтеграції через лобіювання та судові процеси, законодавці ЄС дійшли висновку,

що пошук наднаціональних рішень проблем, спричинених розширенням транснаціонального суспільства та економічною взаємозалежністю, є єдиною можливою відповіддю на них. Тобто вже простежується багаторівнева система управління в ЄС.

Ми можемо висунути припущення, і воно є аргументованим про те, що Комісія та Суд в першу чергу працюють над розширенням сфери наднаціонального управління ринковою діяльністю, а також над підвищенням ефективності права ЄС в рамках національних правових систем. У свою чергу національні уряди переслідують власні інтереси, які принаймні частково визначаються їхніми розрахунками на те, як найкраще виграти наступні вибори і залишитися при владі. Також треба не забувати, що діяльність урядів у тому, що стосується ЄС, буде в подальшому (і зараз) обумовлена обмеженнями зростаючої економічної взаємозалежності, а також правилами і процедурами ЄС, які розвиваються з часом.

Висновки. Таким чином, досліджуючи науково-теоретичні засади європейської інтеграції як основи управління в Європейському Союзі, ми робимо висновок, що сам процес європейської інтеграції істотно вплинув на управління в ЄС. Ключовими аспектами цього впливу є 1) зростання сфер компетенції ЄС, оскільки з часом ЄС отримав більше влади у різних політичних сферах, починаючи від зовнішньої торгівлі та агрополітики до більш чутливих областей, таких як соціальна політика, справедливість та внутрішні справи. Це означає, що країни-члени ЄС передали деякі свої суверенні права на ЄС, змінивши тим самим баланс влади між національними та європейськими інституціями.

2) поглиблення політичної інтеграції, пояснюється тим, що в рамках процесу європейської інтеграції країни-члени ЄС погодилися на поглиблення політичної інтеграції, що привело до формування більш єдиної політичної системи. Це включає створення єдиного ринку, єдиної валюти (для більшості країн-членів), а також спільної зовнішньої та оборонної політики.

3) виникнення багаторівневого управління, в подальших підрозділах ми будемо більш детально досліджувати це питання, однак вже наголошуємо на тому, що ЄС створив систему управління, в якій влада розподілена між різними рівнями – від місцевого до європейського. Це означає, що рішення приймаються на тому рівні, який є найбільш ефективним та відповідним для конкретної проблеми.

4) важливим аспектом є розвиток європейського права, тобто ЄС створив власну систему права, яка має пріоритет над національним законодавством країн-членів. Це означає, що європейське законодавство має прямий вплив на життя громадян ЄС.

5) останній аспект, який впливає на управління, і який ми виділяємо це розвиток демократичних процедур. Так, ЄС ввів ряд демократичних процедур, таких як прямі вибори до Європейського Парламенту та принцип «звичайної законодавчої процедури», за яким Парламент і Рада ЄС спільно приймають більшість законодавчих рішень.

Звичайно ці аспекти вносять в управління ЄС більше єдності та координації, однак при цьому збільшується складність управління.

Список літератури:

1. J. Shaw and A. Wiener, *The Paradox of 'European Polity'* in: *The State of the European Union, Vol. 5 : Risks, Resistance and Revival*, M. Green Cowles and M. Smith (eds.), Oxford 2000, p. 65.
2. Moravcsik, Andrew (1993) 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies* 31 : 473.
3. Mattli, Walter (1999) *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. New York : Cambridge University Press.
4. Fligstein, Neil and Peter Brantley (1995) 'The Single Market Program and the Interests of Business', in B. Eichengreen and J. Frieden (eds.) *Politics and Institutions in an Integrated Europe*. Berlin : Springer Verlag.
5. Schmitter, Phillippe and Wolfgang Streeck (1991) 'From National Corporatism to Transnational Pluralism', *Politics and Society* 19 : 133.
6. Stone Sweet, Alec and James Caporaso (1998a) 'La Cour européenne et l'intégration', *Revue Française de Science Politique* 48 : 195.
7. Stone Sweet, Alec (2004) *The Judicial Construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
8. Ward, Angela (2000) *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*. Oxford : Oxford University Press.
9. Slaughter, Anne-Marie, Alec Stone Sweet and Joseph H. H. Weiler (eds.) (1998) *The European Court and the National Courts – Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*. Oxford and Evanston : Hart Press and Northwestern University Press.
10. Fligstein, Neil and Jason McNichol (1998) 'The Institutional Terrain of the European Union', in W. Sandholtz and A. Stone Sweet (eds.) *European Integration and Supranational Governance*. Oxford : Oxford University Press.

11. Pollack, Mark (1997) 'Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making', *Journal of European Public Policy* 4 : 572.
12. Harlow, Carol (1992) 'A Community of Interests? Making the Most of European Law', *Modern Law Review* 55 : 331.
13. Mazey, Sonia and Jeremy Richardson (2001) 'Institutionalizing Promiscuity: Commission-Interest Group Relations in the EU', in A. Stone Sweet, W. Sandholtz and N. Fligstein (eds.) *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Fadeev M.V. SOME ISSUES OF THE MULTILEVEL GOVERNANCE SYSTEM IN THE EU

The article analyses the unique governance system of the European Union, which combines elements of supranational and interstate governance. The author examines in detail how the EU has balanced the sovereign interests of individual member states with the need to implement common strategies at the continental level. The analysis identifies the key levels of governance – local, regional, national and European – and their role in interaction and decision-making. The author favours the model of multi-level governance and believes that its foundations are progressive in view of current globalisation trends. It is noted that multi-level governance concerns the interaction of political actors at different levels, and each of these levels is characterised by a different type of rationality, different functions and different types of decision-making.

Particular emphasis is placed on the competences and interaction of the main EU institutions, such as the European Commission, the Council of the EU, the European Parliament, the European Court of Justice and others. The mechanisms of coordination and conflict that exist between these bodies, as well as the challenges they face in the current environment, are considered. It is noted that the European Union is analogous to a state, but it creates its own political system, which does not have a single formal government.

Attention is paid to reflecting on the future of multi-level governance in the EU, in particular in the context of globalisation, political and economic challenges. It is determined that the activities of governments in relation to the EU will continue to be conditioned by the constraints of growing economic interdependence, as well as by the EU rules and procedures that evolve over time.

It is concluded that the process of European integration itself has had a significant impact on governance in the EU.

The article provides an in-depth understanding of the specifics of EU governance and is useful for academics, students, experts and anyone interested in European integration and international relations.

Key words: *governance, EU, European integration, sovereignty, institutions, globalisation, cross-border transactions, European law.*

Худоба О.В.

Національний університет «Львівська політехніка»

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ОХОРОНИ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО ЧАСУ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ

Аргументовано, що для України характерною ознакою є значна депопуляція населення з показником – 28,9 %. Основними чинниками, що суттєво вплинули на цей показник стали війна, старіння населення та еміграція населення. Зважаючи на такі депопуляційні процеси, державна політика відновлення населення потребує посиленої уваги вже сьогодні. Основною метою державної політики охорони репродуктивного здоров'я є відтворення здорового населення. Ефективність політики охорони репродуктивного здоров'я окрім медичних визначається багатьма чинниками соціального та економічного спрямування. Повномасштабна війна в Україні дуже сильно вплинула на погіршення репродуктивного здоров'я населення. Погіршення фізичного та психічного здоров'я, величезні втрати здебільшого чоловіків репродуктивного віку, безпрецедентні масштаби еміграції змінюють акценти державної політики охорони репродуктивного здоров'я. Обґрунтована потреба переглянути управлінські підходи і доповнити Стратегію відновлення країни, комплексом «відтворення населення». Заходи з покращення репродуктивного здоров'я мають бути ретельно виваженими та науково обґрунтованими з точки зору економічної доцільності та соціальної вигоди. Проведено аналіз соціально-економічних показників державної політики репродуктивного здоров'я населення України в умовах воєнного часу для подальшого обґрунтування можливостей покращення окремих напрямів цієї політики, зокрема визначено ефективність вжитих заходів на різних рівнях управління, рівень доступності репродуктивних послуг та оцінка їх впливу на демографічну ситуацію, а відтак на розвиток країни загалом; узагальнено міжнародний досвід для формування рекомендацій. Встановлено: найбільш неврегульованим питанням в частині охорони репродуктивного здоров'я є застосування допоміжних репродуктивних технологій. На рівні політики не прослідковується чітка мета і завдання держави щодо розвитку цього напрямку в Україні, а в умовах війни і масштабних втрат населення попит на послуги в цьому напрямі зростає. Доступність послуг допоміжних репродуктивних технологій на медичному ринку ускладнює розуміння державної політики у сфері репродуктивної медицини в Україні. Залишаються значні соціальні, економічні та географічні бар'єри щодо того, хто може отримати доступ до цих послуг та отримати від нього користь. Проведений аналіз дає підстави стверджувати: закони допоміжних репродуктивних технологій в Україні сьогодні пов'язані більше з економічними приватними інтересами, хоча ці питання лежать на перетині питань життя і здоров'я та відтворення населення.

Ключові слова: публічне управління, державна політика охорони здоров'я, охорона репродуктивного здоров'я, допоміжні репродуктивні технології, перинатальна допомога.

Постановка проблеми. Кількість населення в Європі значно змінилася за останні тридцять років. Основними чинниками, що суттєво вплинули на цей показник стали війна, старіння населення та еміграція населення. Якщо для деяких країн з 1990 р. до 2022 р. кількість населення значно збільшилася, до прикладу, в таких країнах як Туреччина (+57,1 %), Ісландія (+52 %), Австрія (+31,3 %), Норвегія (+31 %), Іспанія (+22,4 %), Швеція (+22,1 %), Франція (+17,1 %), Велика Британія (+16,9 %) [17].

Демографічна ситуація в Україні вже давно перебуває у кризовому стані, ознаки якого прояв-

ляються у низькому рівні народжуваності, високій ймовірності смертності чоловіків у працездатному віці (близько 38 %) та високій, порівняно з розвинутими країнами, смертності немовлят і дітей віком до 5 років [7]. Від початку повномасштабного вторгнення росії до України і веденням воєнних дій спостерігаються великі втрати військових та цивільного населення. Мільйони людей були вигнані зі своїх домівок в Україні та потребують гуманітарної допомоги, що стало найбільшою та найшвидшою кризою переміщення в Європі з часів Другої світової війни. Це різко змінює демографічну ситуацію: понад

8 мільйонів людей втекли до сусідніх країн як біженці [23], майже 6 мільйонів біженців з України зареєстровано в Європі, і 400 тисяч за її межами [20]. Постійний масштабний міграційний вплив жіночого населення негативно позначається як на чисельності, так і на статеві-віковому складі населення. Є припущення, що після нашої перемоги до жінок з дітьми захочуть приєднатися їхні чоловіки [10]. Це ще більше негативно відобразиться на народжуваності, а отже проблема відновлення людського потенціалу України постає як ніколи гостро.

Зважаючи на такі депопуляційні процеси, державна політика відновлення населення потребує посиленої уваги вже сьогодні. Оскільки демографічними складовими руху населення є народжуваність, смертність та міграція, необхідно паралельно і одночасно розв'язувати проблемні питання у всіх цих складових. З одного боку, без широкомасштабного будівництва житла та соціальної інфраструктури мільйони біженців не зможуть і не захочуть повернутися назад на батьківщину, а з іншого – необхідно розвивати напрями, спрямовані на поліпшення репродуктивного здоров'я, підвищення рівня життя, сприяння та заохочення населення мати та виховувати здорових дітей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковим підґрунтям до викладу матеріалу дослідження стали теоретичні розробки закордонних та українських вчених, зокрема: Я. Радиша, І. Рожкової та І. Солоненка, які ґрунтовно проаналізували державне управління охороною здоров'я в Україні; М. Білинської, С. Мокрецова, Н. Гойди, Г. Майструк, які розглянули перспективи державної політики України щодо охорони репродуктивного здоров'я; Н. Жилки, І. Миронюка, Г. Слабкого, Т. Гурської, І. Жаровської, М. Бліхар, які розкрили нормативно-правові аспекти охорони репродуктивного здоров'я; О. Тупай та О. Корольчук, які звернули увагу наукового товариства на механізми фінансового та інформаційного забезпечення в цьому напрямі. Проте, державне регулювання охорони репродуктивного здоров'я в умовах воєнного часу досліджено недостатньо.

Метою дослідження є аналіз соціально-економічних показників державної політики репродуктивного здоров'я населення України в умовах воєнного часу для подальшого обґрунтування можливостей покращення окремих напрямів цієї політики. Для реалізації означеної мети передбачалося: вивчення ефективності вжитих заходів на різних рівнях управління, визначення доступності репродуктивних послуг та оцінка їх впливу на

демографічну ситуацію, а відтак на розвиток країни загалом; узагальнення міжнародного досвіду для формування рекомендацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальний коефіцієнт народжуваності суттєво знизився за останні десятиліття в Україні, як і в більшій частині країн пострадянського блоку. Ще у 1989 році коефіцієнт народжуваності був приблизно на рівні відтворення населення, але до 2000 року різко знизився. Не можна сказати, що Україна пережила «демографічний перехід», який характеризується економічним зростанням чи суттєвим збільшенням тривалості життя. Незважаючи на те, що народжуваність справді впала, це супроводжувалося різким підвищенням рівня смертності та падінням рівня життя [16].

