

ISSN 2070-4038

Editor-in-Chief
Petro Petrovskyi

Демократичне врядування

Democratic
Governance

Issue 1 (31)



Founder and Publisher
Lviv Polytechnic
National University

2 0 2 3

Democratic Governance

Issue 1 (31)

2 0 2 3

Editorial Board

Editor-in-Chief

Prof. **Petro Petrovskyi**, Lviv Polytechnic National University, Ukraine

Scientific Executive Secretary

Assoc. Prof. **Mykola Bunyk**, Lviv Polytechnic National University, Ukraine

Editorial board members

Prof. **Oleksandr Akimov**, Ukraine

PhD. **Daria Bienkowska**, Poland

Prof. **Olena Bilyk**, Ukraine

Assoc. Prof. **Kateryna Blishchuk**, Ukraine

Assoc. Prof. **Halyna Dziana**, Ukraine

Prof. **Nadiia Kalashnyk**, Ukraine

Prof. **Veronika Karkovska**, Ukraine

Prof. **Iryna Kolosovska**, Ukraine

Prof. **Orest Krasivskyy**, Ukraine

Prof. **Oleksandr Kuchabskyi**, Poland

Assoc. Prof. **Andrii Lipentsev**, Ukraine

Prof. **Claudia Lubk**, Germany

Prof. **Yevhen Matviishyn**, Ukraine

Prof. **Tomash Michalski**, Poland

Prof. **Nazar Podolchak**, Ukraine

Prof. **Zhanna Poplavska**, Ukraine

Prof. **Olha Rudenko**, Ukraine

Prof. **Holger Franke**, Germany

Редакційна колегія

Головний редактор

Проф. **Петро Петровський**,
Національний університет «Львівська політехніка», Україна

Секретар редколегії

Доц. **Микола Бунік**,
Національний університет «Львівська політехніка», Україна

Члени редколегії

Проф. **Олександр Акімов**, Україна

Д-р **Дарія Беньковська**, Польща

Проф. **Олена Білик**, Україна

Доц. **Катерина Бліщук**, Україна

Доц. **Галина Дзяна**, Україна

Проф. **Надія Калашник**, Україна

Проф. **Вероніка Карковська**, Україна

Проф. **Ірина Колосовська**, Україна

Проф. **Орест Красівський**, Україна

Проф. **Олександр Кучабський**, Польща

Доц. **Андрій Ліпенцев**, Україна

Проф. **Клаудія Любк**, Німеччина

Проф. **Євген Матвіїшин**, Україна

Проф. **Томаш Міхальські**, Польща

Проф. **Назар Подольчак**, Україна

Проф. **Жанна Поплавська**, Україна

Проф. **Ольга Руденко**, Україна

Проф. **Хольгер Франке**, Німеччина

Founder and Publisher

Lviv Polytechnic National University

Address for contacts:

Lviv Polytechnic National University
12, S. Bandery Str., Lviv, 79013, Ukraine
jdg@lpnu.ua, <https://science.lpnu.ua/dg>

Lviv Polytechnic Publishing House

4, F. Kolessy Str., Lviv, 79013, Ukraine
Tel.: +38 032 258 4100
vlp@vlp.com.ua; <http://vlp.com.ua>

Printing Center of Lviv Polytechnic Publishing House

4, F. Kolessy Str., Lviv, 79013, Ukraine
Tel.: +38 032 258 4100

© Lviv Polytechnic National University, 2023



Періодичне наукове видання
«Демократичне врядування»

Випуск 31 (1)

Виходить двічі на рік з 2008 року.

Засновник і видавець

Національний університет «Львівська політехніка»

Контактна адреса:

Національний університет «Львівська політехніка»
вул. С. Бандери, 12, Львів, 79013, Україна
jdg@lpnu.ua, <https://science.lpnu.ua/dg>

Мова видання – українська.

Входить до Переліку наукових фахових видань України
(Наказ МОН України № 1643 від 28.12.2019 р.). Категорія «Б».

Галузь науки: державне управління та адміністрування.
Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування».

<https://doi.org/10.23939/dg2023.01>

Наукові публікації видання входять у міжнародний реєстр
науково-інформаційних матеріалів агентства CrossRef,
яким надаються цифрові ідентифікатори DOI.

Періодичному виданню присвоєно індекс DOI 10.23939/dg.

Рекомендувала Вчена рада
Національного університету «Львівська політехніка»
(Протокол № 91 від 28.02.2023 р.)

ISSN 2070-4038

© Національний університет «Львівська політехніка», 2023

CONTENTS

- 1 Petrovskyy P. M.**
A democratic trend in the development of the public administrative sphere in Ukraine in the post-war period
- 12 Krasivskyy O. Ya.**
Specific features of public involvement and digitalization of services when reforming public administration during the war
- 24 Pasichnyk V. M.**
Theoretical foundations of public administration in the sphere of formation of national identity
- 37 Dzyana H. O., Dzyanyy R. B.**
Public administrative activity in the conditions of contemporary uncertainty: information and communication aspect
- 52 Kitsak T. M., Lylyk M. V.**
Institutional support of intercultural communication in Ukraine in the context of implementation of its european integration vector
- 63 Voityk O. Ye.**
Peculiarities of administrative decision-making in local government bodies
- 75 Kotkevych N. Yu.**
Normative legal support for the development of territorial urban communities in Ukraine
- 86 Khavarivska H. S.**
Legal and regulatory framework of labor rights protection of the citizens of Ukraine: prohibition of mobbing
- 99 Hunko L. V.**
Legal regulation of the interaction of the armed forces of Ukraine and voluntary formations of territorial communitie
- 108 Kolosovska I. I.**
Determining factors of the formation of the social concept of public administration
- 118 Pylypenko L. M., Zmysna I. I.**
Essence, classification and functions of social services in Ukraine
- 129 Blishchuk K. M.**
Modern approaches to public sphere specialist training
- 144 Nakonechnyi O. S.**
Ensuring the effectiveness of professionalization of local self-government officials
- 157 Yeromina O. V.**
The impact of war on the rules of implementation of public-private partnership in the cultural sector of Ukraine
- 169 Matviishyn Ye. H., Harbarynina V. Yu.**
Development support of agricultural cooperation in Ukraine by public institutions
- 185 Malachynska M. Y.**
Management of perinatal care during the COVID-19 pandemic in Ukraine: organizational and legal mechanism
- 198 Hukova-Kushnir H. Ye.**
Assessment of qualifications of doctors as a tool for quality management of medical aid in Ukraine
- 212 Oldak L. Ya.**
State regulation of transborder cooperation at the regional level

ЗМІСТ

- 1 Петровський П. М.**
Демократичний тренд розвитку публічно-управлінської сфери України в поствоєнний період
- 12 Красівський О. Я.**
Особливості залучення громадськості та цифровізації послуг при реформуванні публічного управління під час війни
- 24 Пасічник В. М.**
Теоретичні основи державного управління у сфері формування національної ідентичності
- 37 Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б.**
Публічно-управлінська діяльність в умовах сучасної невизначеності: інформаційно-комунікаційний аспект
- 52 Кіцак Т. М., Лирик М. В.**
Інституційне забезпечення процесів міжкультурної комунікації України в контексті реалізації її євроінтеграційного вектора
- 63 Войтик О. Є.**
Особливості прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування
- 75 Коткевич Н. Ю.**
Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних міських громад в Україні
- 86 Хаварівська Г. С.**
Нормативно-правове регулювання захисту трудових прав громадян України: заборона мобінгу
- 99 Гунько Л. В.**
Правове регулювання взаємодії Збройних сил України і добровольчих формувань територіальних громад
- 108 Колосовська І. І.**
Детермінуючі фактори формування соціальної концепції публічного управління
- 118 Пилипенко Л. М., Змисна І. І.**
Сутність, класифікація і функції соціальних послуг в Україні
- 129 Бліщук К. М.**
Сучасні підходи до підготовки фахівців публічної сфери
- 144 Наконечний О. С.**
Забезпечення результативності професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування
- 157 Єрьоміна О. В.**
Вплив війни на правила реалізації державно-приватного партнерства у сфері культури України
- 169 Матвіїшин Є. Г., Гарбариніна В. Ю.**
Підтримка публічними інституціями розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні
- 185 Малачинська М. Й.**
Управління перинатальною допомогою під час пандемії COVID-19 в Україні: організаційно-правовий механізм
- 198 Гукова-Кушнір Г. Є.**
Оцінка кваліфікації лікарів як інструмент управління якістю медичної допомоги в Україні
- 212 Олдак Л. Я.**
Державне регулювання транскордонного співробітництва на регіональному рівні

УДК 35.071:321.01

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.001>**Петровський Петро Михайлович**

*доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічного управління та
публічної служби Національного університету
“Львівська політехніка”*

ORCID: 0000-0001-8521-2384

e-mail: petro.m.petrovsky@lpnu.ua

ДЕМОКРАТИЧНИЙ ТРЕНД РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ В ПОСТВОЄННИЙ ПЕРІОД

Розглянуто необхідність розвитку публічно-управлінської сфери України в поствоєнний період на демократичних засадах і визначено зміст загроз тоталітарного режиму, що несе в собі загарбницька війна рф. Демократичний розвиток визначено як тренд – вектор змін, досягнення якого не є безальтернативним і який стає реальністю за умови докладання зусиль всіх суб'єктів соціальних трансформацій. Обґрунтовано, що необхідною теоретико-методологічною засадою перетворення демократичного тренду в процес безумовного розвитку має бути дотримання спільної парадигми публічно-управлінської діяльності.

Ключові слова: публічно-управлінська сфера; тренд розвитку; демократичний тренд розвитку; загрози тоталітаризму; напрями демократичного розвитку; парадигма; демократична парадигма.

Постановка проблеми. Повномасштабна війна рашизму проти України сіє смерть і руйнування, загрожує всім сферам соціально-економічного розвитку суспільства. Офіційно проголошена імперська політика спрямована на знищення держави і народу, цивілізаційних досягнень в освіті, науці, культурі та демократичних підвалин українського соціуму. Загрози згортання демократичних реформ, обмеження соціальної транспарентності можуть бути зумовлені і внутрішніми причинами, зокрема введенням норм правового режиму воєнного стану. За таких умов проявляються прагнення окремих управлінських інституцій та їх керівників підмінити завдання розвитку редукованими формами популізму, обмежитися вирішенням лише часткових тактичних завдань. З огляду на вказані особливості сьогодення, спроба системного аналізу демократичного тренду розвитку публічно-управлінської сфери України і обґрунтування засобів забезпечення його безальтернативної реалізації в поствоєнний період стає вимогою часу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із проблематики пропонуваної теми необхідно структурувати за декількома рубриками, зокрема: визначення особливостей трактування демократичного тренду

розвитку, уточнення специфіки публічно-управлінської сфери та розкриття чинників забезпечення безальтернативності демократичного розвитку. Так, особливості демократичного розвитку досліджені в працях великої кількості науковців, серед яких у контексті нашого розгляду варто відзначити таких авторів, як К.-О. Апелъ, М. Вебер, Ю. Габермас, Л. Даймонд, А. Пшеворський, П. Рікер, Ф. А. Хаек, Ф. Фукуяма та ін. Зміст поняття “тренд” і специфіку його використання в контексті розвитку демократії висвітлено в роботах [1–4]. Розкриттю основних характеристик публічно-управлінської сфери присвячені роботи ряду авторів [5–7]. Чинники забезпечення безальтернативності демократичного розвитку України частково відтворені в окремих наукових публікаціях [8; 9]. Водночас необхідно констатувати, що процес усвідомлення безальтернативності демократичного розвитку публічно-управлінської сфери стає все більш актуальним і вимагає подальшого наукового обґрунтування засобів свого ствердження.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Зазначене вище дає підстави стверджувати, що проблематика визначення суб’єктів, ресурсів і засобів подолання загроз демократичному розвитку публічно-управлінської сфери України не повністю розкрита в наявній науковій літературі та потребує подальшого дослідження. Особливо це стосується обґрунтування необхідності дотримання спільної демократичної парадигми діяльності основних учасників соціальних трансформацій як дієвого чинника перетворення тренду в усталену соціальну реальність.

Відповідно, **мета** статті визначається як обґрунтування необхідності сприйняття сучасного стану публічно-управлінської сфери України як демократичного тренду подальшого розвитку, здійснення якого повністю залежить від дотримання відповідної парадигми діяльності основних суб’єктів соціальних трансформацій.

Виклад основного матеріалу. Упродовж останніх десятиліть Україна здійснила значні демократичні перетворення, наростила економічний потенціал і досягнула успіхів на шляху євроінтеграції. Досягнення демократичного розвитку в його якісних показниках і за різними напрямками необхідно визнати загалом як зміну сутнісних ознак суспільно-владних відносин (або публічної сфери загалом), а також в його окремих, найбільш очевидних проявах. До останніх варто віднести:

- значні позитивні зміни в практичній реалізації принципу верховенства права з низкою відповідних допоміжних характеристик;
- досягнення у впровадженні ринкової економіки, з її ознаками свободи підприємництва і конкурентності;

- реформу децентралізації з досягнутими нею позитивними змінами в розширенні спроможності територіальних громад;
- загальне розширення політичних свобод, прямої демократії та транспарентності;
- інформаційну відкритість, що забезпечується вільною діяльністю ЗМІ, розгалуженою мережею горизонтальних комунікацій тощо;
- запровадження технологій **електронної демократії, з її широкими можливостями** цивільного контролю та залученням громадськості до управлінських процесів.

Безсумнівно, поряд із значними демократичними зрушеннями існувала також низка проблем, що вимагала свого вирішення в процесі подальшого іманентного розвитку. Проте розв'язана рф 24.02.2022 р. повномасштабна війна перервала перманентність якісних змін, негативно впливає на ствердження цивілізаційного розвитку Української держави, фактично поставила на паузу процес модернізації. Необхідно також відзначити, що, незважаючи на ризики й обмеження воєнного стану, демократичний розвиток України продовжує свою реалізацію в нових умовах і в інших формах. Волонтерство, спонсорська активність, громадські ініціативи та різноманітні форми допомоги постраждалим від війни стали повсякденною справою, демонструють національну єдність, високий патріотизм і незламну волю до перемоги.

У цьому контексті важливо зауважити, що сучасний етап боротьби за державний суверенітет і цивілізаційні цінності з необхідністю ставлять теоретичні завдання переосмислити значення досягнутого, а також можливості і чинники майбутнього розвитку. Необхідно наголосити, що як загалом, так і особливо в умовах тотальної війни демократичні зміни не є безумовними, їх впровадження в практику публічних процесів є проблемним або альтернативним. Як правило, такий вектор розвитку називається трендом. У сучасній науковій і публіцистичній літературі це поняття набуло широкого вжитку, що доповнюється досить вільним використанням його змісту.

У загальноприйнятому значенні термін “тренд” означає можливий вектор розвитку, на відміну від фіксації закономірності або необхідної безальтернативної лінії подальших змін. Тому виправданим буде твердження авторів що “Розвиток цифрових рішень стає не просто трендом, а й необхідністю” [1].

Також можна відзначити вживання цього терміна як синоніму розвитку, що викликає низку застережень, оскільки зміст цих понять різний. Якщо розвиток фіксує внутрішні, якісні зміни певних процесів у їх відносній завершеності або даності, то тренд вживається для визна-

чення проєкції майбутніх змін. Також не можна повністю погодитися із твердженням, що тренд відтворює лише зовнішньо виявлені зміни [2]. Поширення терміна “тренд” на нові сфери публічності зумовлює також використання його для позначення окремих граней чи аспектів розвитку, який у цьому вимірі розпадається на декілька трендів, як стверджують автори про розвиток громадянського суспільства [3].

Таке різноманіття інтерпретацій поняття “тренд” актуалізує необхідність його визначення. На нашу думку, тренд – це тенденція, можливий напрям змін, що задається дійсним станом і включає як об’єктивно зумовлені перетворення, так і суб’єктивні чинники. Попри велике різноманіття останніх (афекти, пристрасті, цінності, професійні компетентності, рівень мотивації тощо), якраз вони здатні перетворити тренд як чисто потенційну можливість у реальний процес змін.

Сучасний стан публічно-управлінської сфери, що, певною мірою, зберігає невирішені суперечності минулого та має зовнішні загрози та виклики, не гарантує здійснення якраз демократичного розвитку. В умовах повномасштабної війни реальними залишаються впливи тоталітарної системи суспільно-владних відносин. Також потрібно розуміти, що типові соціальні зміни є результатом внутрішніх суперечливих впливів і характеризуються екстенсивним відтворенням (мультиплікацією) існуючих тенденцій. Окрім того, виникають провокативні ідеї про ерозію демократії та засоби її відновлення на зразок запровадження ранде-мократії [10].

Тому необхідно констатувати, що наявні виклики, ризики та загрози демократії самі собою не вирішуються, тим більше не перетворюються у важелі позитивного розвитку. Дієвими чинниками і гарантами якісного інтенсивного демократичного розвитку може бути діяльність більшості учасників соціальних процесів і дотримання ними відповідної спільної моделі подальших змін. Відповідно, тренд переростає у домінуючий вектор розвитку, стає необхідним і закономірним тоді, і тільки тоді, коли стає справою більшості. Необхідно наголосити, що методологічна модель спільної діяльності соціальних суб’єктів традиційно називається парадигмою. Отже, якраз дотримання демократичної парадигми є ключовим чинником гарантування перетворення демократичного тренду (можливості) в дійсний цивілізований стан суспільства.

Дуальна природа тренду як єдність об’єктивних передумов (ресурсів) і діяльнісних якостей учасників зумовлює відповідне ставлення до нього з боку кожного конкретного суб’єкта публічних перетворень. Суб’єкт, що своїм ставленням акцентує увагу на відтворенні та визнанні первинними об’єктивних даних, потенційно тяжіє до конформізму і втрати власної здатності впливати на подальший розвиток. Іншими словами,

адаптуватися до існуючих трендів не можна, оскільки в соціумі одночасно діє декілька трендів, аж до взаємовиключних, протилежних [4]. Так само хибно стверджувати, що суб'єкт може створювати тренди. У цьому випадку тренд зводиться до чисто суб'єктної (і суб'єктивної) справи – залежить від певного суб'єкта. Але це не так. Тренд – це об'єктивна закономірність, що доповнюється та реалізується за допомогою інтер-суб'єктивних та суб'єктивних дій.

Отже, тренд – це тенденція, можливий напрям змін, що задається дійсним станом як продовження впливу діючих чинників. Водночас не виключається втручання інших внутрішніх і зовнішніх сил, що передбачає інваріантність розвитку. Використання якраз цього терміна, на відміну від терміна “тенденція”, дає змогу відтворювати відсутність однозначної заданості змін, фіксувати нелінійність і проблемність реалізації певної лінії розгортання подій. У загальноприйнятому значенні класифікація вектору розвитку як тренду зумовлена такими обставинами:

- багатогранністю трансформаційних змін і наростаючою непередбачуваністю наслідків;
- полісуб'єктністю публічно-управлінської діяльності, її відкритістю та доступністю для реалізації цілей і намірів кожного учасника соціальних процесів;
- відсутністю ідеологічної та світоглядно-психологічної однастайності демократичного суспільства;
- наявністю плюралізму думок і конкурентного середовища їх реалізації.

В умовах повномасштабної війни та її інформаційно-пропагандистського супроводу з боку РФ вказані загальні передумови невизначеності розгортання подій доповнюються новими обставинами, зокрема:

- звуженням сфери публічної відкритості в силу правового режиму воєнного стану та зумовлених ним кризових ситуацій;
- особливим значенням узгодженості дій окремих учасників у надзвичайних умовах, що призводить до наростання одноосібних і авторитарних форм реагування і прийняття рішень;
- низьким рівнем можливостей залучення науково-експертного супроводу до обґрунтування управлінських рішень та їх практичного втілення;
- проблемами забезпечення повноцінного інформаційного поля з елементами поліфонічності у висвітленні подій та їх інтерпретацій тощо [11].

Тому забезпечення методологічної єдності в діяльності всіх соціальних суб'єктів є серйозним викликом часу. Безпосередньою реакцією на такі умови є прагнення звузити медійну свободу, надати інформа-

ційному простору політично визначену обмежену систему координат. За таких умов виникає загроза втратити демократичний пріоритет боротьби й розвитку. Можна навести низку прикладів практичного підтвердження існування вказаних загроз, але в контексті цього розгляду варто зосередити увагу на методологічних аспектах їх подолання та забезпечення безальтернативності демократичного розвитку. На нашу думку, в складних умовах воєнного стану поєднання легітимного рівня свободи та необхідної консолідації влади й суспільства можливе на методологічних засадах впровадження і дотримання демократичної парадигми розвитку.

За первинним значенням парадигма – це загальна для певної наукової спільноти методологічна модель пізнання або, на думку Т. Куна, це “визнані всіма наукові досягнення, які впродовж певного часу дають науковому товариству модель постановки проблем і їх вирішення” [12]. Вона поєднує в собі теорію і методологію, є теорією, спрямованою на подальший приріст знання та його практичне застосування. Управлінське значення парадигми представлено сучасним американським теоретиком і практиком управління Дж. Мансом (James N. Muns), який дає їй таке визначення: “Парадигма – приклад або модель. Узгодженість в способі сприйняття, осмислення, оцінювання та здійснення” врядування [13].

Іншими словами, головний контекст використання цього терміна – фіксація загальноприйнятого способу діяльності всіх (меншою мірою основних) соціальних суб’єктів. Серед них особливе значення належить інституційно визначеним суб’єктам публічного управління. Парадигмальна єдність діяльності досягається узгодженістю її основних структурних елементів, до яких належать концепція, мотив, мета, метод, ресурс, засіб, спосіб дії. Ствердження (дотримання) парадигми – це, насамперед, підпорядкування суб’єктів лінії методологічної детермінації (визначення через вказаний категоріальний ряд) процесу управлінської діяльності. В управлінському контексті парадигмальна єдність діяльності означає реалізацію концептуально усвідомленої моделі розвитку, від визначеної стратегії розвитку до конкретних тактичних кроків і технічних засобів їх практичного втілення.

Складність окресленої реалізації єдиної парадигми визначається багатогранністю демократії та необхідністю системного врахування більшості її складових у контексті заперечення тоталітарних загроз прогресивному розвитку суспільства. Якраз тому актуальним є завдання визначити та класифікувати основні відмінності демократичного та тоталітарного суспільств. На нашу думку, їх можна структурувати за 4-ма блоками і 16-ма критеріями, оскільки кожний блок включає 4 по-

казники відмінностей. Відповідно, фіксуються 16 конкретних характеристик, що демонструють протилежність демократичного та тоталітарного суспільств (див. таблицю).

Основні відмінності демократичного та тоталітарного суспільств

Блоки відмінностей	Критерії відмінності	Тоталітарне суспільство	Демократичне суспільство
1	2	3	4
Особливості влади та способи її здійснення	Пріоритетна цінність	Держава	Людина
	Тип влади	Монократія (домінування суб'єкт-об'єктних відносин)	Полікратія (домінування суб'єкт-суб'єктних відносин)
	Тип державного інтересу	Диктатура інтересів владної верхівки	Консенсус інтересів
	Стиль управління	Авторитарний	Демократичний
Специфіка суспільних відносин	Ідентичність громадської думки	Тоталізуєча (поглинаюча) єдність (одностайність)	Єдність у відмінності
	Тип легітимного (домінуючого) права	Позитивне право (санкціоноване державою)	Приватні права людини
	Специфіка морально-психологічних стосунків	Недовіра, страх, цинізм	Соціальний капітал – довіра, повага, оптимізм
	Віддаленість влади від громади	Значна дистанція влади	Мала дистанція влади
Особливості комунікації	Домінуючий спосіб спілкування	Вертикально структурований	Горизонтально структурований (на рівних)
	Роль знання у соціальному розвитку	Знання – це сила і знання – це влада	Знання – це спосіб порозуміння
	Статус істини	Монізм істини	Плюралізм істини

Продовження таблиці

1	2	3	4
	Рівень свободи слова та інформації	Обмеження свободи слова та інформації	Високий рівень свободи слова та інформації
Взаємовідносини влади й особи	Роль особи у владі	Персоніфікація влади	Деперсоніфікація (інституціоналізація) влади
	Методи впливу на особу	Зараження, навіювання, маніпулювання, зомбування	Ідентифікація, рефлексія, емпатія, переконання
	Основний критерій “владного” зростання особи	Партійність, патримоніальність	Професіоналізм
	Ставлення особи до влади	Патерналізм	Критично-конструктивна підтримка (легітимація)

Джерело: сформовано автором самостійно.

Здійснені у наданій таблиці узагальнення демонструють існування в публічно-управлінській сфері України двох взаємосуперечних тенденцій, коли сукупності демократичних перетворень протистоять загрози тоталітарних реакцій. Необхідно ще раз наголосити, що невід’ємною складовою нав’язаної рашистами війни, окрім прямих злочинів проти людяності, є інформаційна та смислова війна, спрямована на заперечення демократичних принципів урядування, збереження та посилення рудиментів командно-адміністративної системи, здійснення вимог дозованої демократії тощо. Можна також констатувати, що об’єктом боротьби є кожна із вказаних характеристик демократії, на протигагу якій пропагується протилежна. Тому реальний розвиток демократії означає системне і перманентне відстоювання базових властивостей цивілізаційного розвитку, дотримання вимог відповідної демократичної парадигми діяльності основних соціальних суб’єктів. Сучасні обставини війни вимагають досить виваженого й принципового ставлення до здійснюваних нововведень, а необхідність збереження й примноження демократичних якостей має стверджуватися у концептуальному пріоритеті національних інтересів, україноцентризмі і гуманізмі.

Таким чином, необхідною умовою трансформування існуючого тренду демократичного розвитку України в реальні прогресивні досягнення має стати парадигмальна єдність діяльності суб'єктів суспільного розвитку.

Висновки та пропозиції. Здійснене наукове обґрунтування положення, що демократичний розвиток українського суспільства в сучасних умовах необхідно розглядати як тренд – тенденцію, яка не реалізується з безумовною необхідністю. Доведено, що безальтернативність демократичного розвитку публічно-управлінської сфери України може бути гарантована взаємоузгодженою діяльністю основних соціальних суб'єктів, що свідомо впроваджують вимоги демократичної парадигми. Складність реалізації єдиної парадигми зумовлена багатогранністю демократії та необхідністю системного врахування більшості її складових у контексті заперечення тоталітарних загроз прогресивному розвитку суспільства. Тому здійснена класифікація основних відмінностей демократичного та тоталітарного суспільств, що структуруються за чотирма блоками, шістнадцятьма критеріями та відповідними їм ознаками. Пропозиції подальшого дослідження теми окреслені в частині розкриття особливостей демократичної парадигми діяльності суб'єктів публічно-управлінської сфери за окремими напрямками.

Список використаної літератури

1. Індекс місцевої демократії. Вид. 3-тє. URL: cid.center/edemindex.
2. Тренди і моделі розвитку світової економіки : навч.-метод. компл. дисцип. URL: https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/49828/1/Trendy_modeli_rozvytku.pdf.
3. Тренди розвитку громадянського суспільства. 2022. URL: <https://www.prostir.ua/?news=trendy-rozvytku-hromadyanskoho-suspilstva-2022>.
4. Шевцова С. Демократія: смерть чи відродження? URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3315758-demokratia-smert-ci-vidrodzenna.html>.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т 8 : Демократичне врядування. URL: https://dut.edu.ua/uploads/l_203_81828369.pdf.
6. Стоун Д. Парадокс політики. Мистецтво ухвалення політичних рішень. К. : Вид. дім "Альтернативи", 2000. 304 с.
7. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія. К. : ТОВ Вид-во "Юридична думка", 2007. 336 с.
8. Зберегти і розвинути демократію в Україні: які виклики в демократичній трансформації : матер. конф. URL: <https://rpr.org.ua/news/yak-zberehty-demokratiyu-v-ukraini-pid-chas-viynu-dumky-politykiv-i-hromadskykh-ekspertiv/>.
9. Петровський П. Науково-методологічна культура як чинник розвитку сфери публічності в Україні. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-228-2021/naukovo-metodologichna-kultura-yak-chynnyk-rozvytku-sfery>.
10. Пасенюк К. Рандомократія: Чому наповнити парламент випадковими людьми може бути непоганою ідеєю. URL: <https://voxukraine.org/randomokratiya-chomu-parovnyty-parlament-vypadkovymy-lyudmy-mozhe-but-y-nepogano-yu-ideyeyu/>.