Питання державної політики відновлення населення України вимагає комплексних узгоджених багатогалузевих цілеспрямованих заходів у різних напрямках та сферах життєдіяльності. Радою національної безпеки та оборони стан демографічної ситуації, так само як системні проблеми у сфері охорони здоров'я та проблеми репродуктивного здоров'я населення, розглядаються як поточні та прогнозовані загрози національній безпеці, що підривають національну стійкість, людський, економічний і воєнний потенціал та загрожують майбутньому України [8]. Для протидії наслідкам війни сформовано Стратегію національної безпеки України та створено Національну раду з відновлення України. Також передбачено створення галузевих робочих груп з підготовки фахових пропозицій на реалізацію стратегічних завдань. З аналізу цих завдань можна стверджувати: в основному заходи спрямовані на розвиток інфраструктури та житла, перезапуск економіки та підтримку вразливих верств населення [6]. Проте питання відновлення населення України чітко не прослідковується на рівні державної політики, а розглядається лише дотично в контексті розвитку медичної галузі та соціальних послуг.

Для детального аналізу державної політики відновлення населення України і охорони репродуктивного здоров'я як її складової нами визначено основні компоненти, які впливають на формування та ефективність реалізації цієї політики (рис. 1).

Одним із ключових чинників, що впливають на народжуваність, є соціально-економічні мотиваційні чинники. Економічна стабільність сімей, доступ до якісної медичної допомоги та освіти, а також державна підтримка через програми декретної відпустки та фінансові стимули – це лише деякі з ключових факторів, які можуть вплинути на рішення сімей розширити свою родину.

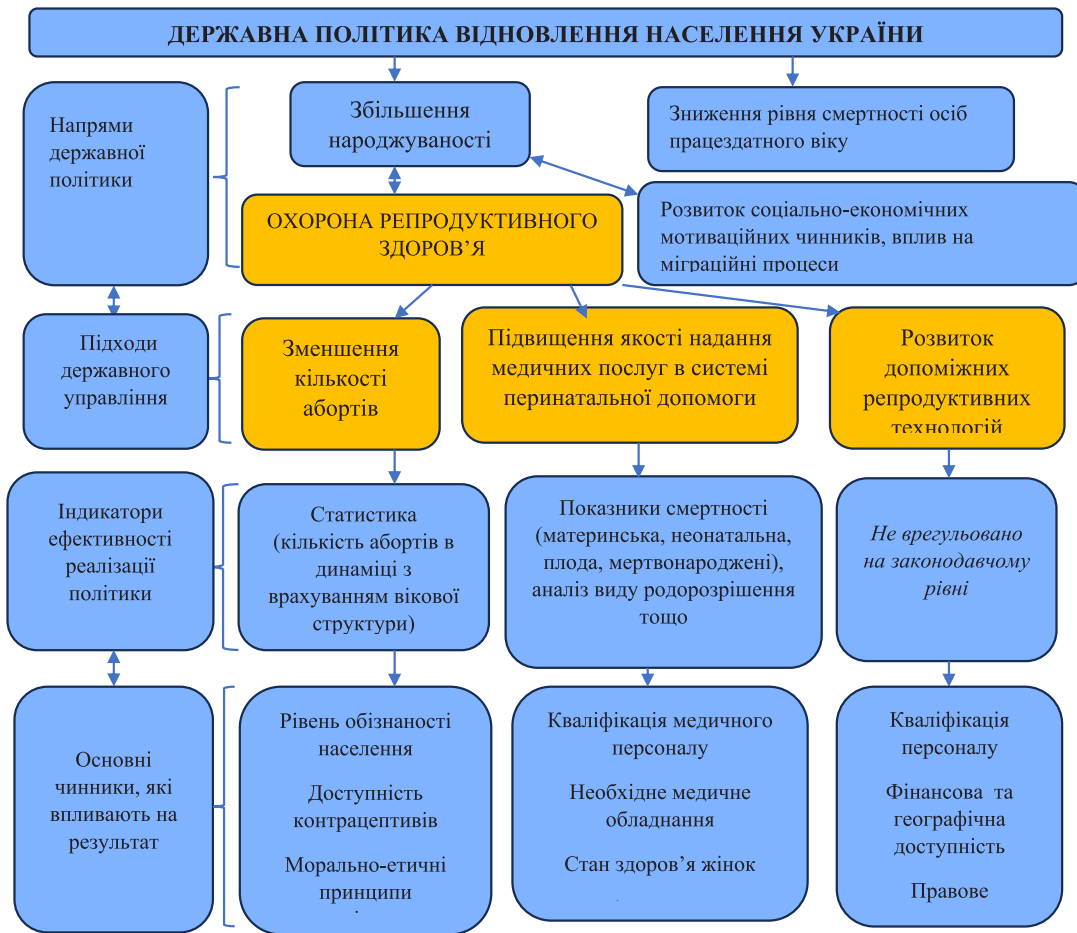


Рис. 1. Компоненти державної політики відновлення населення України

Сформовано автором

В Україні з 1991 року загалом відбуваються позитивні зміни у формуванні сімейної політики. Однак необхідно звернути увагу: міжнародні джерела описують українську сімейну політику як «одну з найбільш щедрих, але найменш ефективних сімейних політик у світі» і вказують на те, що бюджетні обмеження, погане управління та складні процеси подання документів інколи перешкоджають фактичному отриманню допомоги [24]. Хоча виплати зростають, кошти, витрачені на сімейну політику, все ще залишаються відносно невеликими.

Якщо взяти до уваги соціальний аспект, з'ясується, що в Україні кількість дитячих закладів значно скоротилася за роки незалежності: у період з 1990 по 2005 рр. ця кількість зменшилася приблизно з 25 тисяч до 15 тисяч. На думку науковців, бюрократія може перешкоджати ефективній реалізації змін, внесених у сімейну політику, і, таким чином, впливати на можливість населення скористатися своїми соціальними правами [19].

Як видно на рис. 1, важливим блоком проблемних питань, від розв'язання яких залежать показники рівня народжуваності, є стан репродуктивного здоров'я населення і якість надання медичних послуг в системі перинатальної допомоги. Для оцінки ефективності цих послуг одним з методів є аналіз статистичних даних.

Якщо орієнтуватися на українську систему статистичних даних, то можна стверджувати: Україна досягнула значних успіхів у цьому напрямі. Проте дуже часто виникають розбіжності при порівнянні української та міжнародних баз даних і на це, як свідчать міжнародні дослідження, є як мінімум дві причини. По-перше, підходи до реєстрації дітей після народження значно різняться між країнами, що впливає на показник дитячої смертності. До прикладу, якщо у Франції прийнятне відтермінування повідомлення або реєстрації дітей до 24 годин, то в деяких країнах пострадянського блоку такі часові проміжки є набагато триваліші, зокрема в Україні цей термін сягає до чотирьох тижнів (ст. 144) [9]. І чим довше відтермінування

з реєстрацією, тим більша частка недоношених дітей залишиться незареєстрованою. У 1992 році, згідно з офіційною статистикою, в пострадянських країнах подекуди фіксується лише 5 % дітей, які померли протягом 24 годин після народження. Тоді як в такій багатій країні, як Швейцарія, де відтермінування реєстрації є незаконним, цей показник сягає 30 %. У результаті переважна більшість дітей, які померли до кінцевого терміну реєстрації, встановленого законодавчо, просто не були зареєстровані взагалі, що зменшувало рівень дитячої смертності порівняно з іншими країнами. У цьому дослідники вбачають певну потенційну політичну мету багатьох державних чиновників [16].

Окрім цього, розлученим парам може знадобитися більше часу, щоб мобілізуватись і зібратися разом, щоб зареєструвати дитину. З огляду на те, що стаття 212 кодексу України про адміністративні правопорушення тягне за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за будь-яку реєстрацію пізніше ніж через 30 днів після офіційного народження дитини [3], це може сприяти обмеженню права доступу до офіційних систем реєстрації батьків, які мають фінансові труднощі [16].

Другою причиною, яка, з нашого огляду, потребує додаткового аналізу і тим не менше, на думку дея-

ких дослідників, обґрунтовується як альтернативна, є адміністративні маніпуляції з даними, що також могло внести значну упередженість на користь народжуваності жінок в офіційних статистичних даних, і це обумовлено економічним чинником: надзвичайно щедри одноразові материнські субсидії в Україні могли спонукати регіональні статистичні управління змінити кількість народжених у бік збільшення, щоб отримати більше субсидій від уряду [24].

Найбільш неврегульованим питанням в частині охорони репродуктивного здоров'я є застосування допоміжних репродуктивних технологій (ДРТ). На рівні політики не прослідковується чітка мета і завдання держави щодо розвитку цього напрямку в Україні, а в умовах війни і масштабних втрат населення попит на послуги в цьому напрямі зростає.

Лікування за допомогою ДРТ є дорогим і суттєво різниться між країнами у співвідношенні державного та приватного фінансування програм ДРТ. Більшість країн надають часткову або повну компенсацію витрат на лікування безпліддя та/або ліки в межах діючих національних планів охорони здоров'я (48 % країн), приватного страхування (24 %) та державних/провінційних/регіональних планів охорони здоров'я (19 %). За обсягом фінансування країни та регіони також дуже відрізняються (рис. 2): понад 80 % країн Європи

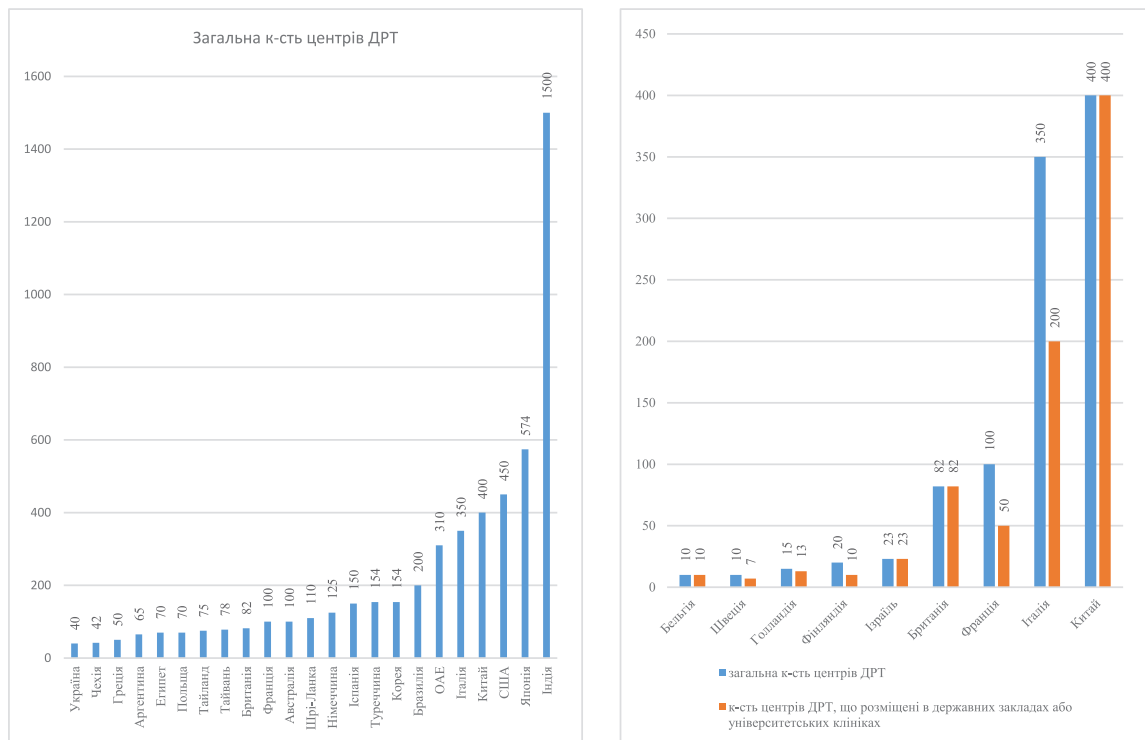


Рис. 2. Країни, у яких кількість центрів з надання послуг ДРТ більше 40, а також ті країни, у яких більше 50 % центрів ДРТ знаходяться в державних закладах або університетських лікарнях [11]

та Океанії покривали фінансові витрати на послуги ДРТ повністю або частково і лише 23 % африканських країн надавали часткове покриття витрат [14].