11. Петровський П. М. Актуальність наукового обґрунтування публічно-управлінської діяльності в умовах війни // Демократичне врядування. 2022. Вип. 2 (30). С. 1–13. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2023/jan/29787/verstka30-3-15.pdf>.

12. Кун Т. Структура научных революций / пер. с англ. И. З. Налетова. М. : Прогресс, 1975. 278 с.

13. Muns J. N. Governance Improvement: A Paradigm Shift. URL: http://usmayors.org/destpractices/bp_volume_2/plano.htm.

Petrovsky Petro Mykhailovych

*Doctor of Public Administration, Professor,
Head of the Department of Public Administration
and Public Service*

Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0000-0001-8521-2384

e-mail: petro.m.petrovsky@lpnu.ua

A DEMOCRATIC TREND IN THE DEVELOPMENT OF THE PUBLIC ADMINISTRATIVE SPHERE IN UKRAINE IN THE POST-WAR PERIOD

Problem setting. Russia's full-scale war against Ukraine sows death and destruction; threatens all spheres of socio-economic development of society. It also aims to destroy civilizational achievements in education, science, and culture, as well as to ruin the democratic foundations of Ukrainian society. Threats of curtailment of democratic reforms and restrictions on social transparency may also be due to internal reasons, such as the introduction of norms of the legal regime of martial law and its formal interpretation. Taking into account the above-mentioned present peculiarities, an attempt to systematically analyze the democratic trend in the development of the public administrative sphere in Ukraine and substantiate the means of its uncontested implementation in the post-war period becomes a requirement of time.

Paper main body This paper determines the main achievements of the democratic development of Ukrainian society as a change in the essential features of the public administrative sphere, as well as its individual most obvious manifestations.

The paper considers the content of threats posed by the aggressive war of the Russian Federation and the need to develop the public administrative sphere in Ukraine on a democratic basis in the post-war period. Democratic development is defined as a trend – a vector of changes, the achievement of which is not uncontested and which opposes the totalitarian regime. The main differences between democratic and totalitarian societies, which are classified according to four spheres and sixteen criteria correspondingly, are revealed. The characteristics provided not only demonstrate the opposite of totalitarianism and democracy but also define a system of tasks to be implemented to ensure further progressive development.

It is substantiated that the efficient factor in transforming the democratic trend of development into a specific reality lies in the joint activity of social actors, the synergistic effect of which depends on the adherence to the single paradigm of modernization of the public administrative sphere. The paradigmatic unity of the activity is revealed as the

realization of a conceptually conscious model of development, from a defined strategy to the specific tactical steps and technical means of their practical implementation.

Conclusions and suggestions. The scientific substantiation proves that the democratic development of Ukrainian society in present conditions should be viewed as a trend not realized with absolute necessity. Its practical application in the public administrative sphere can be guaranteed by mutually coordinated activities of main social actors who consciously implement requirements of the democratic paradigm. Accordingly, proposals for the compliance of these requirements in specific directions are outlined.

Key words: public administrative sphere; trend of development; democratic trend of development; threats of totalitarianism; actors and directions of democratic development; paradigm; democratic paradigm.

References

1. Indeks mistsevoi demokratii. Vyd. 3-e. URL: cid.center/edemindex.
2. Trendy i modeli rozvytku svitovoi ekonomiky : navch.-metod. kompl. dystsypl. URL: https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/49828/1/Trendy_modeli_rozvytku.pdf.
3. Trendy rozvytku hromadianskoho suspilstva. (2022). URL: <https://www.prostir.ua/?news=trendy-rozvytku-hromadyanskoho-suspilstva-2022>.
4. Shevtsova, S. Demokratia: smert chy vidrodzhennia? URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3315758-demokratia-smert-ci-vidrodzenna.html>.
5. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. T 8 : Demokratychne vriaduvannia. URL: https://dut.edu.ua/uploads/1_203_81828369.pdf.
6. Stoun, D. (2000). Paradoks polityky. Mystetstvo ukhvalennia politychnykh rishen. K. : Vyd. dim "Alternatyvy". 304 s.
7. Tsvietkov, V. V. (2007). Demokratia i derzhavne upravlinnia: teoriia, metodolohiia, praktyka : monohrafiia. K. : TOV Vyd-vo "Iurydychna dumka". 336 s.
8. Zberehty i rozvynuty demokratiiu v Ukraini: yaki vyklyky v demokratychnii transformatsii : mater. konf. URL: <https://rpr.org.ua/news/yak-zberehty-demokratiiu-v-ukraini-pid-chas-viyny-dumky-politykiv-i-hromadskykh-ekspertiv/>.
9. Petrovskiy, P. Naukovo-metodolohichna kultura yak chynnyk rozvytku sfery publichnosti v Ukraini. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-228-2021/naukovo-metodolohichna-kultura-yak-chynnyk-rozvytku-sfery>.
10. Pasiuk, K. Randomokratia: Chomu napovnyty parlament vypadkovymy liudmy mozhe buty nepohanoi ideiei. URL: <https://voxukraine.org/randomokratia-chomu-napovnyty-parlament-vypadkovymy-lyudmy-mozhe-but-y-nepogano-yu-ideyeyu/>.
11. Petrovskiy, P. M. (2022). Aktualnist naukovoho obgruntuvannia publichno-upravlinskoi diialnosti v umovakh viiny. Demokratychne vriaduvannia. Vyp. 2 (30). S. 1–13. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2023/jan/29787/verstka30-3-15.pdf>.
12. Kun, T. (1975). Struktura nauchnykh revoliutsyi / per. s anhl. Y. Z. Naletova. M. : Prohress. 278 s.
13. Muns, J. N. Governance Improvement: A Paradigm Shift. URL: http://usmayors.org/destpractices/bp_volume_2/plano.htm.

УДК 351.86

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.012>**Красівський Орест Якубович**

*доктор історичних наук, професор,
завідувач кафедри державної політики та врядування
Навчально-наукового інституту державного управління
Національного університету "Львівська політехніка"*

ORCID: 0000-0002-7028-6038

e-mail: orest.y.krasivskyi@lpnu.ua

**ОСОБЛИВОСТІ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ
ТА ЦИФРОВІЗАЦІЇ ПОСЛУГ ПРИ РЕФОРМУВАННІ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПІД ЧАС ВІЙНИ**

Розглянуто напрямки реформування публічного управління під час війни, зокрема роль залучення громадськості та цифровізації послуг. Наведено особливості, обмеження та основні інструменти залучення громадян під час прийняття важливих рішень, досліджено зміни чинного законодавства, зумовлені військовою агресією росії, здійснено аналіз впливу цифровізації послуг у країнах ЄС у динаміці за п'ять років. Розглянуто розробку та впровадження цифрових технологій в Україні, особливо їх прогрес під час війни щодо забезпечення безпеки та захисту від кібератак на державні структури та критичну інфраструктуру. Акцентовано увагу на можливостях ефективної взаємодії державних установ під час надання послуг населенню за допомогою додатку "Дія" в розбудові демократичної України на шляху до євроатлантичної інтеграції.

Ключові слова: публічне управління; реформування; залучення громадськості; прийняття рішень; цифровізація послуг; війна.

Постановка проблеми. Процес реформування публічного управління триває від початку незалежності України, починаючи від розпаду радянської системи і дотепер, коли процеси децентралізації поступово формують ефективну систему взаємодії влади на усіх рівнях, проте політична та економічна кризи, пандемія та війна змушують науковців та практиків шукати механізми виживання. Зазначені умови паралізують діяльність державних органів, підприємств, бізнесу і населення, унеможливають співпрацю всередині держави із зовнішнім світом. Оскільки багаторічна гібридна війна перейшла у повномасштабне вторгнення, то більшість населення втратило можливість мати мирне і безпечне життя, їжу, житло, роботу і навіть право брати участь у прийнятті рішень для забезпечення прозорості процесу управління, що, на жаль, збільшує корупцію і нівелює демократичні процеси в державі.

Проте військове вторгнення стало значним поштовхом до ще більшої цифровізації послуг, зокрема відкрились перспективи зменшення

бюрократичних процедур, починаючи від щоденних рутинних послуг для населення до можливості спрощення бізнес-процесів як, наприклад, необхідна допомога під час релокації підприємств із окупованих територій або територій, де відбуваються активні бойові дії. Цінними також є взаємодія між державою і населенням через інформування, проведення опитування населення через додаток “Дія”, підтримка стартапів для післявоєнного відновлення країни та допомога військовим у закупівлі необхідного обладнання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціальна, економічна та екологічна кризи, спровоковані військовою агресією росії, вимагають від науковців актуальних досліджень щодо реформування публічного управління під час війни, ґрунтуючись на попередніх дослідженнях як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, зокрема таких, як: В. Авер'янов, В. Борденюк, О. Бориславська, Г. Бребан, К. Ващенко, Р. Войтович, Ж. Ведель, І. Грицяк, А. Коваленко, Ю. Ковбасюк, Р. Колишко, І. Лопушинський, А. Матвієнко, С. Махина, А. Мельник, Н. Нижник, Л. Сметаніна, Ю. Сурмін, В. Халипов, Л. Федулова та інші. Фундаментальні дослідження зазначених дослідників потребують актуалізації, оскільки війна в Україні та пандемія безумовно мають величезний вплив на усі процеси не тільки в межах України, але й у світі.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне проведеним науковим дослідженням процесу децентралізації та реформування публічного управління, залишаються невирішеними багато важливих проблем щодо напрямків реформування. Велика кількість наукових досліджень вказує на актуальність обраного дослідження, проте роль залучення громадськості у прийнятті рішень та цифровізації послуг під час війни потребує особливої уваги, оскільки має за мету максимальне залучення суспільства та одночасне зниження бюрократичного тиску під час вирішення щоденних проблем та задоволення потреб.

Виклад основного матеріалу. Реформування публічного управління є важливим та необхідним кроком для підвищення ефективності діяльності державних служб у процесі децентралізації, забезпечення відкритості та прозорості в діяльності державних органів, підвищення довіри до державних інституцій, зменшення корупції. Це можливо досягнути шляхом гармонізації процесу електронного управління і децентралізації, реформування місцевого самоврядування, кадрової політики та бюджетної системи, покращення процесів прийняття рішень, їх моніторингу, оцінки та контролю тощо, проте не менш важливими напрямками реформування публічного управління під час війни є ті, що наведено в табл. 1:

Таблиця 1

Напрямки реформування публічного управління

№ з/п	Напрямки	Очікуваний результат
1	Залучення громадськості	Залучення громадськості до процесу прийняття рішень може допомогти забезпечити демократичний та відкритий процес управління, а також збільшити довіру громадськості до діяльності публічних органів
2	Впровадження цифрових технологій	Розробка та впровадження цифрових технологій може допомогти забезпечити ефективніше публічне управління, зменшити витрати коштів і часу та покращити якість послуг, що надаються громадянам

Ситуація у сфері інформування із залученням громадськості під час прийняття рішень зазнала суттєвих змін на державному та локальному рівнях після 24 лютого 2022 р. через військову агресію і, відповідно до Постанови КМУ “Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану” [2], було повністю або частково обмежено доступ до публічної інформації. На територіях, які були окуповані або на яких відбувались активні бойові дії, в силу відсутності українського мобільного зв’язку і інтернету, органи влади не мали фізичної можливості інформувати населення, а в віддалених областях місцева влада приймала рішення щодо можливості і суті інформування, що безумовно негативно вплинуло на не тільки демократичні процеси, але й загалом інформування населення. Зазначені кроки мали на меті обмеження інформації, яку міг отримати ворог для завдання ще більшої шкоди, а також уникнення хакерських атак.

Основні інструменти залучення громадян, що використовують для прийняття важливих рішень, наведені у доповіді “Стан інформування і залучення жителів громад в умовах воєнного стану” [9]:

- 72 % – громадські слухання;
- 50 % – проведення круглих столів, конференцій, робочих груп тощо;
- 48 % – консультації з громадськістю;
- 46 % – загальні збори;
- 37 % – електронні петиції;
- 30 % – місцеві ініціативи;
- 28 % – бюджет участі;

- 27 % – різні форми опитування (електронні опитування, скриньки відгуків та пропозицій тощо);
- 24 % – консультативно-дорадчі органи (громадські ради);
- 19 % – органи самоорганізації населення;
- 17 % – конкурси проєктів для місцевих громадських організацій, соціальне замовлення;
- 1 % – громадська експертиза;
- 2 % – не використовується жоден із вищеперерахованих.

Згідно з першою частиною ст. 19 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” [8], зокрема в частині залучення громадськості до процесів прийняття рішень, були запроваджені істотні обмеження, а саме неможливість здійснення масових зібрань (зборів) у вигляді страйків або ж акцій для привернення уваги суспільства до проблем, що є директивними для органів місцевого самоврядування, які втрачають можливість взаємодіяти з населенням у вирішенні нагальних питань місцевого значення (як це було до військової агресії і було безумовно проявом демократичного курсу розвитку України). Проте дозволено за погодження військової адміністрації брати участь та проводити громадські слухання чи збори громадян за місцем проживання, тобто проявляти свою волю, проте не безпосередню участь у прийнятті рішень на відповідному рівні.

Ще одним інструментом залученості громадськості є електронна петиція, за допомогою якої насамперед активні користувачі інтернету мають змогу акцентувати увагу Президента України на важливих проблемах або/та способах її вирішення. Набравши необхідну кількість онлайн-голосів, електронна петиція розглядається Гарантом і таким чином забезпечується право на залученість громадян до питань державного рівня.

Також у контексті онлайн-залучення громадськості можна віднести можливість проведення круглих столів, конференцій, опитувань на офіційному сайті, у соціальних мережах і месенджерах або через Google-форми.

У березні 2022 р. була прийнята Постанова КМУ “Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану” № 252 [3], яка знівелювала довоєнну практику місцевого населення брати участь у формуванні громадського бюджету як ключового механізму демократії на місцевому рівні. Зміна цільового призначення коштів в місцевих бюджетах обґрунтовується зміною пріоритетів, а саме оборонною/гуманітарною потребою України від військового вторгнення сусідньої держави. Також наразі відсутня можливість проведення конкурсів громадського бюджету або відтермінування реалізації проєктів бюджетів участі населення, оскільки казначейська служба блокує

таке формування місцевих бюджетів, відповідно до Постанови КМУ “Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану” № 590 від 09.06.2021 р. [9].

Виходячи з щорічного агрегованого індексу цифровізації (DESI) для країн-членів Європейського Союзу за період 2017–2022 рр. (зважений індекс від 0 до 100), країнами, які стабільно займали рейтинг найбільш цифровізованих в Європейському Союзі, були Фінляндія (69,6), Данія (69,33), Нідерланди (67,37) та Швеція (65,22), що наведено у табл. 2.

Таблиця 2

Щорічний агрегований індекс цифрової економіки та послуг суспільству (DESI) для країн-членів Європейського Союзу у 2017–2022 рр.

Характеристика	Роки					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Фінляндія	47,85	50,37	54,14	58,43	63,16	69,6
Данія	46,48	48,69	52,05	55,97	65,25	69,33
Нідерланди	45,59	48,06	50,52	54,68	62,36	67,37
Швеція	45,71	48,74	51,96	55,75	60,49	65,22
Ірландія	41,34	44,1	46,7	50,81	57,11	62,74
Мальта	41,69	43,85	47,45	51,52	54,46	60,88
Іспанія	40,52	43,37	47,04	49,72	54,81	60,77
Люксембург	43,83	45,82	47,73	51,2	55,04	58,85
Естонія	41,34	43,98	46,57	49,05	53,15	56,51
Австрія	36,37	38,43	41,22	43,62	50,52	54,68
Словенія	35,7	37,86	40,89	42,92	47,96	53,37
Франція	33,84	35,93	39,46	42,53	45,92	53,33
Німеччина	33,44	35,3	38,35	42,06	47,07	52,88
Португалія	35,48	37,85	40,31	43,35	45,86	50,76
Бельгія	35,73	38,04	40	44,24	46,71	50,31
Латвія	37,4	39,4	40,98	44,06	46,13	49,71
Італія	28,16	30,56	34,34	36,72	40,85	49,25
Чехія	31,83	34,19	37,19	39,54	43,37	49,14
Кіпр	29,15	30,4	32,72	35,34	39,98	48,35
Хорватія	30,37	32,15	35,06	37,01	43,07	47,55
Угорщина	28,26	30,11	32,18	35,84	38,72	43,76
Словаччина	29,78	31,68	33,25	36,19	39,95	43,45
Польща	24,93	27,12	29,78	33,2	36,53	40,55
Греція	22,36	23,53	25,53	27,57	32,51	38,93
Болгарія	23,9	25,79	28,04	29,82	32,65	37,68
Румунія	19,4	20,72	22,37	24,73	27,43	30,58

Джерело: [10].

Ці країни отримали високі бали за всіма категоріями, вимірними в індексі цифрової економіки та суспільства ЄС (DESI), тобто людський капітал, підключення, інтеграція цифрових технологій та цифрові державні послуги. З іншого боку, країни-члени, які опинилися в нижній частині рейтингу DESI, були переважно новими державами-членами, які приєдналися до ЄС з 2004 р. Деякі країни досягли великих успіхів у цифровізації своєї економіки та суспільства за цей п'ятирічний період, включаючи Італію (49,25), Чехію (49,14), Кіпр (48,35) [10].

Отже, розробка та впровадження цифрових технологій є важливим завданням, а особливо це є під час війни в Україні. З одного боку, цифрові технології можуть допомогти у забезпеченні безпеки та захисту від кібератак, які можуть бути спрямовані на державні структури та критичну інфраструктуру.

З іншого боку, цифрові технології можуть бути використані для підвищення ефективності військових операцій. Наприклад, за допомогою дронів можна здійснювати розвідку та надавати інформацію про розташування ворожих сил, а також за допомогою систем штучного інтелекту можна розробляти більш точні стратегії та тактики бойових дій.

Одним із головних напрямків роботи тут є створення цифрових систем моніторингу та аналізу ситуації на передовій. Такі системи дають змогу оперативно збирати, аналізувати та передавати інформацію про рух військ, ворожі дії та інші події, що відбуваються на лінії фронту. Це дає змогу здійснювати більш точне планування військових операцій та реагувати на загрози швидше та ефективніше.

Також важливим є розвиток цифрової інфраструктури для забезпечення зв'язку та обміну інформацією між військовими підрозділами та командуванням. Це може здійснюватися за допомогою захищених мереж зв'язку та інших цифрових технологій, які забезпечують конфіденційність та безпеку обміну інформацією.

Також важливо забезпечити можливість зв'язку та обміну інформацією між різними підрозділами військових сил та між ними та цивільними структурами. Для цього можуть бути використані системи зв'язку на базі супутникових технологій та мережі зв'язку між об'єктами критичної інфраструктури.

Нарешті, цифрові технології можуть бути використані для забезпечення ефективної гуманітарної допомоги постраждалим від війни. Наприклад, за допомогою систем штучного інтелекту можна автоматизувати процес пошуку людей, які потребують допомоги, а також за допомогою розроблених мобільних додатків можна забезпечити швидкий та ефективний розподіл гуманітарної допомоги.

Крім того, важливо розвивати цифрові технології для забезпечення захисту прав та свобод громадян, які перебувають на тимчасово окупованих територіях. Це може включати створення захищених цифрових каналів для забезпечення доступу до інформації, яка допоможе у захисті їх прав та свобод, а також розробку цифрових інструментів для моніторингу та документування порушень прав людини на цих територіях.

Війна в Україні є важкою проблемою, що вимагає негайної реакції та рішучих дій для її вирішення. Розробка та впровадження цифрових технологій може стати ефективним інструментом у боротьбі з агресором та відновленні мирного життя в Україні.

Одним із напрямів розробки цифрових технологій може стати впровадження системи електронного документообігу в державних структурах. Це дасть змогу ефективніше контролювати документообіг та уникнути можливих фальсифікацій. Крім того, це може забезпечити швидший та ефективніший доступ до документів та інформації, що є особливо важливим в умовах війни.

Також можна впровадити цифрові системи контролю за ввезенням та вивезенням товарів, що допоможе запобігти нелегальному ввезенню зброї та інших товарів, що можуть бути використані в агресії проти України.

Крім того, необхідно розробити та впровадити цифрові системи моніторингу та прогнозування надходження ворожих сил та підрозділів на територію України. Це допоможе ефективніше контролювати ситуацію на передовій та розподіляти військові ресурси з урахуванням прогнозованих ризиків.

Загалом, розробка та впровадження цифрових технологій може стати ефективним інструментом у боротьбі з ворогом та відновленні мирного життя в Україні. Однак важливо також не забувати про необхідність захисту конфіденційної інформації та забезпечення кібербезпеки як в Україні, так і в усьому світі.

Вже більше ніж рік росія намагається забрати зв'язок та інтернет. Міністерство цифрової трансформації України разом із мобільними операторами та інтернет-провайдерами відновлюють, під'єднують та відбудовують мережі зв'язку, зокрема:

- було відновлено мобільний зв'язок у 480 населених пунктах, які були пошкоджені під час бойових дій або звільнені (80 % мереж);
- відбудовано 1600+ веж;
- встановлено 40 тисяч Старлінків для можливості забезпечення зв'язку в разі його відсутності;
- запустили національний роумінг, яким щодня користується приблизно 1,5 млн українців;

- 4 млн українців телефонують близьким до ЄС без переплат за роумінг;
- вперше підключили 85 тисяч українців у 300 селах до швидкісного інтернету;
- провели WI-FI в укріття 3000+ українських шкіл [6].

Яскравим прикладом цифровізації став чатбот «Ворог @evorog_bot (Почали розробку 27 лютого і закінчили вночі 7 березня 2022 р.). Чатботом скористалися понад 462 тисячі українців. Але найважливіше – чатбот інтегровано до системи ситуаційної обізнаності, якою користуються військові ЗСУ щодо переміщення ворожої техніки і порівняння інформації з БПЛА або супутників.

Україна почала шлях цифровізації три роки тому. За цей час команді Мінцифри вдалося зробити те, на що інші країни витрачають двадцятиріччя, а саме вже зараз кардинально змінилася технологічна культура в державі. Українці звикли, що всі найпопулярніші послуги можна отримати в Дії. Наглядною є кількість бізнесів, які відкрили через Дію після 24 лютого, а саме +136 тисяч автоматичних ФОП та +4 тисячі ТОВ [6].

На сьогодні застосунок «Дія» [4] містить такі послуги, як: можливість підписувати європейські документи Підписом-EU, який відповідає регламенту eIDAS Європейського Союзу; робота; пенсії; пільги та допомога; сім'я; ліцензії та дозволи; безпека та правопорядок; транспорт; земля, будівництво, нерухомість; довідки та витяги; навколишнє середовище; здоров'я; документи та громадянство; підприємництво. Всі ці послуги надаються і є доступними для фізичних та юридичних осіб, зокрема внутрішньо переміщених осіб та релокованих підприємств. Стрімка цифровізація зменшує бюрократію у відносинах владних інституцій із суспільством, мінімізує корупцію в органах публічної влади і наближає інтеграційні процеси України до євроатлантичного простору.

За інформацією Міністерства цифрової трансформації України, реальний антикорупційний та економічний ефект від цифровізації за два роки – 16,3 млрд грн, потенційний – 48 млрд грн.

У найближчі кілька років в Україні планується технологічна революція, яка долатиме корупцію завдяки ухваленню Урядом Державної антикорупційної програми на 2023–2025 рр. У програмі є 63 проекти цифровізації, які стосуються онлайн-послуг, роботи з реєстрами, спрощення умов для бізнесу та інше.

Топ-пріоритети цифровізації:

- запровадження реєстру зруйнованого майна;

- упровадження єАкцизу для детінізації алкогольного та тютюнового ринку;
- автоматизація реєстру моряків;
- повна цифровізація розмитнення авто [6].

Отже, зазначені пріоритети вказують на впевнені антикорупційні кроки, які забезпечать розвиток України на євроатлантичному шляху інтеграції у світовий простір.

Висновки. Залучення громадськості до процесу прийняття рішень в умовах війни є важливою складовою ефективного управління кризовими ситуаціями. Війна – це складна ситуація, яка вимагає швидких і дієвих рішень. Залучення громадськості має забезпечити підтримку і відкритість управлінських рішень, які приймаються в умовах війни. Одним із ключових аспектів залучення громадськості до процесу прийняття рішень в умовах війни є інформування населення про ситуацію на фронті і про рішення, які приймаються в соціальній, економічній чи політичній сферах. Це може бути здійснене за допомогою засобів масової інформації, зустрічей із громадськістю, пресконференцій, петиції до Президента тощо.

Що ж до цифровізації послуг, а саме ефективної взаємодії державних установ під час надання послуг населенню (усім громадянам країни, зокрема вимушено через військову агресію внутрішньо і тимчасово переміщеним особам, фізичним і юридичним особам-підприємцям), то можемо зазначити про значний успіх, оскільки через застосунок “Дія” є можливість швидко і якісно отримати юридичні, соціальні, економічні та безпекові послуги, а також брати участь в опитуваннях, тим самим беручи участь у розбудові демократичної України на шляху до євроатлантичної інтеграції.

Список використаної літератури

1. Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні / Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/research-influence-of-martial-law-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85>.
2. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану : Постанова КМУ № 263 від 12.03.2022 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-zabezpechennya-funkcionuvannya-informacijno-komunikacijnih-sistem-elektronnih-komunikacijnih-sistem-publichnih-elektronnih-reyestriv-v-umovah-voennogo-stanu-263>.
3. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова КМУ № 252 від 17.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>.
4. Дія. URL: <https://diia.gov.ua/>.

5. Конституції України // Відомості Верховної Ради України № 2222-IV від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/>.
7. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України № 64/2022 від 14.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України № 766-VIII від 10.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
9. Стан інформування і залучення жителів громад в умовах воєнного стану // Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16040>.
10. Annual aggregate digital economy and society index (DESI) scores for European Union member states from 2017 to 2022 // Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/1372137/eu-digitalization-desi-member-states/>.

Krasivskyi Orest Yakubovych

*Doctor of Sciences in History, Professor,
Head of the Department of Public Policy and Governance,
Educational and Scientific Institute of Public Administration subordinated to Lviv
Polytechnic National University
ORCID: 0000-0002-7028-6038
e-mail: orest.y.krasivskyi@lpnu.ua*

SPECIFIC FEATURES OF PUBLIC INVOLVEMENT AND DIGITALIZATION OF SERVICES WHEN REFORMING PUBLIC ADMINISTRATION DURING THE WAR

Formulation of the problem. Reforming of the public administration begun with Ukraine's independence, starting with the collapse of the Soviet system, and up until now, when decentralization gradually forms an effective system of interaction between authorities at all levels. However, political and economic crises, pandemics and war force scientists and practitioners to look for survival mechanisms. These conditions paralyze the activities of state bodies, enterprises, businesses and the population, making cooperation both within the state and with the outside world impossible. Since the multi-year hybrid war turned into a full-scale invasion, the majority of the population lost the opportunity to have a peaceful and safe life, food, housing, jobs and even the right to participate in decision-making to ensure the transparency of the governance process, which unfortunately increases corruption and destroys democratic processes in the state.