Ймовірно, немає жодного іншого напряму медичного супроводу та лікування, яке демонструє такі різноманітні механізми фінансування урядами та приватними платниками, як ДРТ. В глобальному дослідженні практик і політики ДРТ, проведеному у 2019 р. Міжнародною федерацією товариств репродукції, встановлено: лише 40 із 85 країн, що становить орієнтовно 47 %, які надали дані про обсяг страхового покриття, повідомили про будь-який вид фінансової підтримки для лікування ДРТ, порівняно з 64 % у 2015 році. Загалом лише 17 із 85 країн запропонували повну компенсацію за послуги ДРТ. Порівняно з попередніми опитуваннями, Японія та Великобританія відзначили зменшення фінансової підтримки ДРТ, 16 країн повідомили про розширення фінансової підтримки, а 42 країни вказали на відсутність змін у фінансовій підтримці [11]. Ірландія залишається однією з двох країн Європейського Союзу, які не пропонують національне фінансування ДРТ, але, навпаки, Фінляндія, Велика Британія та Ізраїль мають дуже щедре державне фінансування лікування безпліддя.

В Україні є 40 закладів охорони здоров'я, що надають послуги з ДРТ, з них лише 3 державні заклади, які мають фінансову підтримку від держави (рис. 3).

Це призводить до того, що споживачі означених послуг у всьому світі мають різну доступності до них. Значні відмінності у вартості послуг впливають на формування цільових груп, тобто тих, хто може дозволити собі отримати доступ до лікування за допомогою ДРТ [14]. Для тих, хто проживає в країнах, де немає служб репродуктивної допомоги, що фінансуються на державному рівні,

особи нижчого соціально-економічного статусу, можуть не мати змоги звернутися за допомогою у випадку безпліддя через нездатність дозволити собі самофінансоване лікування [15].

З огляду політики, питання фінансування послуг ДРТ розглядається паралельно з ефективністю таких послуг. Одним з чинників, що позитивно впливають на досягнення ефективності є соціально-економічний статус, який можна розглядати як позицію людини в суспільстві на основі поєднання економічних (дохід, освіта, професія) і соціологічних факторів (соціальний статус і клас) по відношенню до інших [12]. Соціально-економічний статус має потужний вплив на загальний стан здоров'я: люди з вищим статусом зазвичай мають краще здоров'я, ніж ті, хто має нижчий статус. Цей зв'язок був добре встановлений у таких станах, як розлади психічного здоров'я [13], серцево-судинні захворювання [22] та інсульт [18].

Рівень освіти жінок розглядається як найбільший фактор впливу на ефективність послуг у сфері охорони здоров'я. Це може бути тому, що жінки з вищою освітою краще підготовлені для спілкування та взаємодії з медичним персоналом, а також мають глибші знання з питань охорони здоров'я та здатність розуміти кроки, які вони можуть зробити індивідуально для покращення їхніх шансів на успіх (наприклад, оптимальна вага та дієта). Результати досліджень демонструють, що соціально-економічний статус мав статистично значущий вплив на результати вагітності та живонародження після ДРТ [21].

Таким чином, збільшення кількості дітей, народжених за допомогою ДРТ від матерів з вищим соціальним статусом, може бути віддзеркаленням того, що жінки з цих груп, з одного боку, мають більший доступ і частіше проходять лікування, а також і те, що лікування є більш успішним у цій популяції жінок.

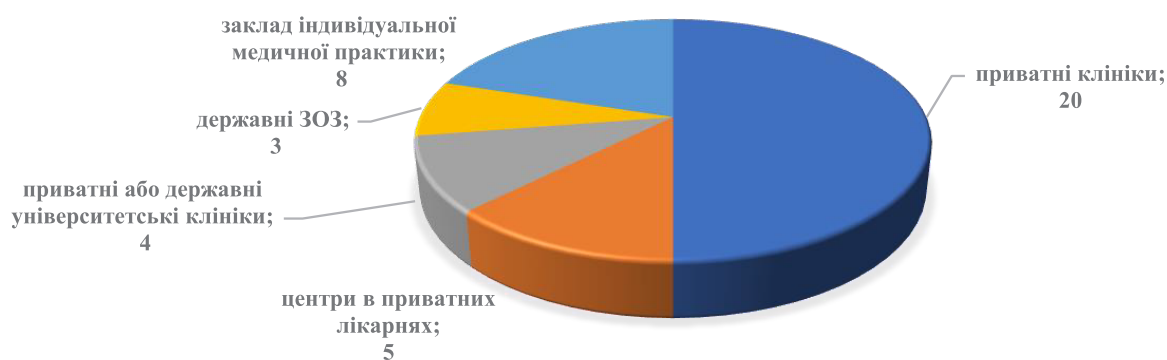


Рис. 3. Кількість та тип центрів допоміжних репродуктивних технологій в Україні станом на 2019 рік [11]

Якщо можна встановити справжній зв'язок між соціально-економічним статусом та результатами лікування фертильності, то це може вплинути на національну політику та практику охорони здоров'я. В Англії місцеві комісійні групи визначають доступ пар до програм лікування безпліддя, що фінансуються державним бюджетом, і кількість відповідних спроб. Соціально-економічні відмінності можуть дозволити комісарам інтерпретувати показники успіху на основі аналізу місцевого населення, щоб підвищити їхні загальні шанси на успіх [15]. Така політика прослідковується також в Ізраїлі, де жінки мають змогу отримати освіту, зробити кар'єру і мати повну підтримку держави у випадку проблем із вагітністю.

В Україні політику охорони здоров'я формує держава та забезпечує її реалізацію (ст. 12) [4]. Це відбувається шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я Верховною Радою України (ст. 13). Відповідно до законодавства про охорону здоров'я застосування штучного запліднення та імплантації ембріона здійснюється «за медичними показаннями повнолітньої жінки, з якою проводиться така дія, за умов наявності письмової згоди подружжя, забезпечення анонімності донора та збереження лікарської таємниці» згідно із встановленим порядком [4, ст. 48]. Це може означати, що держава підтримує лише подружні пари, і не забезпечує такого права для одиноких жінок. Потребує також додаткового аналізу питання державної підтримки молодих жінок, які втратили чоловіків на війні, і одиноких жінок, які беруть участь у захисті країни і мають бажання народити дітей. А таких жінок стає все більше. Зростає кількість жінок, які проходять службу в ЗСУ. Так, у 2014 році загальна чисельність жінок становила 49 926, а станом на 1 березня 2023 року – 60 538 жінок [2]. Через негативний вплив факторів військового і воєнного середовища, жінки-військовослужбовці мають більше захворювань і проблем з репродуктивним здоров'ям, ніж представниці «мирних» професій. До 30 % жінок-ветеранок стикаються з проблемами неплідності [1].

Складовою частиною державної політики охорони здоров'я в Україні є місцеві і регіональні комплексні та цільові програми, що формуються органами місцевого самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях (ст. 13). І на сьогодні створені механізми і є можливості розвивати окремі послуги з охорони

репродуктивного здоров'я на рівні регіонів. Таку змогу використала Львівська область, де запровадила Комплексна програма підтримки галузі охорони здоров'я на 2021–2025 рр. В межах програми вперше виділено 8 млн з обласного бюджету на придбання дороговартісних медикаментів для лікування безпліддя за допомогою допоміжних репродуктивних технологій [5]. Це допоможе стати батьками 200 парам з Львівщини, які стикнулися з різними проблемами безпліддя.

Висновки із цього дослідження і далі перспективи в цьому напрямку. Основною метою державної політики охорони репродуктивного здоров'я є відтворення здорового населення. Були досягнуті певні успіхи у цьому напрямі і вони стосуються здебільшого якості надання медичних послуг. Однак ефективність політики охорони репродуктивного здоров'я окрім медичних визначається багатьма чинниками соціального та економічного спрямування. Повномасштабна війна в Україні дуже сильно вплинула на погіршення репродуктивного здоров'я населення. Погіршення фізичного та психічного здоров'я, величезні втрати здебільшого чоловіків репродуктивного віку, безпрецедентні масштаби еміграції змінюють акценти державної політики охорони репродуктивного здоров'я. Настав час переглянути управлінські підходи і доповнити Стратегію відновлення країни, комплексом «відтворення населення». Заходи з покращення репродуктивного здоров'я мають бути ретельно виваженими та науково обґрунтованими з точки зору економічної доцільності та соціальної вигоди.

Прогрес і досягнення ефективності в лікуванні безпліддя може дати надію багатьом жінкам завагітніти, але залишаються значні соціальні, економічні та географічні бар'єри щодо того, хто може отримати доступ до цих послуг та отримати від нього користь. Доступність послуг ДРТ на медичному ринку ускладнює наше розуміння державної політики у сфері репродуктивної медицини в Україні. Проведений аналіз дає підстави стверджувати: закони ДРТ в Україні сьогодні пов'язані більше з економічними приватними інтересами, хоча ДРТ лежать на перетині питань життя і здоров'я та відтворення населення. ДРТ є важливою складовою приватної медицини, яка заробляє гроші. В цих результатах вражає також те, що тут не дотримані шаблони, які можна побачити в законодавстві щодо абортів та контрацепції – тих репродуктивних політик, які вважаються «політиками моралі», хоча політичні дебати в цьому напрямі ведуться.

Список літератури:

1. Війна і жінки: трагічні наслідки для репродуктивного здоров'я. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/viyna-i-zhinky-trahichni-naslidky-dla-reproduktyvnoho-zdorovia/31508583.html> (дата звернення: 14.08.2023).
2. Кількість жінок-військових у ЗСУ з 2014 року зросла у 2,5 раза. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubricato/3682549-kilkist-zinokvijskovih-u-zsu-z-2014-roku-zroslo-u-25-raza.html> (дата звернення: 17.08.2023).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#top> (дата звернення: 14.08.2023).
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення: 14.08.2023).
5. Перелік завдань, заходів та показників на 2023 рік Комплексної програми підтримки галузі охорони здоров'я Львівської області на 2021–2025 роки. URL: <https://loda.gov.ua/documents/61456> (дата звернення: 16.08.2023).
6. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни: Указ Президента України 21 квітня 2022 року № 266/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text> (дата звернення: 18.08.2023).
7. Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2006 р. N 879. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF#top> (дата звернення: 14.08.2023).
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» Указ Президента України № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 14.08.2023).
9. Сімейний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (дата звернення: 14.08.2023).
10. Яцевський Віталій. Демографічні чинники післявоєнного відновлення нашої країни. *Голос України* (газета Верховної Ради України) від 16 вересня 2022. URL: <http://www.golos.com.ua/article/364400> (дата звернення: 16.08.2023).
11. Allan, Sonia, et al. International federation of fertility societies' surveillance (IFFS) 2019: Global trends in reproductive policy and practice. *Global Reproductive Health*, 2019, 1-138.
12. Baker, Elizabeth H. Socioeconomic status, definition. *The Wiley Blackwell encyclopedia of health, illness, behavior, and society*, 2014. 2210–2214.
13. Businelle, M. S., et al. Do stressful events account for the link between socioeconomic status and mental health?. *Journal of Public Health*, 2014. 36.2 : 205–212.
14. Chambers, Georgina M., et al. Funding and public reporting strategies for reducing multiple pregnancy from fertility treatments. *Fertility and sterility*, 2020. 114.4 : 715–721.
15. Imrie, Rachel, et al. Socioeconomic status and fertility treatment outcomes in high-income countries: a review of the current literature. *Human Fertility*, 2023. 26.1 : 27–37.
16. King, Lawrence; Michael, Marc. No Country for Young Girls: Market Reforms, Gender Roles, and Pre-natal Sex Selection in Post-Soviet Ukraine. 2016.
17. Marko Jukic. Total polulation change, 1990–2022. Data from World Bank. Twitter.com
18. Marshall, Iain J., et al. The effects of socioeconomic status on stroke risk and outcomes. *The Lancet Neurology*, 2015. 14.12 : 1206–1218.
19. Perelli-Harris, Brienna. Ukraine: On the border between old and new in uncertain times. *Demographic research*, 2008, 19: 1145–1178.
20. Refugees from Ukraine recorded in Europe. URL: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>
21. Richardson, A. L., et al. Effect of deprivation on in vitro fertilisation outcome: a cohort study. *BJOG: An International Journal of Obstetrics & Gynaecology*, 2020. 127.4 : 458–465.
22. Rosengren, Annika, et al. Socioeconomic status and risk of cardiovascular disease in 20 low-income, middle-income, and high-income countries: the Prospective Urban Rural Epidemiologic (PURE) study. *The Lancet Global Health*, 2019. 7.6 : e748–e760.
23. Ukraine crisis briefing. URL: https://www.rescue.org/eu/country/ukraine?gclid=Cj0KCQjwldKmBhCCARIsAP-OrfybYzBpwaV6pqG9zQF09FunDeMq36GlplmxDg4pmcv60QE9FsU6nIaAgmPEALw_wcB
24. Wesolowski, Katharina; Ferrarini, Tommy. Family policies in Ukraine and Russia in comparative perspective. 2015.

Khudoba O.V. STATE REPRODUCTIVE HEALTH PROTECTION POLICY IN UKRAINE DURING WARTIME: SOCIO-ECONOMIC ASPECTS

Argued: a significant depopulation of the population with an indicator of – 28.9 % is a characteristic feature of Ukraine. The main factors that significantly influenced this indicator have been the war, the aging of the population and the emigration of the population. Taking into account such depopulation processes, the state policy of population restoration needs increased attention already today. The main goal of the state reproductive health policy is to reproduce a healthy population. The effectiveness of reproductive health protection policy is determined by many factors of social and economic direction in addition to medical ones. The full-scale war in Ukraine greatly affected the deterioration of the reproductive health of the population. Deterioration of physical and mental health, huge losses of mostly men of reproductive age, unprecedented scale of emigration are changing the emphasis of state reproductive health policy. There is a well-founded need to revise administrative approaches and supplement the Strategy for the recovery of the country with a complex of «population reproduction». Measures to improve reproductive health must be carefully considered and scientifically based in terms of economic feasibility and social benefit. An analysis of the socio-economic indicators of the state policy of the reproductive health of the population of Ukraine in wartime conditions was carried out in order to further justify the possibilities of improving certain areas of this policy, in particular; the effectiveness of the measures taken at different levels of administration, the level of availability of reproductive services and the assessment of their impact on the demographic situation were determined, and therefore on the development of the country in general; international experience is summarized for the formation of recommendations. It was established that the most unsettled issue in terms of reproductive health care is the use of assisted reproductive technologies. At the political level, a clear goal and task of the state regarding the development of this direction in Ukraine is not followed, and in the conditions of war and large-scale population losses, the demand for services in this direction is growing. The availability of assisted reproductive technology services on the medical market makes it difficult to understand the state policy in the field of reproductive medicine in Ukraine. There remain significant social, economic and geographic barriers to those who can access and benefit from these services. The conducted analysis gives reason to assert: the laws of assisted reproductive technologies in Ukraine today are more related to economic private interests, although these issues lie at the intersection of issues of life and health and reproduction of the population.

Key words: public administration, state health care policy, reproductive health care, assisted reproductive technologies, perinatal care.

Васиньова Н.С.

ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

ЕТИЧНІ КОДЕКСИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті схарактеризовано антикорупційну спрямованість етичних стандартів, Кодексів етичної поведінки державних службовців на тлі Євроінтеграції.

Проаналізовано Кодекси етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які розміщено на офіційних сайтах територіальних громад. Виокремлено наявні особливості, визначено умови функціонування та запровадження етичного кодексу. Підкреслено необхідність запровадження антикорупційних заходів, забезпечення співвідношення професіоналізму й моральності, зміцнення ролі та кодифікації етичних кодексів у воєнний період. Утім запровадження Кодексів етичної поведінки є ефективним, якщо вони підкріплюються дієвими механізмами, що забезпечують дотримання норм, які містяться в документі в поєднанні з іншими інструментами боротьби з корупцією. Проте їх вплив, функційне призначення не повинно бути обмеженим лише питаннями боротьби з корупцією.

У процесі дослідження окреслено комплексні кроки, які допоможуть покращити рівень боротьби з корупцією та сприятимуть ефективному відновленню України. Одним із дієвих інструментів є запровадження якісно нових стандартів державного управління, зокрема Кодексів етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спираючись на провідний досвід зарубіжних країн і відповідність міжнародним стандартам. Що аспектно вплине як на протидію і запобігання корупційним проявам, так і розвиток етичної системи публічної служби в Україні зокрема.

Автором наголошено, що у сучасних українських реаліях, період боротьби за свою незалежність, територіальну цілісність має стати відправною точкою зародження «етичної ери» в управлінні.

***Ключові слова:** державне управління, публічне управління, євроінтеграція, стандарти етичної поведінки, етичні кодекси, попередження корупції, відновлення України.*

Постановка проблеми. Євроінтеграційні процеси вимагають від країни-кандидата вступу змін у політичну, економічну, правову та соціальну сферу. До того ж, необхідним є запровадження антикорупційних заходів, можливих інструментів забезпечення доброчесності в цій галузі, створення прозорих механізмів контролю за діяльністю державних службовців, забезпечення співвідношення професіоналізму й моральності, зміцнення ролі етичних кодексів зокрема. Тому за сучасних умов, у воєнний період, потреба в кодифікації, формалізації правил поведінки державних службовців в Україні зросла більш ніж раніше, коли персонал у достатньо стабільній ситуації виконував покладені на нього службові повноваження та дотримувався ціннісних орієнтирів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В українських і зарубіжних наукових працях висвітлюються як основні вимоги до етичної поведінки державних управлінців, позитивний досвід етизації державної служби різних країн, так і стандарти етичної поведінки та засоби запобігання, урегулювання конфлікту інтересів на державній службі (Т. Адорно, І. Бірі, А. Бобровник, Т. Василевська, С. Вернер, Е. Вігода-Гадот, Д. Галліган, Р. Даян, Г. Джумагельдієва, Р. Еррера, Т. Мотренко, Т. Панфілов, І. Попова, М. Рудакевич, Л. Сергієнко, І. Сергієнко, Н. Сорокіна, Б. Сутор, Н. Требенєць, Л. Чабак та ін.).

Окремої уваги в цьому контексті потребує Модуль 13 Доброчесність та етика в публічній сфері [3], який розроблено в рамках ініціативи Управління ООН з протидії наркотикам

та злочинності «Освіта заради справедливості» (EducationforJustice – E4J), що є складовою Глобальної програми з упровадження Дохінської декларації, становить частину серії університетських модулів E4J із питань доброчесності та етики, зокрема боротьби з корупцією тощо.

Мета статті – схарактеризувати антикорупційну спрямованість етичних кодексів у системі державного управління на тлі Євроінтеграції, що зумовило такі завдання:

- дослідити Кодекси етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та виокремити наявні особливості;
- окреслити умови функціонування та запровадження етичного кодексу.

Виклад основного матеріалу дослідження. У загальних стандартах, що застосовуються до всіх державних службовців, більшістю країн ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) (англ. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)) – міжнародна організація, що об'єднує 37 країн світу, більшість з яких є країнами з високим доходом громадян, високим індексом людського розвитку розглядаються як розвинені [5] розроблено додаткові кодекси для конкретних посад, зокрема й державних службовців та вищих державних службовців, а також професій, що задіяні в чутливих сферах. До них належать: правоохоронні органи, судова система та національна оборона; фінансово чутливі сектори (наприклад, податкові та митні адміністрації); професії з традиціями саморегулювання (лікарі, медичний персонал, юристи).

Звідси можна зробити висновок, що в більшості розвинутих країн світу існує система етичних кодексів державних службовців. Вважається, що на практиці найбільш ефективно система державної служби діє там, де пов'язана з традиціями та звичаями національної культури, системою її базових цінностей, націлена на інновації та має соціальну спрямованість. Ці припущення також підтверджує аналіз структури рейтингу Transparency International Індексу сприйняття корупції (Corruption Perception Index – CPI) [5], його результати демонструють, що чим вищий рівень економічного розвитку країни, тим нижчим є рівень корупції в ній, і навпаки.

Говорячи про прогрес України в питанні боротьби з корупцією, член рахункової палати Юхан Партс зазначив, що «Попри незначне покращення, загальна картина не змінилася: на фронті корупції проривів немає» [6; 9]. І це спираючись на індекс сприйняття корупції Transparency

International, у якому Україна з 2012 року суттєво покращила свої показники. Наша країна увійшла до числа 25 країн, у яких у 10-річній динаміці зафіксовано статистично значуще зростання. У 2017 році Україна знаходилася на 131 місці у світі, а в 2018 р. – уже на 120 місці. Проте 32 бали зі 100 можливих отримала Україна в Індексі сприйняття корупції (CPI) за 2021 рік. У 2022 році Україна покращила свій показник на один бал, і в результаті – отримала 33 бали зі ста та наразі посідає 116 місце зі 180 країн Transparency International Ukraine (2022) [4].

Як бачимо, Україна увійшла до переліку 15 країн світу, які за 10 років демонструють найбільший прогрес в Індексі сприйняття корупції. Індекс нашої держави покращився на 8 балів. Серед позитивних зрушень минулого року [4; 5]:

- ухвалення Антикорупційної стратегії до 2025 року;
- призначення керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП);
- ефективна діяльність Вищого антикорупційного суду (ВАКС).

Крім того, у суспільстві суттєво зріс запит щодо неприпустимості корупції в умовах війни та під час відбудови, а також неготовність її толерувати [4; 5].

За підсумками це дає підстави не погодитися із зазначеною вище тезою Ю. Партса, оскільки, попри повномасштабну війну, Україна все ж таки демонструє прогрес у боротьбі з корупцією, що виключає його епізодичність. Але водночас стан антикорупційної ситуації в країні є недостатньо задовільним і значно гальмує процес входження до Європейського союзу, про що відкрито заявляють наші союзники. До того ж, воєнні дії також актуалізують корупційні прояви: саме кризові ситуації підвищують корупційні ризики, зловживання владою, порушення етичних норм зокрема.

Transparency International Ukraine запропонувала чотири комплексні кроки, які допоможуть покращити рівень боротьби з корупцією та сприятимуть ефективному відновленню України у 2023 році [4]: завершення конкурсів до антикорупційних органів; доступність відкритих даних; судова реформа, зокрема реформа конституційного правосуддя з урахуванням висновків Венеційської комісії; прозорість закупівель для відновлення.

Насамперед, до цього переліку слід додати запровадження якісно нових стандартів державного управління, зокрема Кодексів етичної поведінки державних службовців, спираючись на провідний досвід зарубіжних країн.

Окремі автори зазначають, що вивчення як зарубіжного, так і вітчизняного досвіду показує, що навіть сам факт виникнення такого документа та його обговорення в адміністративних колективах послугував би підвищенню рівня адміністративної моралі, чого наш апарат сьогодні так потребує [1].

Проте огляд джерельної бази з проблематики, зокрема зарубіжної [10–12] демонструє, що думки експертів різняться щодо ефективності етичних кодексів на практиці.

Професор Є. Хриков зазначає, що в Україні існують всі складові інфраструктури етичної системи публічної служби, проте формально. Жоден з цих елементів не реалізує в повному обсязі свої потенційні можливості щодо забезпечення належного рівня етики публічних службовців [7].

Певне коло вчених зазначають, що з одного боку, будучи офіційним документом, прописані положення виконують функцію нагадування, забезпечення усвідомлення моральних норм державними службовцями, допомагаючи розпізнати етичні дилеми в професійній діяльності та вказівки щодо того, як реагувати у складних етичних ситуаціях [10].

З іншого боку, ученими зазначено, що етичні кодекси часто вважаються неефективними [11]. Експерти їх критикують за те, що вони паперові тигри або навіть потенційно шкідливі декоратори. Дуже часто їх упровадження є неоднозначним, тому як невиконання їх положень не карається, а їхній внесок у зменшення корупції є незначним. Натомість їх головна мета, як зазначають учені, здається, «добре виглядати» в очах міжнародних донорів, засобів масової інформації та іншої аудиторії. У цьому розумінні етичні кодекси мають багато спільних рис з іншими ініціативами щодо реформування управління в країнах, що розвиваються, які є предметом «інституційного ізоморфізму» або мімікрії нібито бажаних форм організації державного сектора [12].

Спростовування значення стандартів етичної поведінки, зокрема Кодексів, а саме вплив їх на формування етичних цінностей, є недоцільним і недостатньо обґрунтованим. Навпаки, на наше переконання, у сучасних українських реаліях, період боротьби за свою незалежність, територіальну цілісність має стати відправною точкою зародження «етичної ери» в управлінні. Отже, етичні кодекси справедливо можна вважати певним засобом формування професійної моралі, просування етики, сприяння публічної доброчесності, передумовою соціальної ефективності держави тощо. Але перш за все, упровадження етичних кодексів є ефективним, якщо вони підкріплюються дієвими механізмами, що забезпечують дотримання норм,

які містяться в документі в поєднанні з іншими інструментами боротьби з корупцією.

У ході дослідження було розглянуто Кодекси етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Кодекс), які розміщено на офіційних сайтах громад. Ураховуючи те, що Кодекси етичної поведінки можуть варіюватися залежно від конкретних вимог і потреб громади та регіону, було проаналізовано зміст доступних. Але зауважимо, що далеко не на всіх оглянутих сайтах документ оприлюднено.