However, military invasion became a significant impetus for even greater digitalization of services; in particular, the prospects for reducing bureaucratic procedures were opened, from daily routine services for people to simplification of business processes, such as the necessary assistance in relocation of enterprises from occupied territories or territories where active hostilities are taking place. Interaction between the state and the population through informing, surveying via Diya application, supporting startups for the post-war reconstruction of the country, and helping the military in purchasing the necessary equipment are also of great value.

Analysis of recent research and publications. Social, economic, and environmental crisis provoked by Russia's military aggression requires scientists to carry out modern research on reformation of public administration during the war, based on previous studies

by both foreign and domestic scientists, in particular such as: V. Averianov, V. Bordeniuk, O. Boryslavska, H. Breban, K. Vashchenko, R. Voitovych, Zh. Vedel, I. Hrytsiak, A. Kovalenko, Yu. Kovbasiuk, R. Kolyshko, I. Lopushynskiy, A. Matviienko, S. Makhyna, A. Melnyk, N. Nyzhnyk, L. Smetanina, Yu. Surmin, V. Khalypov, L. Fedulova and others. Fundamental studies by these researchers need an update, since the war in Ukraine and the pandemic definitely have a huge impact on all processes not only within the borders of our state, but also in the world.

Determination of previously unresolved parts of the general problem. Paying due attention to the scientific studies of decentralization and reforming of public administration already conducted, many important problems regarding the very directions of reforming remain unsolved. A large number of scientific studies indicate the relevance of the selected study, but the role of public involvement in decision-making and digitalization of services during the war requires special attention, as it aims to maximize the involvement of society and simultaneous reduction of bureaucratic pressure in solving daily problems and meeting needs.

Presenting the main material. Reforming public administration is an important and necessary step for increasing the efficiency of public services in the process of decentralization, ensuring openness and transparency in the activities of state bodies, increasing trust in state institutions, and reducing corruption. This can be achieved by harmonizing the process of electronic management and decentralization, reforming local self-government, personnel policy and the budgeting system, improving decision-making processes, their monitoring, evaluation and control, etc. However, involvement of the public in the process decision-making and development and implementation of digital technologies are no less important areas of reforming public administration during the wartime.

The tools for involving residents in decision-making processes have suffered significant restrictions: part one of Article 19 of the Law of Ukraine “On Martial Law” prohibits strikes, mass gatherings and actions. Accordingly, most local self-government bodies interpret this regulation as a direct ban on holding any meetings of residents, including the mechanisms of involvement in solving local issues. Although, during martial law, it is still possible to hold public hearings or general meetings of residents at the place of residence, by agreement with the local military administration.

Therefore, development and implementation of digital technologies is an important task, especially in times of war in Ukraine, as they can help ensure security and protection against cyber-attacks that target government structures and critical infrastructure. Ukraine stepped to the path of digitalization three years ago. Ukrainians got used to the fact that they can obtain all the most popular services via Diia application. In particular, these are: signing European documents with Diia. Signature-EU, which complies with the eIDAS regulation of the European Union; yeRobota; pensions, benefits and aids; family; licenses and permits; security, law and order; transport; land, construction, real estate; informational references and excerpts; environment; health; documents and citizenship; entrepreneurship.

Conclusions. Involvement of the public in the decision-making process during wartime is an important component of effective crisis management. War is a complex situation that requires quick and effective solutions. Involvement of the public should ensure support and openness of administrative decisions made in the conditions of war. One of key aspects of involving the public in the decision-making process in the conditions of war is informing the public on the situation at the front, and on the decisions made in social,

economic and political spheres. This can be done via mass media, public meetings, press conferences, petitions to the President, etc.

As for the digitalization of services, namely effective interaction of state institutions in provision of services to the population (to all the citizens of the country, including internally and temporarily displaced persons due to military aggression, individual entrepreneurs and legal entities), we can admit a significant success. Via Diia application people can quickly and effectively obtain legal, social, economic and security services, as well as participate in surveys, thereby participating in the development of democratic Ukraine on the way to Euro-Atlantic integration.

Key words: public administration; reforming; public involvement; decision-making; digitalization of services; war.

References

1. Vplyv voiennoho stanu na hromadsku uchast v Ukraini / Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/research-influence-of-martial-law-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85>.
2. Deiaki pytannia zabezpechennia funktsionuvannia informatsiino-komunikatsiinykh system, elektronnykh komunikatsiinykh system, publichnykh elektronnykh reiestriv v umovakh voiennoho stanu : Postanovy KMU No. 263 vid 12.03.2022 r. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-zabezpechennya-funkcionuvannya-informacijno-komunikacijnih-sistem-elektronnih-komunikacijnih-sistem-publichnych-elektronnih-reyestriv-v-umovah-voiennoho-stanu-263>.
3. Deiaki pytannia formuvannia ta vykonannia mistsevykh biudzhativ u period voiennoho stanu : Postanova KMU No. 252 vid 17.06.2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>.
4. Diia. URL: <https://diia.gov.ua/>.
5. Konstytutsii Ukrainy // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy No. 2222-IV vid 28.06.1996 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Ministerstvo tsyfrovoi transformatsii Ukrainy. URL: <https://thedigital.gov.ua/>.
7. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 64/2022 vid 14.03.2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
8. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu : Zakon Ukrainy No. 766-VIII vid 10.11.2015 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
9. Stan informuvannia i zaluchennia zhyteliv hromad v umovakh voiennoho stanu // Detsentralizatsiia. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16040>.
10. Annual aggregate digital economy and society index (DESI) scores for European Union member states from 2017 to 2022 // Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/1372137/eu-digitalization-desi-member-states/>.

УДК 327.8 : 323.1 (477 + 470)

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.024>

Пасічник Василь Миколайович

*доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державної політики та врядування
Інституту державного управління
Національного університету "Львівська політехніка"
ORCID 0000-0002-2447-2374,
e-mail: vasyi.m.pasichnik@lpnu.ua*

**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ**

Розкрито зміст, складові та функції національної ідентичності. Проаналізовано стан та проблеми формування української національної ідентичності. Обґрунтовано теоретичні основи державного управління у сфері формування національної ідентичності.

Ключові слова: національна ідентичність; українська національна ідентичність; нація; етнос.

Постановка проблеми. Перебуваючи протягом багатьох сторіч у складі іноземних імперій і зазнаючи національного гноблення з їх боку, український етнос почав втрачати свою історичну пам'ять, мову, культуру, традиції тощо. На пограниччі України історично склались спільності з дещо змішаним етнічним складом, а на українському населенні цих регіонів позначився тривалий культурний і політичний вплив сусідніх країн. Тому на момент проголошення незалежності для України була характерна розмита національна ідентичність, де переважали саме регіональні ідентичності. На сьогодні Україна переживає глибоку системну кризу, вихід з якої можливий лише шляхом консолідації її народу на основі ефективного державного управління у сфері формування української національної ідентичності. На сьогодні існує необхідність визначити теоретичні основи державного управління у сфері формування національної ідентичності з метою консолідації українського суспільства, яке на сьогодні поділене за регіональною, етнічною, конфесійною та соціальною ознаками.

Аналіз останніх досліджень. Серед зарубіжної наукової літератури з окресленої проблематики заслуговують особливої уваги праці таких учених, як: Х. Арентт, П. Бергер, Е. Бубуер, Е. Гіденсом, Е. Сміт, Х. Ортега-і-Гассет, Е. Хобсбаум, Ф. Фукіяма, Р. Шпорлюк та інші. Доцільно відзначити узагальнюючі дослідження із зазначеної проблематики таких українських дослідників, як: В. Майборода, Ю. Римаренко,

М. Розумний, М. Степико, О. Забужко, М. Рябчук, Г. Касьянов, М. Козловець, О. Козубенко, Н. Ковтун, Г. Никитюк, О. Рудакевич, М. Маринovich, В. Кремень, В. Ткаченко та інші. Важливим чинником дослідження формування національної ідентичності в незалежній Україні є також соціологічні дослідження, які проводилися в незалежній Україні (Центру Разумкова, Фонду “Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучера” тощо).

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми.

На сьогодні існують два методологічні підходи до державного управління у сфері формування національної ідентичності: формування політичної нації на засадах громадянства та забезпечення національної єдності за збереження різноманітності різних етнічних груп; “плавильного котла”, де всі етнічні групи вливаються й асимілюються українським етносом. Після проголошення незалежності в Україні у вітчизняній науці домінував ліберальний підхід щодо формування політичної нації на засадах громадянства, основою яких було забезпечення прав людини. Однак ігнорувались колективні права українців як титульної нації та кримськотатарського народу як корінного народу в Україні. Це призвело до поглиблення розколів в українському суспільстві, що актуалізує нині пріоритетність розробки теоретичних основ державного управління, формування української національної ідентичності, щоб забезпечити національну єдність України.

Мета дослідження – визначити теоретичні основи державного управління у сфері формування української національної ідентичності, з’ясувавши стан, проблеми та перспективи формування національної ідентичності в сучасному українському соціумі.

Виклад основного матеріалу. Україна після проголошення незалежності не стала повною мірою національною державою. Ліберальний теоретико-методологічний підхід щодо формування національної ідентичності передбачає формування “політичної нації”, де основним суб’єктом політики та публічного управління була людина; а нація розглядалася як така собі “уявна спільнота”. Відповідно, основним предметом державної політики був захист прав і свобод людини. Однак такий методологічний підхід зігнував колективні права українців як титульної нації, на підставі чого власне і повстала Українська держава. З цього приводу Г. Касьянов зазначає, що в пострадянський період правляча еліта в Україні “не мала власної, нею ж виробленою ідеології державного будівництва, вона запозичила й адаптувала до свого рівня готові ідеологічні форми, які використовувалися для її легітимізації, однак не задля масштабної трансляції у суспільстві з метою перетворення населення на націю” [7, с. 402]. Це призвело до таких негативних

наслідків: поглиблення духовної кризи українського суспільства, ігнорування українських національних інтересів та національних цінностей, втрати ціннісних та нормативних орієнтирів, утвердження олігархічного капіталізму та олігархічного політичного режиму, цинізму влади і суспільства, взаємного відчуження та фрагментації суспільних груп, соціальної поляризації еліт та більшості громадян, тотальної недовіри до влади і державних інститутів. Цим врешті-решт скористалася росія, яка розв'язала проти України війну, щоб нейтралізувати її як незалежну державу.

На сьогодні Україна потребує розробки теоретичних основ державного управління у сфері формування української національної ідентичності для того, щоб успішно завершити процес формування української нації, надати українського характеру власній державі, сформувати в ній повноцінне українське національно-культурне середовище як необхідну передумову для здійснення низки невідкладних суспільних реформ в умовах обмеження ресурсів на їх проведення, а також модернізації й гармонізації соціальної структури українського суспільства. Насамперед для того, щоб отримати перемогу у війні над російською федерацією, яка намагається просувати на територію України свою доктрину “русского мира”, орієнтуючись на російськомовне населення.

Термін “ідентичність” означає здатність індивіда усвідомлювати свою особистість, виокремлювати себе від інших людей або ототожнювати себе з ними, усвідомлювати свою належність до певної групи, людської спільноти. Тому слушним є визначення британським соціологом Е. Гіденсом змісту поняття “ідентичність”, яке полягає в “особливих рисах характеру особи або групи”, зазначаючи, що “ідентичність як особи, так і групи, значною мірою диктуються соціальними знаками”, одним із найважливіших із яких є їхнє власне ім'я [1, с. 663]. А в Енциклопедії державного управління ідентичність розглядається як “усвідомлене уявлення про себе (хто я як індивід) і власну належність до соціальних груп (хто я як член групи)” [4, с. 238]. Отож, ідентичності поділяються на індивідуальні та колективні, і між ними може бути тісний взаємозв'язок. Відповідно, ідентифікація – це ототожнення, співвіднесення окремої людини або певної соціальної групи з тією чи іншою спільнотою: національною, етнічною, соціальною, політичною, культурною, расовою, релігійною, територіальною, географічною, історичною, демографічною, професійною, статусно-ролевою, родовою та ін.

Національна ідентичність є базовою колективною ідентичністю, до якої належать і інші колективні ідентичності, і слугує основою для формування нації, яку Е. Сміт розглядає як: “сукупність людей, що має власну назву, свою історичну територію, спільні міфи та історичну

пам'ять, спільну масову, громадську культуру, спільну економіку і єдині юридичні права та обов'язки для всіх членів" [15, с. 5]. Він відділяє такі найголовніші риси національної ідентичності:

- 1) історична територія, або рідний край;
- 2) спільні міфи та історична пам'ять;
- 3) спільна масова, громадська культура;
- 4) єдині юридичні права та обов'язки для всіх членів;
- 5) спільна економіка з можливістю пересуватись у межах національної території [15, с. 24].

Національна ідентичність за самою своєю суттю є багатовимірною і може поєднуватись з іншими різновидами колективних ідентичностей – територіальною, класовою, релігійною, етнічною, політичною. Вона містить уявлення про минуле, сучасне та майбутнє своєї національної спільноти, а також такі компоненти: почуття спільного минулого та спільної історичної долі; наявність національно-культурного консенсусу населення певної держави (нації) з фундаментальних питань політичного, культурного, економічного і соціального життя, поточного розвитку держави, її внутрішньої та зовнішньої політики; наявність почуття близького майбутнього та перспективу її розвитку [11, с. 98]. Тому завдяки чітко сформованій національній ідентичності відбувається поєднання родово розмежованого, географічно поділеного, класово та етнічно фрагментованого суспільства, щоб мати спроможність надихати колективну свідомість і спонукати до колективних дій [15, с. 14].

Національна ідентичність є повнішою колективною ідентичністю, яка охоплює усе населення певної території і може поєднувати різні регіони країни, що відрізняються між собою за своїм історичним, економічним, політичним, культурним та соціально-політичним рівнями розвитку. Ця ідентичність також має іншу природу, ніж класова ідентичність, що виростає зі сфери виробництва та обміну, і базується на класових або економічних інтересах. Вона дає змогу консолідувати соціально розшароване суспільство, поєднуючи вужчі класові ідентичності, які можуть вносити розкол суспільства, оскільки вона ґрунтується на зовсім інших критеріях поділу на категорії.