Так, змістовний аналіз дозволив з'ясувати, що в певних документах не чітко прописано інформацію стосовно того, чого чекають від працівника, зокрема не подано інформації щодо принципів поведінки державного службовця (патріотизм, гуманізм, ефективність, справедливість, неупередженість, уважність тощо); відсутня інформація щодо громадського та внутрішнього контролю за дотриманням Кодексу; не в кожному Кодексі прописаний порядок прийняття Присяги. Однак, на нашу думку, текст зобов'язання принесення присяги повинен бути закріплений окремим розділом Кодексу етичної поведінки посадових осіб. Є випадки, коли зазначено склад комісії з визначення рівня етики працівників територіальної громади, але відсутня інформація щодо критеріїв (показників), за якими проводиться оцінювання.

Переважає більшість Кодексів етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування має інформацію щодо загальних обов'язків працівників, прав і принципів поведінки посадових осіб, відповідальність за порушення норм Кодексу, а також визначає основні правила поведінки з інформацією. Виходячи з цього, необхідним є вилучення застарілих положень та навпаки, доопрацювання документа, ураховуючи актуальну інформацію, якою далі будуть керуватися працівники при виконанні своїх професійних обов'язків.

Також, за попередніми результатами аналізу офіційних сайтів громад, було встановлено, що етичній складовій діяльності територіальних громад надається надто мало уваги, а саме: відсутня інформація щодо результатів оцінювання, пропозицій, коментарів того, що відбувається; відсутні плани роботи щодо висвітлення пріоритетних напрямів навчання на поточний рік, зокрема, не на кожному сайті розміщено Кодекси етичної поведінки посадових осіб [8]. Наразі до цього переліку можна додати таке: нестабільне законодавство, відсутність фінансової стійкості в державному секторі, відсутність цілісної системи щодо формування морального суспільства загалом.

Очевидно, що потужним поштовхом до вирішення цієї проблеми є цифровізація надання послуг державними органами в Україні, проте можливим варіантом розв'язання зазначеного питання є встановлення відповідності Кодексів етичної поведінки посадових осіб, зокрема місцевого самоврядування, міжнародним стандартам поведінки державних службовців. Що, на нашу думку, аспектно вплине як на протидію і запобігання корупційним проявам, так і розвиток етичної системи публічної служби в Україні зокрема. Отже, стандарти етики переконливо підтверджують курс країни на дотримання прав людини не тільки щодо співробітників окремої громади, але й тих, хто є в цьому ланцюжку: посадових осіб, керівного складу, громадян, окремих структурних підрозділів, установ, фірм, громадських організацій тощо.

Спираючись на те, що мета Кодексу поведінки державних службовців є триєдиною, а саме: схарактеризувати етичний клімат, що переважає в державній службі; сформулювати, яких норм етичної поведінки чекають від державних службовців; роз'яснити громадськості, якої поведінки слід чекати від державних службовців та як треба поводити себе у стосунках з ними [2], тому їх вплив, функційне призначення не повинно бути обмеженим питаннями боротьби з корупцією. Етичні кодекси повинні йти далі та сприяти встановленню високих норм етичної поведінки; проголошувати загальні принципи, що охоплюють законність, дбайливість, ефективність та ощадливість, прозорість, конфіденційність та вміння поводитися з класифікованою інформацією; формувати персональну відповідальність і незалежність суджень, чесність і послідовність у співпраці та професійне вдосконалення.

При цьому, однією з умов функціонування та запровадження документа, визначальним є доведення положень Кодексу до кожного працівника, під особистий підпис. Це можна пояснити тим, що немає підстав стверджувати, що кожен співробітник знає, яких норм поведінки чекають від нього, які провідні принципи є в основі його конкретної діяльності. Покладання на наявні позитивні особисті якості, непрописаний процес засвоєння норм у службовому оточенні є випадковим і недостатнім. Звідси є потреба щодо вдосконалення процесу інформування працівників. За необхідності, треба додати до посадових інструкцій розділ щодо ознайомлення із положеннями Кодексу. Також важливо визначити періодичність перегляду (оновлення) Кодексу та проведення перевірки його використання. Зокрема, звернення працівника до Кодексу дає можливість провести

самоаналіз своєї поведінки та визначити аспекти, які відрізняють його поведінку від очікуваної.

Підсумовуючи слід зазначити, що загалом інфраструктура етичної системи публічної служби містить різноманітні компоненти та механізми, які створюють, забезпечують і підтримують добросесну поведінку, етичні стандарти публічних службовців. Крім того, не слід виключати, що складна ситуація в державі, воєнні дії можуть створювати додаткові обставини та спокуси, що ставлять під загрозу ефективність роботи державного апарату. Звідси першочерговим завданням постає інституційне забезпечення функціонування державної служби в країні, зокрема подолання формального існування Кодексу етичної поведінки посадових осіб.

Висновки. Повномасштабна війна в Україні спричинила трансформацію моральних вимог до влади, зокрема державних службовців, тому служіння державі та суспільству, непідкупність, чесність, принципиовість, відповідальність за свої дії – ці, та інші моральні якості мають наразі вирішальне значення в боротьбі за незалежність, суверенітет та територіальну цілісність, а також є провідними критеріями щодо оцінки професійної діяльності посадових осіб. Проте з'ясовано, що етична система державної служби є достатньо складною і містить багато різних аспектів, які мають вплив на розвиток управлінської етики, забезпечення добросесності та рівень демократизації суспільства та є одним із важливих механізмів розвитку публічної служби зокрема.

У цьому контексті, ми дійшли висновку, що:

- чим вищий рівень економічного розвитку країни, тим нижчим є рівень корупції в ній, і навпаки;
- стан етики публічних службовців безпосередньо залежить від рівня корупції в державі, а принцип довіри має найважливіше значення для сталого її розвитку;
- рівень демократизації суспільства прямо залежить від дій та поведінки державних службовців;
- стандарти етичної поведінки державної служби, Кодекси поведінки є одним із засобів забезпечення нульової толерантності до корупції, професійного розвитку, високого кінцевого результату роботи, вирішення конфліктів, захисту прав та інтересів як державних службовців, так і громадськості загалом тощо.

До перспектив подальших досліджень відносимо розгляд додаткових ефективних механізмів запровадження етичних стандартів у державний сектор, вивчення засобів, які сприяють створенню умов для формування високоморального суспільства, зокрема антикорупційних інструментів, які були б дієвими при спільному, комплексному використанні.

Список літератури:

1. Войтенко А. Б., Якобчук В. П., Пугачова Н. С. Професійна етика державного службовця в контексті ефективності публічного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1581> (дата звернення: 19.08.2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.2.36.
2. Дистанційний курс «Етика в державному управлінні» для магістратури спеціальності «Державна служба» Хриков Є. М., Васиньова Н. С. [електр. вид.]. Держ. закл. «Луган. нац. ун-т імені Тараса Шевченка», Луганськ. 2012. 208 с.
3. Добросовісність та етика в публічній сфері. URL: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/E4J_Integrity_and_Ethics_Module_13_final_UKR.pdf (дата звернення: 20.08.2023).
4. Індекс сприйняття корупції. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/#/%202022> (дата звернення: 20.08.2023).
5. Організація економічного співробітництва та розвитку. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Організація_економічного_співробітництва_та_розвитку (дата звернення: 20.08.2023).
6. У ЄС розійшлися оцінки успіхів України у подоланні корупції URL: <https://www.dw.com/uk/chy-dosiahla-ukraina-uspikhu-v-borotbi-z-koruptsiieiu-otsinky-v-yes-roziishlysia/a-59777357> (дата звернення: 20.08.2023).
7. Хриков Є. М. Етична система публічної служби України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1593> (дата звернення: 03.07.2022). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.6.
8. Хриков Є. М., Васиньова Н. С. Аналіз етичної системи територіальної громади. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Том 32 (71) № 3. 2021. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/3_2021/16.pdf DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.3/14>.
9. Чи досягла Україна успіху в боротьбі з корупцією: оцінки в ЄС розійшлися. URL: <https://www.dw.com/uk/chy-dosiahla-ukraina-uspikhu-v-borotbi-z-koruptsiieiu-otsinky-v-yes-roziishlysia/a-59777357> (дата звернення: 20.08.2023).
10. Beerl I., Dayan R., Vigoda-Gadot E., & Werner S. B. Advancing ethics in public organizations: The impact of an ethics program on employees' perceptions and behaviors in a regional council. *Journal of Business Ethics*, 112 (1), 59–78. 2013.
11. Garcia-Sanchez I., Rodriguez-Dominguez L., & Gallego-Alvarez I. Effectiveness of ethics codes in the public sphere: Are they useful in controlling corruption? *International Journal of Public Administration*, 34 (3), 190–195. 2011. URL: https://www.researchgate.net/publication/232820164_Effectiveness_of_Ethics_Codes_in_the_Public_Sphere_Are_They_Useful_in_Controlling_Corruption DOI: 10.1080/01900692.2010.532184.
12. Matt Andrews. *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge: CUP. 2013.

Vasynova N.S. ETHICAL CODES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM AGAINST THE BACKGROUND OF EUROPEAN INTEGRATION

The article characterizes the anti-corruption orientation of ethical standards and Codes of Ethical Conduct for civil servants against the background of European integration.

The Codes of Ethical Conduct for civil servants and local self-government officials posted on the official websites of territorial communities were analyzed. The existing peculiarities were highlighted, and the conditions for the functioning and implementation of the code of ethics were determined. The necessity of introducing anti-corruption measures, ensuring the correlation between professionalism and morality, strengthening the role and codification of ethical codes in wartime is emphasized. However, the implementation of Codes of Ethical Conduct is only effective if they are supported by efficient mechanisms that ensure compliance with the norms contained in the document in combination with other anti-corruption instruments. Nevertheless, their impact and functional purpose should not be limited solely to anti-corruption issues.

The study outlines a set of comprehensive steps aimed at improving the fight against corruption and contributing to Ukraine's effective restoration. One of the effective tools is the introduction of qualitatively new standards of public administration, in particular, Codes of Ethical Conduct for civil servants and local-government officials, based on the leading experience of foreign countries and compliance with international standards. This will have a significant impact on both combating and preventing corruption and the development of an ethical system of public service in Ukraine.

The author emphasizes that the period of struggle for independence and territorial integrity in today's ukrainian realities should become the starting point for the formation of an «ethical era» in public administration.

Key words: *governance, public administration, European integration, standards of ethical conduct, codes of ethics, prevention of corruption, restoration of Ukraine.*

Кучменко В.О.

Державний університет «Житомирська політехніка»

Яцулинець Т.М.

Державний університет «Житомирська політехніка»

ОСНОВИ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Стаття присвячена визначенню особливостей цифровізації державного управління в процесі цифрової трансформації в різних сферах суспільного життя України. Вивчення цього питання є досить значущим, зміни в цій сфері сприятимуть розвитку України як країни з цифровою економікою, яка стає все більш актуальною. Метою статті є дослідження основ діджиталізації в публічному управлінні.

У статті проведено аналіз наукової літератури в частині сутності поняття діджиталізація та визначено власне бачення поняття діджиталізація в публічному управлінні, а саме: це процес фундаментальної трансформації механізмів державного управління загалом і діяльності державних органів зокрема, що ґрунтується на впровадженні цифрових технологій у всі аспекти діяльності та розвитку цифровізації в державі.

Застосування цифровізації у сфері державного управління може стати важливим вектором цифрової трансформації конкурентоспроможного економічного розвитку України.

У процесі дослідження було розглянуто особливості діяльності Мінцифри та проаналізовано завдання які воно перед собою поставило на період до 2024 року. Розглянуто позитивні сторони розвитку діджиталізації в сфері публічного управління та можливі негативні наслідки. Встановлено, що важливим етапом є підготовка до запровадження цифрового публічного адміністрування та формування цифрових компетенцій, переважно серед державних службовців, які надають публічні послуги. Формування цифрової грамотності українського народу є запорукою успіху цифрової трансформації, а оволодіння державними службовцями цифровими можливостями стане важливою передумовою цифровізації державного управління та цифровізації державного сектору.

Розробка технічних та організаційних заходів дозволить усунути можливі недоліки та загрози в сфері діджиталізації в публічному управлінні.

Ключові слова: публічне управління, діджиталізація, електронне урядування, органи державної влади.

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток науки та техніки створює нові виклики для розвитку не лише розвитку бізнес середовища але й для впровадження новітніх технологій в роботу органів державної влади. Зараз, коли в Україні триває війна, комунікаційні технології електронного урядування та державного управління відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування та координації дій влади та громадян в умовах воєнного стану. Одним із пріоритетних напрямів державної політики є впровадження ІКТ у діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з метою цифровізації послуг, що надаються цими установами. Такі зміни вкрай необхідні, задля збереження ефективності роботи державних установ та унеможливлення впливу агресора на якість послуг.

Темпи змін які ми спостерігаємо в сучасному світовому просторі підтверджує, що вже давно

відбувся вихід за рамки побудови інформаційного суспільства, адже цифрові технології поглинають усе більше сфер суспільного життя, докорінно змінюючи форми та методи їх реалізації. В умовах сьогодення, усі країни Європейського союзу орієнтуються на розвиток саме у напрямку побудови «цифрової економіки», використовуючи усі можливі конкурентні переваги від її впровадження. Україна не є виключенням саме тому ми намагаємось бути у тренді, розвиваючи інформаційні технології у різних напрямках як публічного управління, так і суспільного життя в цілому [9].

Незважаючи на певні досягнення, системного та синергетичного ефекту на розвиток країни це ще не дало. Ми вважаємо, що застосування цифровізації у сфері державного управління може стати важливим вектором цифрової трансформації конкурентоспроможного економічного розви-

тку України завдяки якому ми будемо повноцінними членами європейської спільноти.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Питання діджиталізації досліджувалися багатьма вченими, зокрема праці К. Гуменної, Г. Козбура, І. Струтинської орієнтовані на впровадження цифрової економіки та її впливу на бізнес-середовище. Питанням цифрових трансформацій та впровадження діджиталізації в публічне управління присвятили свої праці І. Арістова, О. Баранов, К. Беляков, Т. Биркович, В. Биркович, М.В. Гордійчук, Н. Грицяк, В. Дрешпак, О. Кабанець, О. Карпенко, П. Клімушин, Л. Кормич та А. Кормич, Т.Краснопольська, В. Куйбіда, К. Куприна, С. Левчук, Н. Литвин, О. Литвинов, І. Лопушинський, І. Милосердна, М. Міхровська, В. Наместнік, А. Новицький, Н. Новицька, О. Орлов, Г. Почепцов, І. Сопілко, М. Швець та інші. Проте залишається ряд питань, які розкриті фрагментарно.

Метою статті є дослідження основ діджиталізації в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Новітні інформаційно-комунікаційні технології кардинально змінили всі соціальні відносини – формується нове інформаційне цифрове суспільство.

Актуальність забезпечення ефективного реформування державних інституцій та публічної влади в умовах цифрових трансформацій залишається не змінною, вона проявляється завдяки електронному урядуванню, що переходить у діджиталізовану форму, метою якого є поліпшення ефективності роботи органів влади з громадянами, підприємствами й іншими установами та зменшення спільних витрат часу та коштів [9].

Протягом останніх років ми не одноразово в своєму житті зустрічаємо слово «діджиталізація», яке укорінюється у наш словниковий запас та набирає популярності на просторах інтернету. Однак саме визначення поняття є досить дискусійним, саме тому нами було проведено аналіз даного поняття (табл. 1).

Виходячи з вище зазначеного можна сказати, що діджиталізація в державному управлінні – це процес фундаментальної трансформації механізмів державного управління загалом і діяльності державних органів зокрема, що ґрунтується на впровадженні цифрових технологій у всі аспекти діяльності та розвитку цифровізації в державі.

Вивчаючи праці науковців, які стосуються обраної тематики, було виявлено, що діяльності електронного уряду притаманний поділ на чотири складники за функціональними видами діяльності, а саме:

– G2G («уряд–уряд») (“government to government”) – сектор електронної взаємодії між органами влади;

– G2B («уряд – бізнес») (“government to business”) – сектор електронної взаємодії між органами публічної влади та суб’єктами господарювання;

– G2C («уряд – громадяни») (“government to citizens”) – сектор електронної взаємодії між органами публічної влади та громадянами;

– G2E («уряд – службовці») (“government to employees”) – сектор автоматизації процесів співпраці урядової системи зі службовцями, чиновниками, консультантами на місцях [1, с. 10–15].

Шлях України до впровадження елементів електронного врядування розпочався ще у 2003 році через інформаційну систему «Електронний уряд» та ряд нормативних актів, які так і не були реалізовані повною мірою. Незважаючи на проведену роботу та зміни, які відбулися можемо констатувати, що суттєвих кроків, які б дійсно дали результат, так і не було здійснено, як і в 2010 році, після прийняття Концепції розвитку електронного врядування в Україні, навіть незважаючи на існування окремих спеціалізованих органів – Національного центру підтримки електронного урядування та пізніше Державного агентства з питань електронного урядування України [9].

Для пришвидшення розвитку діджиталізації у публічному управлінні було створено Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифра), основним завданням якого є забезпечення формування та реалізація державної політики у таких сферах:

– сфера цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства;

– сфера впровадження електронного документообігу;

– сфера розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян;

– сфера відкритих даних, публічних електронних реєстрів, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтеграбельності, розвитку інфраструктури широкопasmового доступу до Інтернету електронної комерції та бізнесу;

– сфера надання електронних та адміністративних послуг;

– сфера електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації та інвестицій в ІТ-індустрію;

– сфера розвитку ІТ-індустрії;

– сфера розвитку та функціонування правового режиму Дія Сіті [8].

Перед собою команда Мінцифри до 2024 року поставила такі цілі, як:

- 1) 100 % публічних послуг доступні громадянам та бізнесу онлайн;
- 2) 95 % транспортної інфраструктури, населених пунктів та їх соціальних об'єктів мають доступ до високошвидкісного інтернету;

3) 6 млн українців залучені до програми розвитку цифрових навичок;

- 4) 10 % – доля ІТ у ВВП країни [6].

Сподіваємося, що всі цілі та завдання, які перед собою поставили Мінцифра будуть неодмінно досягнуто, однак над цим потрібно плідно попрацювати, адже не було враховано

Таблиця 1

Аналіз поняття «діджиталізація»

Автор	Визначення
Туль С. [13, с. 7]	Діджиталізація – унікальне явище сучасності, зумовлене розвитком продуктивних сил, і одночасно як процес масштабних змін у відносинах між акторами (урядом, бізнесом і соціумом у представництві його індивідуумів), що охоплює всі сфери суспільної діяльності та відбувається під впливом інтеграції цифрових технологій, даних і мережі Інтернет.
Разумей Г.Ю., Разумей М.М. [9, с. 141]	Діджиталізація публічного управління – процес докорінної зміни механізмів публічного управління загалом та діяльності державних органів зокрема, що базується на впровадженні цифрових технологій у всі аспекти діяльності та призводить до прогресивного розвитку цифрових трансформацій у країні.
Литвин Н.А., Крупнова Л.В. [3, с. 70]	Термін «діджиталізація» походить від англійського «digitalization» і в перекладі означає «оцифрування», «цифровізація» або ж «приведення в цифрову форму». У широкому сенсі він означає перехід інформаційного поля на цифрові технології, тобто те, що відбувається нині, іноді вживається на позначення конкретного акта переведення певної інформації з аналогового у цифровий формат для її більш легкого подальшого використання на сучасних електронних дивайсах .
Тетерятник Б. [12]	Діджиталізація заснована на можливостях сучасної ІТ-індустрії, процес застосування суб'єктами господарювання інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення мети господарської діяльності спрямований на зміну наявних господарських відносин шляхом їх діджиталізації; сукупність актів реалізації діджиталізованих об'єктів для досягнення цілей господарської діяльності, що розглядаються в їх єдності та пов'язані з формуванням нової форми господарських відносин – цифрової.
Сидоренко Н.О. [11, С. 12].	Діджиталізацію потрібно трактувати як процес, орієнтований на зміну паперових носіїв на електронні. Коли ж говорити про діджиталізацію в органах влади, то йдеться про процес формування сервісів для значно результативніших управлінських рішень і надання якісних послуг населенню.
Савон К.В. [10]	Поняття діджиталізації, автоматизації та цифрової трансформації часто ототожнюються у наукових доробках, публічних виступах, новинах та у самому законодавстві. Ця проблема пов'язана з походженням цих слів з англійської мови та самою новизною цих понять і процесів для українських реалій.
Литвинов О.М. [4, с. 170].	Діджиталізація – це явище, що спричиняє послідовні трансформації соціокультурного коду, об'єднані загальним вектором розвитку. Дослідник пов'язує діджиталізацію із соціальною комунікацією та аналізує з огляду на це зміну соціальних інститутів та подальшу зміну розвитку людства.
Лігоненко Л., Хрпко А., Доманський А. [5, с. 21].	Діджиталізація є необхідним процесом розвитку сучасних підприємств в умовах неоекономіки. Вона покликана спростити та прискорити роботу з великими базами даних, забезпечити автоматизацію усіх видів діяльності (основної та допоміжної операційної, інвестиційної, фінансових), покращення комунікації з клієнтами, постачальниками та партнерами та усіма інститутами зовнішнього середовища, формування нових засад взаємодії в межах підприємства – між підрозділами, працівниками, менеджментом, перехід до нових організаційних форм господарювання (мережева та віртуальна економіка).
Устенко М., Руських А. [14, с.184].	Діджиталізація являє собою корінні перетворення, що знаходять вираження в глибокому проникненні цифрових технологій у бізнес-процеси, їх оптимізації, підвищенні продуктивності та поліпшенні комунікаційної взаємодії зі споживачами. Ключова ознака подібних трансформацій – значні покращення в ефективності функціонування бізнес-процесів, скорочення грошових і часових витрат на їх підтримку.
Лазоренко Т., Шолом І. [2].	Процес діджиталізації характеризується трансформацією, впровадженням цифрових технологій з метою оптимізації та автоматизації бізнес-процесів, покращення комунікаційних зв'язків із споживачами та підвищення ефективності господарської діяльності. «Стратегія розвитку індустрії 4.0», розроблена Асоціацією промисловців та підприємців України, пояснює цифрову трансформацію як суспільні або технологічні зміни, які пов'язані із проникненням цифрової технології в усі аспекти взаємодії з людиною.

той факт, що є соціально незахищені верстви населення, які фізично не в змозі скористатись онлайн послугами.

Як показує досвід країн Європи, саме розвиток цифрового урядування у державі сприяє покращенню ведення бізнесу та зниженню рівня безробіття. Водночас, Діджиталізація веде до скорочення державних витрат на утримання державних службовців та зниження рівня корупції у державі. Прозорість, низький рівень корупції, вільний та рівний доступ до державних послуг та громадський контроль за бюджетом і тендерами приведуть до покращення життя громадян, позитивної репутації держави у світі та ще більшого впливу на іноземну аудиторію [10].

Розробки у сфері цифрової трансформації систем державного управління є потенційною моделлю для всієї країни, яка також приносить величезні переваги: підвищення продуктивності та конкурентоспроможності, отримання нових знань та навичок, вибір роботи і розширення можливостей. Варто зазначити, що в міжнародній практиці одним із важливих методів реалізації цієї стратегії є проведення комплексного аналізу та оцінки стратегії розвитку та її основних переваг та можливих «провалів» у різних її частинах.

Незважаючи на труднощі, які виникають на шляху трансформації органів державної влади, позитивними моментами розвитку їх діджиталізації є:

- прийняття дієвих управлінських рішень;
- обмін документами між органами влади та ЦНАПами;
- одержання адміністративних послуги онлайн;
- застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, з метою отримання необхідного результату;
- контроль та відкритість органів державної влади та урядовців;
- зниження корупційних ризиків та інше.

Однак, якщо є позитивні наслідки, то зазвичай є і недоліки, до яких можна віднести: хакерські атаки, перевищення владних повноважень, невисокий рівень цифрових знань в населення та ін.

Для мінімізації усіх перерахованих недоліків, потрібно напрацювати низку організаційних та технічних заходів, основними з яких є:

- мінімальне впровадження потрібних функцій ЦНАП за допомогою централізованої системи;
- організація нових та покращення наявних електронних послуг, виконання котрих відбуватиметься без ІТ-спеціалістів;

– створення нових та вдосконалення існуючих систем захисту персональних даних та прав на приватність громадянина, щоб посилити довіру до онлайн-простору;

– запровадження інформаційно-телекомунікаційні систем, котрі б гарантували діяльність у режимі віддалених робочих місць;

– забезпечення централізованості служби підтримки та системи супроводу для громадян під час одержання електронної послуги;

– підтримка зростання ступеня цифрової компетентності фізичних та юридичних осіб щодо застосування інформаційно-телекомунікаційних систем та інше [11].

Все вище перераховане є реальним лише завдяки введенню новітніх технологій, які мають сприятливий вплив на відповідну співдію між владою та громадою, дозволяє зробити будь-яку процедуру зручною та незалежною від людського фактору. Саме такі реформи зумовлюють технічний розвиток, що, відповідно, слугує забезпеченню права громадян стосовно надання адміністративних послуг у найбільш віддалених громадах. Також цей напрям дозволяє осучаснити через комп'ютеризацію (запровадження е-сервісів) процес звернення та одержання послуги. До того ж використання е-сервісів спричинить прогрес процесу електронного документообігу в органах публічної адміністрації, зокрема й автоматизацію мережі ЦНАПів у перспективі [11].

У серпні 2021 року Україна у повному складі увійшла до режиму paper less. Саме процес оцифрування є однією із пріоритетних реформ в Україні, та її головна мета – ефективна боротьба з корупцією на різних рівнях.