Національна ідентичність має багато чого спільного із релігійною ідентичністю, часто ґрунтується та таких її елементах: цінностях, символах, міфах і традиціях, що часто кодифіковані в певних обрядах та ритуалах, що зорієнтовані на позаемпіричну реальність [15, с. 16]. Однак самі релігії також не завжди можуть об'єднати усе суспільство через слабкість своїх спеціалізованих організацій, які зорієнтовані переважно на культурно-релігійну сферу діяльності, прагнучи об'єднати в одній громаді лише тих вірних, що визнають її символічний код, певну

систему цінностей, традицій віри та ритуалу. Суспільство може бути фрагментованим за релігійно-конфесійним поділом, де різні релігійні конфесії відрізняються одна від одної своїм віровченням, культом, організаційною побудовою та орієнтацією на ті чи інші світові релігійні центри. Переслідуючи свої специфічні корпоративні інтереси, релігійні конфесії часом можуть вносити розкол у суспільство за релігійно-конфесійною ознакою. За таких умов саме національна ідентичність може утримувати в єдності конфесійно-розшароване суспільство, долати негативні наслідки церковних розколів, релігійних воєн, які відбувалися в минулому.

Національна ідентичність генетично і змістовно тісно пов'язана із етнічною ідентичністю, хоча ці феномени не можна повністю ототожнювати. Етносом вважають “сталий колектив людей, який складається в результаті природного розвитку на основі специфічних стереотипів свідомості і поведінки” [11, с. 69]. Етнос є продуктом історичного розвитку, культурною спільною, що надає великої ваги міфів про спільне походження та історичній пам'яті і може вирізнятися такими культурними особливостями: спільною мовою, релігією, духовними та матеріальними цінностями, звичаями, інституціями тощо [15, с. 30]. Отож, етнічні спільноти виникають історично, тому спільна історична пам'ять слугує необхідною основою для усвідомлення єдності, спільної долі та подальшого існування етносу.

У процесі історичного розвитку формується етнос як певна колективна індивідуальність, із своєю ментальністю, характером, спільними архетипами та колективним підсвідомим. Виникає своєрідне етнічне поле, тобто “простір, де поширюється певний ритм коливань, пов'язаний з феноменом компліментарності. Близькість цих ритмів у групи людей породжує почуття взаємної близькості й протиставлення себе усім іншим” [11, с. 47]. Тому в межах такої спільноти природно виникає належна комунікація, позитивна компліментарність, відчуття підсвідомої приязні членів свого етнічного колективу, що визначає розподіл на “свій” і “чужий”. На рівні відносин між етносами як соціальними системами чіткіше простежується закономірність їх взаємодії за принципом розподілу на “своїх” і “чужих”, хоча на індивідуальному рівні взаємодії між окремими представниками різних етносів можливі будь-які випадки і відхилення від такої закономірності [5]. Тому родове розмежоване, географічно поділене, класово та релігійно фрагментоване суспільство можна втримати разом, ґрунтуючись передусім на спільній етнічній основі.

Нації, які виникають на основі певного етносу, створюють найбільш життєздатні держави, а всі імперії рано чи пізно розпадаються. Річ у тім,

що етнос формує потужне етнічне енергетичне поле, джерелом якого є пасіонарії-індуктори (особи енергонадлишкового типу), які впливають на осіб однакової з ними етнічної приналежності, спонукаючи оточуючих діяти цілеспрямовано та координовано з метою реалізації спільних інтересів [11, с. 47]. У той час як імперії та держави-химери в енергетичному плані виступають паразитичними утвореннями, де панівні позиції займають субпасіонарії (особи енергодефіцитного типу), які свої інтереси ставлять вище інтересів спільноти, що рано чи пізно призводить до надлому, деструкції і розпаду імперій та відповідних держав [2].

Однак в силу різних історичних обставин в межах однієї держави часто опиняються й спільно проживають різні етнічні групи, між якими можуть виникати міжетнічні конфлікти. І якщо не знайти способу їх вирішення та попередження, це загрожує розколами в суспільстві на рівні міжетнічної взаємодії. Цьому можна запобігти шляхом формування спільної національної ідентичності, яка пропонує ширшу базу для консолідації представників різних етносів, що дає змогу узгодити існуючі протиріччя і зберегти єдність суспільства і держави.

У боротьбі за владу та реалізацію своїх особистих та групових інтересів у суспільстві відбуваються поділи й розшаровування між різними суб'єктами політики (політичними партіями, владою і опозицією, центральними і регіональними елітами, різноманітними політичними групами впливу тощо). Будучи прихильниками протилежних за своїм змістом ідеологій (лібералізму, консерватизму, націоналізму, соціалізму, комунізму тощо), у своїй боротьбі за владу ці групи можуть вдаватися до дій, які загрожують єдності суспільства та держави. Цьому можна запобігти шляхом формування національної ідентичності, яка у цьому випадку може слугувати основою для формування національних інтересів шляхом досягнення балансу інтересів особи, суспільства і держави. З огляду на це, саме національна ідентичність передбачає усвідомлення та відчуття єдиної політичної спільноти в рамках однієї держави. Така політична спільнота формує спільні інституції і єдиний кодекс прав та обов'язків для всіх членів спільноти, а також визначає свій соціальний простір – добре демарковану територію, з якою члени спільноти ототожнюють себе і до якої відчують свою належність. Так виникає нація як спільнота людей, що коряться тим самим законам та інституціям у межах певної території [15, с. 16].

У сучасній науці нації поділяються на нації як етнічні спільноти і на нації як сукупності громадян однієї держави, що проживають на певній території. Відтак національна ідентичність формує модель нації як етнічної спільноти чи територіальної спільноти на засадах громадянства.

В українській політичній думці етнічну концепцію нації обґрунтував Д. Донцов, а територіальну концепцію нації на засадах громадянства сформував В. Липинський [3; 10].

Після проголошення незалежності України в теорії та практиці державного управління першочерговим пріоритетом стало будівництво незалежної держави на основі концепції територіальної (політичної) нації на засадах громадянства. Формування політичної нації передбачалося на ліберальних засадах, акцент робився на пріоритеті забезпечення права та свобод людини й громадянина, а також прав національних меншин. Згідно з таким підходом, кожен, хто прийняв громадянство України, яке надавалося усім бажаючим і без жодних умов, автоматично ставав українцем. Передбачалося, що це стане гарантом розвитку українського етносу та національних меншин, щоб забезпечити їх політичну лояльність до Української держави.

Однак події 2014 р. засвідчили недоліки концепції “політичної нації”. Російська національна меншина в Криму та на Донбасі значною мірою підтримала анексію Росії проти України. Представники інших національних меншин також орієнтуються переважно на свої історичні батьківщини, яких ті можуть використовувати для просування своїх національних інтересів в Україні. Згідно з концепцією “політичної нації”, за формальними ознаками українцями можна ідентифікувати навіть тих громадян України, які вороже ставляться до неї як окремої нації та держави. Водночас концепція “політичної нації” позбавляє права вважати себе українцем мільйонів етнічних українців, тих патріотів-співвітчизників, які перебувають поза межами Української держави, однак зберігають свою українську національну самосвідомість. Концепція “політичної нації” ігнорує колективні права українців як титульної нації, які об’єктивно найбільше зацікавлені в існуванні Української держави. Побудована незалежна держава була позбавлена українського змісту. В рамках такої держави і надалі продовжувалися процеси денационалізації та русифікації українського етносу під впливом російської інформаційної експансії, а також негативного впливу західної глобалізації та вестернізації.

Прихильники концепції “політичної нації” не врахували також той факт, що історично українська нація формувалася саме як етнічна нація, що загалом характерно також для усіх народів Східної Європи та країн Азії. В етнічній концепції нація розглядається як певна “надродина”, що базується на спільному родоводі та генеалогії, де її члени – це такі собі брати й сестри або принаймні родичі, що відрізняються від решти людства своєю кровною спорідненістю. Водночас концепція “політичної

нації” як територіальної громади на засадах спільного громадянства була характерною для народів Заходу. Генеалогія і міфологія про спільне походження, рідна мова, звичаї і традиції – ось елементи етнічної концепції нації, яка відображає зовсім інший від Заходу шлях формування націй, пройдений багатьма спільнотами в Східній Європі і Азії; те місце, яке має закон у західній громадянській моделі, в етнічній моделі посідає народна культура, здебільшого мова та звичаї [15, с. 22, 23]. Тому у цих народів саме філологи, фольклористи та історики відігравали визначальну роль у формуванні національної ідентичності.

Невдачі в будівництві нації і держави у пострадянський період полягають у тому, що національну ідентичність, як слушно зазначав Е. Сміт, не можна легко або швидко прищепити населенню з допомогою штучних засобів, абсолютизуючи роль держави як чинника консолідації суспільства [15, с. 24]. Помилковим є повне ототожнення понять “нація” та “держава”. Концепція держави пов’язана передусім з державними інституціями, тобто відмінними й незалежними від решти суспільних інституцій, яким належить монополія на примус і стягування податків у межах певної території. Натомість нація означає передусім культурні й політичні зв’язки, що об’єднують у єдину політичну спільноту всіх, хто має спільну історичну культуру та батьківщину.

Досвід державного будівництва засвідчує, що українці ідентифікують себе передусім за мовними, культурними та історично-генетичними ознаками (Україна тут не виняток: за результатами дослідження національної ідентифікація в 14 різних країнах – США, Канада, Франція, Німеччина, Велика Британія, Греція, Угорщина, Італія, Нідерланди, Польща, Іспанія, Швеція, Австралія, Японія, яке проводив дослідницький центр П’ю (Pew Research Center), було встановлено, що в кожній дослідженій країні національну ідентичність насамперед визначає мова [8]). Український народ опинився фактично відчуженим від власності і влади у державі, яка б мала належати йому. Тому етнічні українці зазвичай до своєї держави ставляться як до чужої для себе політичної інституції, демонструють низький рівень довіри до своєї державної бюрократії та практично до усіх органів державної влади, часто порушують встановлені державою закони і, якщо є така можливість, намагаються уникати оподаткування.

Отже, методологічний підхід до формування національної ідентичності в Україні лише як політичної нації, на нашу думку, є помилковим. В. Кремінь та В. Ткаченко слушно зазначають про некоректність постановки питання: “або нація політична, або етнічна”, оскільки “громадянська нація” та “етнічна нація” є лише “ідеальними типами”, які у

чистому вигляді майже не трапляються в житті [9, с. 15]. Національна свідомість не є одновимірною, вона включає ці два аспекти, де в різних народів один аспект може переважати над іншим. Отож, ці підходи потрібно належним чином поєднати, поклавши в основу національної ідентичності певну систему духовних цінностей та ідеалів. Тому під час формування національної ідентичності необхідно робити наголос саме на духовних аспектах, що розуміється як “зв’язок особистості зі спільнотою”, “ототожнення людиною себе з певною суспільною групою”, “укорінена в духовному світі особистості система цінностей, ідеалів, норм, вимог відповідної спільності” [6]. На духовних аспектах наголошує також Е. Сміт: “Концепт національної ідентичності можна визначити як підтримування та постійна репродукція патернів цінностей, символів, пам’яті, міфів та традицій, які є складниками спадщини націй, та водночас ідентифікацію особистостей з цією особливою спадщиною і цими цінностями, символами, пам’яттю, міфами та традиціями” [15, с. 30]. Під таким кутом зору національну ідентичність можна розглядати як “систему духовних якостей, яка проявляється як усталене ядро”, яка слугує основою для консолідації населення в інтегровану національну спільноту, а також завдяки їй “формується внутрішня система ставлення особистості до світу і до самої себе, система самоконтролю і самоорієнтації” [6]. Отож, основою національної ідентичності є певна система духовних цінностей та ідеалів, які можна сформувати на основі духовного виміру української національної ідеї, що було нами обґрунтовано у відповідних наукових роботах [12–14].

Такий підхід дасть змогу поєднати позитивні елементи концепцій “етнічної нації” та “політичної нації”. Адже ж існує певне взаємоперетинання обох концепцій з огляду на спільний для них зв’язок з історичною територією і їхнє опертя на суверенітет народу, який є нацією, тобто окремим й основним суб’єктом політики в демократичній державі. Одночасно Українська держава має себе легітимувати у національній і народній формі, коли етнічною основою держави є саме український етнос. Необхідно для цього сформувати українську національну ідею таким чином, щоб вона була привабливою для представників різних етнічних, релігійних та соціальних груп і стала чинником об’єднання пасіонарної частини суспільства.

Висновки. Для України характерна розмитість та амбівалентність національної ідентичності, що свідчить про незавершеність процесів формування української нації. Тому на сьогодні Україна потребує розробки теоретичних основ державного управління у сфері формування української національної ідентичності для того, щоб успішно завершити

процес формування української нації, надати українського характеру власній державі. Національна ідентичність є базовою колективною ідентичністю, до якої належать інші колективні ідентичності (територіальна, регіональна, класова, релігійна, етнічна, політична, геополітична, цивілізаційна), і слугує основою для формування сучасної нації як пост-індустріальної спільноти.

Після проголошення незалежності України в теорії та практиці державного управління першочерговим пріоритетом стало будівництво незалежної держави на основі концепції територіальної (політичної) нації на засадах громадянства. Формування політичної нації передбачалося на ліберальних засадах, акцент робився на пріоритеті забезпечення прав та свобод людини й громадянина, а також прав національних меншин. Однак події 2014 р. засвідчили недоліки концепції “політичної нації”, оскільки російська національна меншина в Криму та на Донбасі, будучи громадянами України, значною мірою підтримала анексію росії проти України. Також концепція “політичної нації” ігнорує колективні права українців як титульної нації, які об’єктивно найбільше зацікавленні в існуванні Української держави.