Важливо, що у «цифровому суспільстві» буття людини реалізується одночасно у двох світах – цифровому та реальному. При цьому цифровий світ серйозно тяжіє над людиною. Саме тому актуальним стає поява нових прав – таких як «право на забуття», що передбачає обмеження доступу невизначеного кола осіб до інформації про громадянина. Вважаємо, що ця сфера буття людини – у цифровому світі – предмет, перш за все, конституційного регулювання, оскільки ця сфера зараз носить всеосяжний характер і стала органічною частиною життя сучасної людини.

Інше важливе питання, яке несе в собі діджиталізація – це статус самої держави, його роль у управлінні суспільними процесами, у реалізації цілого ряду конституційно-правових принципів. Особливо чітко ці зміни простежуються у соціальній сфері. Вважаємо, що

державі доведеться шукати нову точку балансу у сфері реалізації принципу соціальної держави. З аналогічними проблемами стикаються та зарубіжні держави.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підводячи підсумок, слід відмітити, що поняття діджиталізації є багатограним і різні вчені мають свій підхід до сутності поняття. Стан

введення діджиталізації в сфері публічного управління в Україні з кожним роком все більше прогресує, однак перед державою на сучасному етапі є багато викликів і загроз, які потрібно вирішити та подолати. Перспективним напрямом подальших досліджень є розробка технічних та організаційних заходів, для усунення недоліків в сфері діджиталізації в публічному управлінні.

Список літератури:

1. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. Київ, 2017. Ч. 2. 72 с.
2. Лазоренко Т., Шолом І. Діджиталізація як основний фактор розвитку бізнесу. Бізнес, інновації, менеджмент: проблеми та перспективи: збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції. 2021. Випуск № 1. С. 50–51. URL: <http://confmanagement.kpi.ua/proc/article/view/201186>
3. Литвин Н. А., Крупнова Л. В. Діджиталізація як засіб підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання електронних послуг. *Ірпінський юридичний часопис*. 2020. Вип. 3. С. 69–76.
4. Литвинов О.М. Діджиталізація на порозі цифрового дахау. *Держава і злочинність. Нові виклики в епоху постмодерну*. 2020. С. 170–172. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/9635>
5. Лігоненко Л., Хріпко А., Доманський А. Зміст та механізм формування стратегії діджиталізації в бізнес-організаціях. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Економічні науки*. 2018. Випуск № 22 (62). 2 т. С. 21–24.
6. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry>
7. Ортіна Г. В., Рибальченко Н. П. Діджиталізація публічної влади. *Публічне урядування*. Вип. 1 (29). С. 104–109. URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/1370/1850>
8. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF>
9. Разумей Г. Ю., Разумей М. М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. № 2 (25). 2020. С. 139–145.
10. Савон К. В. Поняття діджиталізація в контексті цифрового уряду. *Актуальні проблеми політики*. 2021. Вип. 67. С. 107–111.
11. Сидоренко Н. О. Діджиталізація: електронні адміністративні послуги. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 4. С. 11–15. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/93/84>
12. Тетерятник Б. С. Діджиталізація та діджиталізація в контексті віртуалізації господарської діяльності. URL: <https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/Teteriatnyk.pdf>
13. Туль С. І. Трансформація світового ринку праці в умовах діджиталізації : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.02. Вінниця, 2019. 20 с.
14. Устенко М., Руських А. Діджиталізація: основа конкурентоспроможності підприємства в реаліях цифрової економіки. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2019. Випуск № 68. С. 181–192.

Kuchmenko V.O., Yatskulinet T.M. BASICS OF DIGITALIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

The article is devoted to defining the features of digitalization of public administration in the process of digital transformation in various spheres of social life of Ukraine. The study of this issue is quite significant, changes in this area will contribute to the development of Ukraine as a country with a digital economy, which is becoming more and more relevant. The purpose of the article is to study the basics of digitalization in public administration.

The article analyzes the scientific literature in the part of the essence of the concept of digitalization and defines its own vision of the concept of digitalization in public administration, namely: it is a process of fundamental transformation of the mechanisms of state management in general and the activities of state bodies in particular, which is based on the implementation of digital technologies in all aspects of activity and development digitization in the state.

The application of digitalization in the sphere of public administration can become an important vector of digital transformation of competitive economic development of Ukraine.

In the course of the research, the specifics of the Ministry of Digital Affairs were considered and the tasks it set for itself for the period until 2024 were analyzed. The positive aspects of the development of digitalization

in the field of public management and possible negative consequences are considered. It has been established that an important stage is the preparation for the introduction of digital public administration and the formation of digital competencies, mainly among civil servants who provide public services. The formation of the digital literacy of the Ukrainian people is the key to the success of the digital transformation, and the mastery of digital capabilities by civil servants will be an important prerequisite for the digitalization of public administration and the digitalization of the public sector.

The development of technical and organizational measures will allow to eliminate possible shortcomings and threats in the field of digitization in public administration.

Key words: *public administration, digitalization, electronic governance, state authorities.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352:342.55:303.09

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.4/14>

Радченко О.В.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

МОДЕЛЮВАННЯ УНІВЕРСАЛЬНОГО КОЕФІЦІЄНТА АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті представлено теоретико-методологічні аспекти моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування. Метою наукового дослідження є теоретичне обґрунтування підходів до визначення критеріїв моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування, як передумови для удосконалення правового регулювання повноважень суб'єктів місцевого самоврядування. Автором проаналізовано концепцію моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування в якості підходу до створення універсальної моделі автономних систем, яка може функціонувати незалежно від зовнішніх умов. У статті визначаються цілі територіальної громади, які пов'язані з реалізацією принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, а також фактори зовнішнього впливу на управління в системі місцевого самоврядування та ймовірність настання непередбачених обставин (умов невизначеності). Звертається увага на існуючий принцип позитивного правового регулювання при реалізації права територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення (в межах Конституції і законів України), а також на правову невизначеність в частині відсутності в законодавчих актах норм з вичерпним переліком власних (самоврядних) повноважень представницьких органів місцевого самоврядування. Встановлено, що негативні зовнішні фактори впливу на систему місцевого самоврядування штучно зменшують обсяг автономії, створюючи додаткові перешкоди в її реалізації. Ґрунтуючись на прикладі розрахунку коефіцієнта фінансової автономії підприємства, автором були змодельовані формула коефіцієнта автономії місцевого самоврядування та формула універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування (з врахуванням ентропії системи і подоланням залежності від зовнішнього впливу на систему). Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися розроблення методологічних аспектів щодо визначення збалансованого рівня автономії та удосконалення правового регулювання повноважень владних суб'єктів місцевого самоврядування.

Ключові слова: моделювання, універсальний коефіцієнт, автономія, міське самоврядування, територіальна громада, система, ентропія.

Постановка проблеми. Автономія є ресурсом ефективного виконання суб'єктами місцевого самоврядування покладених на них функцій та повноважень. Разом з цим, автономія місцевого самоврядування не має універсального виміру як за обсягом, так і за якісними характеристиками. Відсутність вимірюваної величини автономії місцевого самоврядування створює неоднозначне розуміння щодо межі її застосування, а також породжує в суспільстві сумніви щодо наявності у владних суб'єктів місцевого самоврядування компетенції на самостійне вирішення деяких питань місцевого значення. Для вирішення зазначеної проблеми пропонується змодельовати універсальний коефіцієнт автономії місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти моделювання систем, розробки універсальних моделей, розрахунку коефіцієнта автономії підприємств, автономії місцевого самоврядування та наявної проблематики в їх реалізаціях досліджувалися значною кількістю вітчизняних та зарубіжних дослідників, серед них: Інна Стеценко, Іван Грабар, Олександр Коваль, Олександр Батанов, Володимир Вакулєнко, Вікторія Колтун, Руслан Плющ, Тетяна Дерун, Роберт Алексі та інші. Однак питання теоретико-методологічних засад моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування досліджені не були. Проблема відсутності універсального коефіцієнта обсягу самостійності при вирішенні питань місцевого

значення суб'єктами місцевого самоврядування до цього часу ще не була спеціальним предметом наукового аналізу, що й зумовлює актуальність даного дослідження.

Мета статті полягає у теоретичному обґрунтуванні підходів до визначення критеріїв моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування, що може стати передумовою створення збалансованого рівня автономії в управлінні та сприятиме удосконаленню правового регулювання повноважень суб'єктів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Розвиток синергетичної концепції самостійного вирішення питань місцевого значення викликає зростання зацікавленості до автономії місцевого самоврядування як невід'ємної складової частини цього інституту громадянського суспільства у сфері публічно-правових відносин.

Принцип автономії місцевого самоврядування не є всебічним та безмежним, а стосується лише правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами [1].

Незважаючи на наявність дискреції, реалізація автономії місцевого самоврядування обмежується обсягом повноважень, визначених законами. Навіть право територіальної громади (невладного суб'єкта місцевого самоврядування) на самостійне вирішення питань місцевого значення обмежується Конституцією і законами України [2].

Разом з цим, чинними законами України не передбачено вичерпного переліку власних (самоврядних) повноважень представницьких органів місцевого самоврядування при реалізації ними принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності. Це призводить до правової невизначеності, що у сукупності з конституційним принципом позитивного правового регулювання є суттєвою перешкодою у виконанні автономії місцевого самоврядування.

Оскільки обсяг існуючої автономії не є універсальним для системи місцевого самоврядування, доцільно виробити концепцію з врегулювання процесів, що виникають внаслідок застосування принципу самостійності. Одним з напрямів такої концепції може бути моделювання універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування.

Моделювання є найбільш ефективним способом дослідження складних систем різного призначення – технічних, економічних, екологічних, соціальних, інформаційних – як на етапі їх проектування, так і в процесі експлуатації. Моделлю

називається представлення об'єкта, системи чи поняття в деякій абстрактній формі, що є зручною для наукового дослідження [3, с. 7].

Модель універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування має бути всеосяжною, різнобічною та загальною, тобто передбачати можливість її застосування до множини суттєво відмінних систем місцевого самоврядування.

Моделювання універсального коефіцієнта автономії передбачає підходи до створення універсальної моделі автономних систем, які можуть функціонувати незалежно від зовнішніх умов.

Одним із ключових елементів універсальної моделі автономії є її адаптація до змінних умов та навчання на основі досвіду. Це дозволяє системам місцевого самоврядування бути більш гнучкими та ефективними, а також збільшує їхню здатність до автономного управління [4].

У якості виміру фінансової самостійності в економічній галузі використовується термін «*коефіцієнт автономії*». Коефіцієнт фінансової автономії означає рівень незалежності підприємства від зовнішніх позик. Чим вище є значення цього показника, тим більш стійкий і незалежний фінансовий стан організації [5].

Коефіцієнт фінансової автономії підприємства (Кфа) обчислюється відношенням валюти балансу до суми власних коштів (капіталу). Розрахунок коефіцієнта фінансової автономії підприємства проводиться за формулою:

$$\text{Кфа} = \frac{\text{Власний капітал}}{\text{Валюта балансу}}$$

Коефіцієнт автономії місцевого самоврядування відображає загальний рівень стійкості системи та дозволяє проаналізувати залежність її управління від зовнішнього впливу. Вищий коефіцієнт автономії свідчить про наявність потенціалу у самостійному вирішенні питань місцевого значення та передумов створення спроможної територіальної громади. Низький коефіцієнт автономії навпаки несе високий ризик централізованого управління та залежності територіальної громади від рішень органів виконавчої влади та державних ресурсів.

Німецький професор публічного права і філософії права Роберт Алексі в дискусіях про права людини в політичній філософії зазначив, що принцип автономії працює у двох напрямках – як у напрямі приватної автономії, так і у напрямі автономії публічної. Сутність приватної автономії полягає в індивідуальному виборі та в реалізації власної концепції блага. Публічна автономія визначається

шляхом колективного вибору та через реалізацію політичної концепції про те, що є правильним і що є благом. У публічній автономії права людини і демократія неминуче пов'язані [6].

Оскільки інтереси територіальної громади, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості – члена територіальної громади, можна припустити, що наявна в системі місцевого самоврядування автономія працює як у публічному, так і у приватному напрямі.

Грунтуючись на формулі розрахунку коефіцієнта фінансової автономії підприємства, замінивши цілі суб'єкта підприємницької діяльності на цілі територіальної громади, а фінансову (матеріальну) автономію – на автономію місцевого самоврядування (принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності), спробуємо змодельовати формулу коефіцієнта автономії місцевого самоврядування.

До цілей територіальної громади, які пов'язані з реалізацією автономії місцевого самоврядування, можна віднести:

- правове забезпечення життєдіяльності територіальної громади (правові механізми взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування, захист прав і свобод громадян на місцевому рівні);
- впровадження маркетингу територіальної громади, ефективне управління в системі місцевого самоврядування на засадах адаптивного менеджменту, запровадження в органах місцевого самоврядування сучасних моделей управління «New Public Management» та «Good Governance»;
- забезпечення економічного розвитку територіальної громади (високий рівень якості життя для кожного мешканця), розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населених пунктів, наявність ресурсного потенціалу територіальної громади.

Для спрощеного застосування у формулі коефіцієнта збалансованого рівня автономії місцевого самоврядування досягнення цілей територіальної громади умовно назвемо «спроможна територіальна громада».

Коефіцієнт автономії (Ка) місцевого самоврядування обчислюється співвідношенням спроможності територіальної громади (СТГ) до суми власного ресурсного капіталу (ВРК), ресурсного потенціалу (РП) територіальної громади та обсягу питань місцевого значення (ОПМЗ), віднесеного законами до повноважень місцевого самоврядування.

Коефіцієнт автономії місцевого самоврядування:

$$Ka = \frac{ВРК + РП + ОПМЗ}{СТГ}$$

Ця формула відображає коефіцієнт автономії місцевого самоврядування без врахування зовнішнього впливу на систему та непередбачених ризиків. Для визначення величини рівня існуючої автономії в системі місцевого самоврядування необхідно мати всі зазначені у формулі дані. Неможливо визначити значення коефіцієнта автономії місцевого самоврядування тільки за обсягом питань місцевого значення, оскільки, по-перше, у чинному законодавчому полі відсутній чіткий розподіл повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, по-друге, територіальні громади, в яких не вистачає власного ресурсного капіталу і не виявлений ресурсний потенціал, не зможуть компенсувати відсутні компоненти спроможності за рахунок збільшення обсягу питань місцевого значення.

Для моделювання універсального коефіцієнта автономії, крім зазначених показників, необхідні додаткові критерії, які мають вплив на систему місцевого самоврядування.

Зокрема, оскільки система місцевого самоврядування чутлива до зовнішніх змін, для збалансування рівня автономії місцевого самоврядування також необхідно врахувати можливість настання непередбачених обставин.

Науковець Руслан Плющ вважає, що організованість систем місцевого самоврядування виявляється в наявності певної організації, тобто в зниженні ступеня її невизначеності порівняно з ентропією системоутворюючих чинників, що визначають можливість формування системи. Такими чинниками є кількість елементів системи та істотних зв'язків, які може мати елемент, а також кількість його системоутворюючих властивостей [7, с. 112].

Взагалі, невизначеність – це об'єктивна неможливість отримання абсолютного знання про об'єктивні та суб'єктивні фактори функціонування системи, неоднозначність параметрів останньої [8, с. 223].

Для кількісної оцінки невизначеності було запроваджено поняття *ентропія*, яке в науковій галузі теорії систем також розглядається як міра внутрішньої неупорядкованості системи.

Деякі науковці класифікують ризик як один з видів невизначеності або ототожнюють ці поняття. Різниця між ризиком та невизначеністю

полягає в тому, що особа, яка приймає рішення, має різноманітні уявлення про ймовірність очікуваних подій. Тому ризик наявний тоді, коли на основі досвіду, набутого в попередній період, можемо визначити ймовірність. А невизначеність присутня тоді, коли відбувається суб'єктивне прогнозування можливих наслідків, оскільки відсутні необхідні дані [8, с. 224].

Крім ймовірності настання непередбачених обставин, на систему місцевого самоврядування мають вплив такі зовнішні фактори:

- неузгодженість національного законодавства з ратифікованими Україною міжнародно-правовими актами про місцеве самоврядування;
- правова невизначеність щодо питань місцевого значення, які належать до власних (самоврядних) повноважень територіальних громад та представницьких органів місцевого самоврядування;
- неврегульованість правового статусу територіальних громад та їх головних посадових осіб – сільських, селищних, міських голів;
- відсутність реальних важелів впливу мешканців територіальних громад на владних суб'єктів місцевого самоврядування (за виключенням місцевих виборів раз на 5 років);
- навантаження органів місцевого самоврядування делегованими повноваженнями органів виконавчої влади, а також відсутність критеріїв пропорційної компенсації витрат на їх реалізацію;
- залежність від діяльності органів Державної податкової служби України в питаннях формування дохідної частини місцевого бюджету;
- залежність від діяльності органів Державної казначейської служби України в питаннях використання коштів місцевого бюджету;
- впровадження нових пільг зі сплати місцевих податків і зборів;
- міжбюджетні трансферти.

Перелічені фактори, крім міжбюджетних трансфертів, мають негативний вплив на самостійне управління в системі місцевого самоврядування. Міжбюджетні трансферти, крім реверсної дотації, позитивно позначаються на управлінні в системі місцевого самоврядування, оскільки наділяють територіальні громади додатковим фінансовим ресурсом [9].

Негативні зовнішні фактори штучно зменшують обсяг автономії місцевого самоврядування, створюючи додаткові перешкоди в її реалізації. Тому пропонується визначити ці фактори в якості критеріїв залежності системи місцевого самоврядування від зовнішнього впливу. Ймовірністю

впливу на систему міжбюджетних трансфертів пропонується знехтувати, оскільки їх наявність не повсюдна, вони не мають чітко визначеної періодичності та можуть мати різне значення відносно автономії місцевого самоврядування.

Позначимо ймовірність настання непередбачених обставин або кількісну міру невизначеності стану системи місцевого самоврядування як ентропію, з позначкою – S , а негативні зовнішні фактори впливу на самостійне управління в системі місцевого самоврядування як залежність від зовнішнього впливу, з позначкою – D .

Універсальний коефіцієнт автономії місцевого самоврядування (U_{Ca}) обчислюється співвідношенням ентропії системи місцевого самоврядування (S) до різниці між коефіцієнтом автономії місцевого самоврядування (Ka) та залежністю управління в системі від зовнішнього впливу (D).

Універсальний коефіцієнт автономії місцевого самоврядування:

$$U_{Ca} = \frac{Ka - D}{S}$$

Отже, універсальний коефіцієнт автономії місцевого самоврядування відносно коефіцієнта автономії місцевого самоврядування досягається за рахунок усунення всіх зовнішніх факторів, які мають негативний вплив на самостійне управління в системі місцевого самоврядування, та при врахуванні ймовірності перебування системи в умовах невизначеності.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Моделювання є найбільш ефективним способом встановлення абстрактної конструкції універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування, що дозволяє отримати характеристики об'єкта дослідження.

У результаті дослідження були змодельовані формули коефіцієнта автономії місцевого самоврядування та універсального коефіцієнта автономії місцевого самоврядування (з врахуванням ентропії системи і подоланням залежності від зовнішнього впливу на управління).

У якості компонентів коефіцієнтів автономії місцевого самоврядування використовувалися наступні критерії:

- спроможність та ресурсний потенціал територіальної громади;
- обсяг питань місцевого значення, віднесений законами до повноважень місцевого самоврядування;
- фактори зовнішнього впливу на управління в системі місцевого самоврядування, які перешко-

джають процесам реалізації принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності;

– умови невизначеності стану системи місцевого самоврядування (ентропія).

Універсальний коефіцієнт автономії місцевого самоврядування в майбутніх дослідженнях може бути використано в якості одного з головних критеріїв визначення збалансованого рівня автоно-

мії місцевого самоврядування та удосконалення правового регулювання повноважень владних суб'єктів цього інституту громадянського суспільства у сфері публічно-правових відносин.

Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися методологічних аспектів щодо визначення збалансованого рівня автономії та удосконалення правового регулювання повноважень владних суб'єктів місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 14.08.2023).
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 14.08.2023).
3. Стеценко І. В. Моделювання систем: навч. посіб. / І. В. Стеценко ; Міністерство освіти і науки України, Черкаський державний технологічний університет. Черкаси : ЧДТУ, 2010. 399 с.
4. Радченко О. В. Універсальна модель автономії місцевого самоврядування. Глобалізаційні виклики: урядування майбутнього : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 26–27 квітня 2023 р.) / за загальною редакцією Л. Г. Комахи. Київ : ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка, 2023. С. 137–138.
5. Коваль О. А., Літус П. Р. Управління фінансовою стійкістю підприємства. *Ефективна економіка*. 2020. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8402>
6. Алексі Р. Теорія дискурсу та права людини / Р. Алексі // *Філософія права і загальна теорія права*. 2013. № 1. С. 73–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/filpr_2013_1_10
7. Плющ Р. М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект : моногр. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 396 с.
8. Євтушенко О. Н. Муніципальний менеджмент : підручник / О. Н. Євтушенко, В. М. Ємельянов, В. І. Андріяш. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили. 2016. 404 с.
9. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 14.08.2023).

Radchenko O.V. MODELLING THE UNIVERSAL COEFFICIENT OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT AUTONOMY

The paper presents the theoretical and methodological aspects of modelling the universal coefficient of the local self-government autonomy. The aim of the research is to substantiate theoretically the approaches to determining the criteria for modelling the universal coefficient of the local self-government autonomy, as a prerequisite for improving the legal regulation of the powers of local self-government bodies. The author has analysed the concept of modelling the universal coefficient of the local self-government autonomy as the approach to creating a universal model of autonomous systems that can function independently of external factors. The paper defines the goals of the territorial community, which are related to the implementation of the principle of legal, organizational, and material and financial independence, as well as external factors influencing on management in the local self-government system and the probability of the occurrence of unforeseen circumstances (conditions of uncertainty). The attention is paid to the existing principle of positive legal regulation in the implementation of the right of territorial communities to independently resolve issues of local importance (within the Constitution and laws of Ukraine), as well as to the legal uncertainty regarding absence of legal norms with an exhaustive list of self-governing powers of the representative bodies of local self-government. It has established that the negative external factors influencing on the system of the local self-government reduce the amount of autonomy, creating additional obstacles in its implementation. The author has modelled the formula for determining the coefficient of the local self-government autonomy and the formula for determining of the universal coefficient of the local self-government autonomy (taking into account the entropy of the system and the necessity overcoming the external factors impact on the system) based on the example of calculating the coefficient of the enterprise' financial autonomy. Prospects for further research may relate to the developing of the methodological aspects for determining a balanced level of the autonomy and improving the legal regulation of the local self-government bodies' powers.

Key words: modelling, universal coefficient, autonomy, local self-government, territorial community, system, entropy.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.304.39

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.4/15>

Горник В.Г.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Євменюк О.Л.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ПЕРЕДУМОВИ ЕФЕКТИВНОГО ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

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 громадян 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 громадян (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 громадянськості, 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 громадян 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.

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 ефективним 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 врахувати 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.

Постановка завдання. 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 шляхом 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 проєктів, 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 проєктів 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 проєктів 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 – загальнодержав-

ного, 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 спостеріга-

ється 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 документи 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 місто-

будування 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.

Список літератури:

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.

Hornyk V.H., Yevmieshkina O.L., Simak S.V. PREREQUISITES OF EFFECTIVE PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

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.

Відомості про авторів

Баштанник О.В. – кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри політології Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

Бойко О.Я. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри політології та міжнародних відносин Національного університету «Львівська політехніка»; заступник начальника відділу контролю у сфері будівництва Західного офісу Держаудитслужби

Васиньова Н.С. – кандидат педагогічних наук, доцент, доцент кафедри публічної служби та управління навчальними й соціальними закладами ДЗ «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»

Возненко О.М. – аспірант кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Горник В.Г. – доктор наук з державного управління, професор, директор навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування, професор кафедри публічного управління та економіки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Свєшкіна О.Л. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та економіки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Звірич В.В. – кандидат медичних наук, докторант кафедри управління та бізнес-адміністрування Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

Кучменко В.О. – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри психології та соціального забезпечення Державного університету «Житомирська політехніка»

Лапичак Н.І. – кандидат технічних наук, докторант кафедри публічного адміністрування ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Мирошниченко А.І. – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Перелі Д.Д. – аспірантка кафедри глобальної та національної безпеки Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Радченко О.В. – аспірант кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (ORCID ID: 0000-0001-7583-8295)

Сімак С.В. – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та економіки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Фадєєв М.В. – аспірант кафедри соціальної філософії та управління Державного податкового університету

Худоба О.В. – доктор наук з державного управління, професор, Інститут адміністрування, публічного управління та професійного розвитку Національного університету «Львівська політехніка»

Ющук М.О. – аспірант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції Навчально-наукового інституту публічної служби Державного університету «Одеська політехніка»

Яцкулинець Т.М. – магістрант за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування факультету національної безпеки, права та міжнародних відносин Державного університету «Житомирська політехніка»

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Публічне управління та адміністрування

Том 34 (73) № 4 2023

Коректура • *Н. Славогородська*

Комп'ютерна верстка • *В. Галкевич*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33

Електронна пошта: editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Сторінка журналу: www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 7,48. Ум.-друк. арк. 9,07. Зам. № 1023/632

Підписано до друку 06.10.2023. Наклад 150 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.