Методологічний підхід щодо формування національної ідентичності в Україні повинен базуватися на поєднанні концепцій “громадянська нація” та “етнічна нація”. Формування української національної ідентичності на основі поєднання концепцій етнічної та політичної націй передбачатиме, таким чином, завершення формування української політичної спільноти як територіальної нації на засадах громадянства, яка ґрунтується на культурно-історичній спадщині української титульної нації, забезпечуючи національно-культурну автономію для своїх національних меншин. Під час формування національної ідентичності необхідно робити наголос саме на духовних аспектах. Основою національної ідентичності повинна бути певна система духовних цінностей та ідеалів, які можна сформулювати на основі духовного виміру української національної ідеї.

Список використаної літератури

1. Гіденс Е. Соціологія / пер. з англ. В. Шовкун, А. Олійник; наук. ред. пер. О. Іващенко. К. : Основи, 1999. 726 с.
2. Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. М. : ДИ-ДИК, 1997. 640 с.
3. Донцов Д. І. Націоналізм. К. : ФОП Стебеляк, 2011. 256 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князев, І. В. Розпутенко та ін., 2011. 748 с.
5. Етнічна компліментарність. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D1%96%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>. [29.03.2023].

6. Етнічний довідник: поняття та терміни. URL: <http://etno.uaweb.org/glossary/index.html>. [29.02.2023].
7. Касьянов Г. В. Україна 1991–2007: нариси новітньої історії України. К. : Наш час, 2008. 432 с.
8. Козубенко О. Дослідження: головна ознака національної ідентичності – мова людини. URL: <https://language-policy.info/2017/02/mova-oznaka-natsionalnoji-identychnosti>. [29.03.2023].
9. Кремінь В., Ткаченко В. Україна: ідентичність у добу глобалізації. К. : Тов-во “Знання” України, 2013. 415 с.
10. Липинський В. Листи до братів-хліборобів. К. ; Філадельфія, 1995. 470 с.
11. Мала енциклопедія етнодержавознавства / редкол: Ю. І. Римаренко (відп. ред.) та ін. К. : Довіра; Генеза, 1996. 942 с.
12. Пасічник В. М. Національна ідея в контексті українсько-російських відносин : монографія. Львів : Сполом, 2007. 182 с.
13. Пасічник В. М. Формування державної політики національної безпеки України в контексті реалізації української національної ідеї : монографія. Львів : Сполом, 2014. 512 с.
14. Пасічник В. М. Формування державної політики національної безпеки України на засадах української національної ідеї : монографія. Львів, 2016. 429 с.
15. Сміт Е. Національна ідентичність. К. : Основи, 1994. 224 с.

Pasichnyk Vasyl Mykolaiovych

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Policy and Governance
of the Institute of Administration, Public Administration
and Professional Development
of Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0002-2447-2374
e-mail: vasyi.m.pasichnik@lpnu.ua*

THEORETICAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF FORMATION OF NATIONAL IDENTITY

Statement of the problem. Ukraine is presently going through a severe structural crisis. Consolidating its populace on the foundation of efficient public administration in the area of Ukrainian national identity formation will enable its escape. To date, there is a need to determine the theoretical foundations of public administration in the field of the formation of national identity. Its goal is to unite Ukrainian society, which is now split along regional, racial, religious and social lines.

Analysis of recent research and publications. Among the foreign scientific literature on the outlined problems, the works of the following scientists, namely: Kh. Arendt, P. Berger, E. Bubuer, E. Giddens, E. Smith, H. Ortega-i-Gasset, E. Hobsbawm, F. Fukuyama, R. Shporliuk and others deserve special attention. It is advisable to note generalizing studies on this issue by the following Ukrainian researchers, namely: V. Maiboroda, Yu. Rymarenko, M. Rozumnyi, M. Stepyko, O. Zabuzhko, M. Riabchuk, G. Kasianov, M. Kozlovets, O. Kozubenko, N. Kovtun, H. Nykytiuk, O. Rudakevych, M. Marynovych, V. Kremin, V. Tkachenko and others.

Highlighting previously unsolved parts of a common problem. Development of the theoretical foundations of public administration for the construction of Ukrainian national identity entails combining various national identity-formation strategies based on political and ethnic nationalism.

The purpose of the study is to determine the theoretical foundations of public administration in the field of the formation of Ukrainian national identity.

Statement of the basic material. National identity is a basic collective identity, which includes other collective identities and serves as the basis for the formation of a nation. E. Smith considers the following main features of national identity: 1) historical territory, or native land; 2) common myths and historical memory; 3) common mass and public culture; 4) common legal rights and obligations for all members; 5) common economy with the ability to move within the national territory.

National identity is a collective identity that encompasses the entire population of a given territory and connects different regions of the country. National identity also unites representatives of different religions and ethnic groups, where a common historical memory serves as a necessary basis for understanding national unity and the prospects for the development of the nation. National identity also implies awareness of a single political community within one state. Thus, a nation arises as a community of people who obey common laws and institutions within a given territory.

After independence, Ukraine was dominated by a liberal theoretical approach. It provided for the formation of a “political nation”, where the main subject of politics and public administration was a person. The main subject of state policy was the protection of human rights and freedoms. However, this theoretical approach ignored the collective rights of Ukrainians as a titular nation. The Ukrainian people were alienated from property and power in the state. Therefore, ethnic Ukrainians usually treat their state as a foreign political institution and demonstrate a low level of trust in it.

The Russian aggression of 2014–2023 showed the shortcomings of the concept of a “political nation”. The Russian national minority in Crimea and Donbas largely supported Russia’s annexation of Ukraine. And representatives of other national minorities also focus mainly on their historical homelands.

National identity implies the formation of a nation as an ethnic community or territorial community based on citizenship. The concept of the state is associated primarily with state institutions, which have a monopoly on the enforcement and collection of taxes within the territory. Instead, the nation means, first of all, cultural and political ties that unite in a single political community all those who have a common historical culture and homeland. Therefore, it is necessary to combine theoretical approaches to the formation of a political nation and an ethnic nation, basing national identity on a certain system of spiritual values and ideals. The Ukrainian national notion may serve as the primary theoretical foundation for the development of national identity.

Conclusion and directions for future research. Ukraine is characterized by the vagueness and ambivalence of national identity, which indicates the incompleteness of the processes of formation of the Ukrainian nation. Therefore, today Ukraine needs to develop the theoretical foundations of public administration in the field of forming Ukrainian national identity to complete the process of forming the Ukrainian nation, to give the Ukrainian character to its state successfully. National identity is a basic collective identity, which includes other collective identities (territorial, regional, class, religious, ethnic, political, geopolitical, and civilizational), and serves as the basis for the formation of a modern nation as a post-industrial community.

Combining the ideas of “civil nation” and “ethnic nation” should serve as the theoretical foundation for how national identity is formed in Ukraine. The completion of the formation of the Ukrainian political community as a territorial nation based on citizenship, which relies on the cultural and historical heritage of the Ukrainian titular nation, will be made possible by the development of Ukrainian national identity based on a combination of ethnic and political nation concepts while preserving the national and cultural autonomy of its national minorities. The spiritual components must be emphasized when creating a national identity. A particular set of spiritual values and ideals that can be established based on the spiritual component of the Ukrainian national notion is said to be the foundation of national identity.

Key words: national identity; Ukrainian national identity; nation; ethnos.

References

1. Gidens, E. Sociologiya. (1999) / per. z angl. V. Shovkun, A. Olijnyk; nauk. red. per. O. Ivashhenko. K.: Osnovy. 726 s.
2. Gumy'lev, L. N. (1997). Etnogenez i biosfera Zemly. M.: DY' DY'. K. 640 s.
3. Donczov, D. I. (2011). Nacionalizm. K.: FOP Stebelyak. 256 s.
4. Ency'klopediya derzhavnogo upravlinnya : u 8 t. / nauk.-red. kol. : Yu. V. Kovbasyuk (golova) ta in. K. : NADU, 2011. T. 1 : Teoriya derzhavnogo upravlinnya / nauk.-red. kol. : V. M. Knyazyev, I. V. Rozputenko ta in., 2011. 748 s.
5. Etnichna komplimentarnist'. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D1%96%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>. [29.03.2023].
6. Etnichnyj dovidnyk: ponyattya ta terminy. URL: <http://etno.uaweb.org/glossary/index.html>. [29.02.2023].
7. Kas'yanov, G. V. (2008). Ukrayina 1991–2007: narisy novitn'oyi istoriyi Ukrayiny. K.: Nash chas. 432 s.
8. Kozubenko, O. Doslidzhennya: golovna oznaka nacional'noyi identychnosti – mova lyudyny. URL: <https://language-policy.info/2017/02/mova-oznaka-natsionalnoji-identychnosti>. [29.03.2023].
9. Kremin', V., Tkachenko, V. (2013). Ukrayina: identychnist' u dobu globalizaciyi. K.: Tov-vo “Znannya” Ukrayiny. 415 s.
10. Lypyns'kyj, V. (1995). Lysty do brativ-khliborobiv. Kyiv; Filadel'fiya. 470 s.
11. Mala encyklopediya etnoderzhavnavstva. (1996) / redkol: Yu. I. Rymarenko (vidp. red.) ta in. K.: Dovira; Geneza. 942 s.
12. Pasichnyk, V. M. (2007). Nacional'na ideya v konteksti ukrajins'ko-rosijskyyx vidnosyn : monografiya. Lviv: Spolom. 182 s.
13. Pasichnyk, V. M. (2014). Formuvannya derzhavnoyi polityky nacional'noyi bezpeky Ukrayiny v konteksti realizaciyi ukrajins'koyi nacional'noyi ideyi : monografiya. Lviv : Spolom. 512 s.
14. Pasichnyk, V. M. (2016). Formuvannya derzhavnoyi polityky nacional'noyi bezpeky Ukrayiny na zasadax ukrajins'koyi nacional'noyi ideyi : monografiya. Lviv. 429 s.
15. Smit, E. (1994). Nacional'na identychnist'. K.: Osnovy. 224 s.

УДК 351:005.931.1:316.77

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.037>**Дзяна Галина Олексіївна**

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та публічної служби
Національного університету "Львівська політехніка"*

ORCID ID: 0000-0002-9133-3307

e-mail: halyna.o.dziana@lpnu.ua

Дзяний Ростислав Борисович

*кандидат хімічних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету "Львівська політехніка"*

ORCID ID: 0000-0003-1530-8633

e-mail: rostyslav.b.dzyanyu@lpnu.ua

**ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ
В УМОВАХ СУЧАСНОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ:
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИЙ АСПЕКТ**

Обґрунтовано доцільність розвитку інформаційно-комунікаційного аспекту публічно-управлінської діяльності з метою отримання виваженого і адаптованого управлінського рішення в умовах сучасних невизначеностей. Зазначено, що особливістю сучасних викликів та загроз, які зумовлюють невизначеність та хибність управлінських рішень, є недостовірність інформації, пряма дезінформація та незнання способів поведінки в ситуаціях, що склалися. Показано, що в умовах сучасної невизначеності зростає соціальна значимість управлінської діяльності та відповідальне ставлення всіх соціальних суб'єктів до своїх службових та суспільних обов'язків. Аргументовано, що в умовах війни постає необхідність підвищення рівня інформаційної гігієни та медіаграмотності як управлінського персоналу, так і суспільства загалом з метою розвитку культури безпечного споживання інформації. Обґрунтовано, що поєднання медійної, цифрової, психологічної грамотності та інфогігієни сприяє формуванню відповідної адаптивної зони інформаційно-комунікаційного комфорту. Показано, що прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності залежить від правильності та чіткості налагодження суб'єктами публічно-управлінської діяльності ефективної інформаційно-комунікаційної взаємодії.

Ключові слова: публічно-управлінська діяльність; невизначеність; виклики і загрози; інформаційно-комунікаційна взаємодія; медіаграмотність; інформаційна гігієна.

Постановка проблеми. Сучасний світ все частіше зіштовхується з новими глобальними викликами, які характеризуються певною невизначеністю за застосування наявних систем, методик та методологій управління. Невизначеність супроводжує особистість у всіх сферах її життє-

діяльності: економічній, політичній, соціальній, культурній, професійній, особистісній.

Причинами ситуації невизначеності є: “ситуації вибору та прийняття певного рішення в житті; наявність декількох варіантів та неможливість вибрати серед них; суперечність внутрішніх інстанцій особистості; відсутність плану дій, неточність у планах, нерозуміння, що і як зробити, неможливість передбачити результат та наслідки дій; невідомість самої ситуації або недовіра до інформації, загадковість, таємничість подій, невідповідність уявленням про ситуацію; невизначеність майбутнього, нестабільність; відсутність життєвого досвіду в певних ситуаціях та поява нових соціальних ролей” [9].

Особливістю сучасних викликів та загроз, що зумовлюють невизначеність та хибність управлінських рішень, є недостовірність інформації, а подекуди і пряма дезінформація та незнання способів поведінки в ситуаціях, що склалися.

Однією з головних проблем сучасності є існуючий величезний інформаційний потік та дефіцит коректної, правдивої та своєчасної інформації, що обумовлює невизначеність у процесі прийняття управлінських рішень, адже невизначеність практично руйнує налагоджені управлінські інформаційні потоки і в таких умовах вони не в змозі більше виконувати свої функції в повному обсязі. Така ситуація може призвести до неефективності публічно-управлінської діяльності в умовах сучасної невизначеності, зниження рівня суспільної підтримки та зниження довіри до владних структур.

Тому важливість публічно-управлінської діяльності щодо налагодження ефективної інформаційно-комунікаційної взаємодії з суспільством особливо стає зрозумілою в умовах сучасної невизначеності, яка базується на поведінковій культурі в певний момент вирішення управлінської ситуації. Адже саме в цей момент публічно-управлінської діяльності сформується коректне, виважене і адаптоване управлінське рішення, переконаність суспільства в раціональності та відповідності його застосування. В умовах сучасної невизначеності зростає соціальна значимість управлінської діяльності та відповідальне ставлення всіх соціальних суб'єктів до своїх службових та суспільних обов'язків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні аспекти публічно-управлінської діяльності стали об'єктом уваги багатьох науковців, таких як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Баштанник, Р. Мельник, О. Руденко, П. Петровський, О. Оболенський, В. Шаповал та ін.

Питанням побудови ефективних комунікацій між владою і суспільством значну увагу приділяють: В. Бакуменко, Р. Войтович, І. Гри-

цяк, Т. Громова, Т. Джига, Д. Кіслов, Д. Коник, В. Князєв, М. Лашкіна, Л. Литвинова, А. Семенченко, С. Соловійов та ін.

Проблематику налагодження комунікативних зв'язків в умовах кризових ситуацій в своїх працях досліджували такі українські науковці, як: Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, А. Баровська, Д. Дубов, В. Королько, В. Крутько, Г. Почепцов та ін.

Праці зазначених науковців, результати соціологічних опитувань та нормативно-правові акти, які визначають правовий режим воєнного стану, слугували теоретичною основою цього дослідження.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Аналіз останніх досліджень у сфері публічного управління свідчить про значну увагу наукової спільноти до проблематики налагодження ефективної комунікативної взаємодії в умовах невизначеності, що пов'язана з виникненням різних кризових ситуацій. Однак ці питання потребують подальшого глибокого вивчення в умовах гострих викликів і загроз війни.

Завдання органів публічної влади з управління комунікаціями в умовах сучасних викликів і загроз полягає у толерантності до невизначеності, а саме в мінімізації впливу кризи на діяльність організації та її цільові аудиторії, скороченні часу, що витрачається на ліквідацію загрози, а також якнайшвидшому відновленні контролю над ситуацією та комунікацією. Прийняття системою публічного управління толерантності до невизначеності формує здатність влади до саморегуляції в умовах відсутності зовнішніх та внутрішніх орієнтирів вибору, неможливості використати готові варіанти рішень. Отже, сучасні виклики і загрози, що постали перед Україною, потребують нових підходів до публічно-управлінської діяльності, зокрема розвитку її інформаційно-комунікаційного аспекту.

Мета статті полягає в обґрунтуванні доцільності розвитку інформаційно-комунікаційного аспекту публічно-управлінської діяльності з метою отримання виваженого і адаптованого управлінського рішення в умовах сучасних невизначеностей.

Виклад основного матеріалу. Публічно-управлінська діяльність представлена спільною діяльністю низки суб'єктів, до яких, зокрема, належать органи державної влади, місцевого самоврядування, публічні організації та громадські об'єднання.

Погоджуємося з думкою П. Петровського, що “способом функціонування та розвитку публічної сфери є свідомою діяльністю конкретних суб'єктів, окремими проявами якої є соціальна дія, свідомий вчинок, а також конкретне управлінське рішення чи здійснюваний управлінський вплив” [10].

В умовах сучасних викликів і загроз публічно-управлінська діяльність супроводжується невизначеністю в різних її проявах, а також нестандартністю, високою динамічністю та багатокритеріальністю під час прийняття управлінських рішень.

Не кожен керівник здатний приймати ефективні рішення в таких умовах, оскільки здебільшого в стресових ситуаціях у людини більшою мірою активізуються не логічні, а рефлексивні якості. Загалом можна зауважити, що виклики і загрози характеризуються браком часу та актуальної, правдивої інформації. Тому головне завдання публічного управлінця полягає в оперативному отриманні достовірної інформації про загрозу, її аналізі і прийнятті рішень щодо виходу з нестандартної ситуації чи запобіганню їй.

Відкрита невинуватена агресія РФ проти України, що ведеться на всіх напрямках та на усіх фронтах, сприяє поширенню ворожої пропаганди, фейків та дезінформації, спотворюючи реальність. Тому важливу роль у спротиві ворогу повинен відігравати інформаційний аспект. Своєчасне, достовірне та незаангажоване інформування громадян про перебіг війни, підвищення рівня медіаграмотності суспільства, вміння свідомо, грамотно та виважено споживати і поширювати інформацію – це ті найважливіші напрямки, над якими потрібно плідно працювати, щоб уникнути маніпулювання інформацією та людьми, розпізнавати фейкові новини, постправду та дезінформацію.

Доречно наголосити, що “в умовах загрозової ситуації відбувається стрімке зростання потоків інформації, що зумовлює частково їх некерованість, оскільки можливе поширення не лише об’єктивної інформації, а й спрямованої чи дезінформації, що призводить до перекручування фактів, руйнування репутації суб’єкта, і негативно впливає на їх сприйняття у масовій свідомості суспільства” [2].

Зважаючи на те, як люди опрацьовують інформацію у стані стресу, комунікуючи, потрібно використовувати повідомлення (меседжі), які є простими, надійними, викликають довіру та не заплутують людей. У такій ситуації суб’єкти публічно-управлінської діяльності повинні зважати на те, що найефективніші повідомлення мають бути простими і конкретними. Також дуже важливо суб’єктам публічно-управлінської діяльності налагодити ефективну співпрацю з мас-медіа в умовах невизначеності, оскільки завдяки ЗМІ можна донести інформацію до якомога більшої кількості людей.

Але важливими нині є не тільки обсяг інформації та інтенсивність обміну нею, а й якість цієї інформації. Поширення неправдивої чи спотвореної інформації, дезінформація, фейкові повідомлення мають потужний вплив на формування свідомості та поведінку людини, що

призводить до втрати соціальної реальності. У таких умовах відбувається швидка зміна ціннісних та ідеологічних пріоритетів, а комунікація “стає формальною і вихолощеною, позбавленою людського начала” [3].

Отже, якщо держава перебуває у стані кризи, “неправильні” (фейкові) повідомлення, чутки призводять до втрати інформаційної стійкості суспільства, що викликає втрату стійкості суспільної поведінки – люди втрачають систему орієнтирів, відбувається гра без правил, що порушує його інтеграцію і стабільність. У випадку неспроможності суспільства і влади вирішити нагальні політичні та суспільні проблеми, разом із процесами інтеграції суспільства починають виникати і діяти “відцентрові сили”, і не завжди конструктивні, а в умовах України це деструктивно впливає на стабільність держави. Комунікація забезпечує той мінімально необхідний ступінь стану системи, зміни в якій не призводять до її руйнування. Комунікаційна стійкість суспільства сприяє збереженню сукупності нестійких рівноваг між системоутворюючими та системо-рушійними процесами, що забезпечує стабільність держави в умовах кризи. Таким чином, комунікаційна стійкість суспільства є домінантною характеристикою стабільності держави, що дає змогу їй активно взаємодіяти із зовнішнім середовищем та адаптуватися до змін [4].

Доцільно зазначити, що в умовах невизначеності порушуються усталені комунікаційні зв’язки та інформаційні потоки, а нові обставини потребують актуальної за змістом, оперативністю та обсягом інформації.

Зауважимо, що умови розгортання комунікації в стресових ситуаціях дещо змінюються, а саме: неконтрольованість наслідків дій; різке скорочення керованих параметрів; зміщення в бік базових потреб (за шкалою А. Маслоу); зростання значення інформації та інтерпретації подій; зміна каналів інформації та зростання ролі неофіційних каналів порівняно з офіційними [1].

У 2021 р. уряд схвалив Стратегію інформаційної безпеки України до 2025 року. У документі визначено: як глобальну загрозу – зростання значення цифрових технологій на фоні низького рівня медіаграмотності та цифрової обізнаності населення; як загрозу національного рівня – недостатній рівень інформаційної культури, медіаграмотності населення. Серед восьми задекларованих стратегічних цілей зазначена стратегія першою визначає “протидію дезінформації, маніпулятивній інформації, а також інформаційним операціям та атакам іноземних країн”, третьою – “підвищення рівня медіакультури та медіаграмотності суспільства” [12].

На сьогодні в Україні діють нормативно-правові акти, які визначають правовий режим воєнного стану: Конституція України, Закон України “Про оборону України”, Закон України “Про правовий режим

воєнного стану” та інші документи, зокрема укази Президента, рішення РНБО, постанови Кабміну. З огляду на введення в Україні воєнного стану та на період дії правового режиму воєнного стану, можуть бути тимчасово обмежені конституційні права і свободи, передбачені ст. 30–34; 38, 39; 41–44; 53 Конституції України. Після 24 лютого 2022 р. було прийнято ще низку нових документів, які регулюють комплекс питань в інформаційному полі.

У Стратегії інформаційної безпеки до 2025 року медіаграмотність визначено як одну із стратегічних цілей. Однак повне усвідомлення того, що ця сфера має бути інтегрована в систему національної безпеки, прийшло лише після повномасштабного російського вторгнення у лютому 2022 р.

Таке розуміння потребує змістовного наповнення та коригування підходів у реалізації низки проєктів, зокрема і в системі освіти, а також розробки необхідних нормативно-правових документів. Експерти вважають, що в умовах когнітивної війни, що триває, “інфраструктура, екосистема, вже створені головними суб’єктами медіаграмотності, мають бути інтегровані в сектор національної безпеки, ставлячи його пріоритетним” [13].

Наприкінці 2021 та на початку 2022 рр. було розпочато роботу над Стратегією з медіаграмотності, яка мала стати підґрунтям для розвитку сфери на наступні п’ять років. Однак вона так і не була завершена через повномасштабне вторгнення рф. На сьогодні зрозуміло, що підготовка цього документа має врахувати нові обставини, але не має обмежуватися лише потребами воєнного стану, а охоплювати й поствоєнний період. Важливо, що більшість українських та іноземних експертів переконані, що медіаграмотність має залишатися частиною національної безпеки навіть після перемоги у війні.

В умовах війни істотно змінилась роль уряду та органів влади різних рівнів в інформаційній сфері країни. Якщо до повномасштабної російської агресії комунікаційну політику влади багато років критикували експерти, то після 24 лютого 2022 р. ситуація значно покращилася. Влада змогла вибудувати ефективну багатоканальну комунікацію із суспільством. Це сприяло формуванню почуття єдності, в перші дні війни допомогло уникнути масової паніки та протистояти постійним інформаційно-психологічним атакам.

Комунікація через застарілі сайти, з якою не належним чином справлялися пресслужби та інформаційні структури різних органів влади до повномасштабного вторгнення, поступилася місцем швидкій та доступній комунікації через месенджери та соціальні мережі. Інфор-

маційні сторінки органів влади усіх рівнів з'явилися у Viber, Telegram, Facebook, інших соціальних мережах та месенджерах.

Громадяни стали отримувати інформацію онлайн 24 години на добу. Покращуючи комунікацію з населенням, суб'єкти публічно-управлінської діяльності різних рівнів загалом мимоволі здійснили позитивний вплив на сферу медіаграмотності. Вони не лише безпосередньо інформували громадськість про поточні події та хід бойових дій (щоденні відеозвернення Президента України, голів військових адміністрацій, мерів міст та інших офіційних осіб). Суб'єкти публічно-управлінської діяльності також постійно працювали над тим, щоб спростувати фейки та дезінформацію, які поширювала російська пропаганда; надавали верифіковані джерела інформації; запропонували низку онлайн-сервісів для перевірки інформації.

Зазначимо, що після 24 лютого 2022 р. активно працювали Центр з протидії дезінформації (при РНБО) та Центр стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки (при Міністерстві культури та інформаційної політики). Вони постійно моніторять російську пропаганду та дезінформацію; спростовують для населення фейки та дезінформацію; ведуть роз'яснювальну роботу на випередження, пояснюючи механізми впливу пропаганди на свідомість та зміну поведінки.

Більшість людей впевнені, що можуть відрізнити правду від брехні на основі свого життєвого досвіду та освіти. Однак вони не розуміють, як працює і як маніпулює ними нова цифрова реальність.

Недобросовісні уряди і окремі приватні особи використовують негативну інформацію в корисливих цілях, водночас створюючи багато інформаційного сміття, тобто брехні з метою маніпуляцій.

Термін "інформаційна гігієна" став використовуватися саме з розвитком інформаційних технологій і необмеженим доступом людей до потоків різного роду новин. За таких умов потрібно фільтрувати інформацію, щоб не загрузнути в інформаційному смітті. Тому метою інформаційної гігієни є зниження негативного впливу інформації на психічне, фізичне і соціальне благополуччя суспільства та забезпечення здійснення владними структурами свідомих управлінських дій.

Якщо медіаграмотність – це сукупність знань, навиків та умінь, які дають змогу аналізувати, критично оцінювати та сприймати повідомлення різних медіа, то інформаційна гігієна є складовою сучасної медіаграмотності.

Під час війни надзвичайно важливо дотримуватись правил інформаційної гігієни, щоб не дати себе ошукати та вберегти психічне та фізичне здоров'я.

За результатами дослідження рівня інформаційної гігієни українців у Facebook, яке у серпні 2020 р. провела ініціатива “Як не стати овочем”, 54 % українських користувачів Facebook публікують фейки та маніпуляції, а 7 з 10 вірять у фейки, маніпуляцію та конспірологію. Проте фейки – не основна проблема інформаційної гігієни українців. Лідирують публікації маніпулятивної інформації (34 %) та посилання на сайти-смітники (29 %) [6].

Заслуговують на увагу також результати дослідження ГО Детектор Медіа “Індекс медіаграмотності українців” за березень 2021 р., згідно з яким 32 % українців визначають правдивість новин інтуїтивно, а 42 % ніколи не перевіряють інформацію на достовірність. Водночас лише 15 % українців не користуються інтернетом. Інтенсивними користувачами мережі є 71 % населення, а серед їхніх основних мотивів – пошук потрібної інформації – 74 % та перегляд новин – 61 %. Основне джерело новинної інформації для українців – соціальні мережі. Для 47 % користувачів інтернету – це Facebook, для 30 % – YouTube і для 21 % – Telegram [7].

Зміни, спричинені війною, також вплинули й на медіаспоживання в українському суспільстві. Порівняно з довоєнним періодом, його структура змінилася. Так, за результатами соціологічного опитування, яке провів Київський міжнародний інститут соціології 3–26 травня 2022 р., найпопулярнішим джерелом інформації стали соціальні мережі (раніше першість зберігало телебачення) – ними для отримання новин користуються 76,6 % опитаних громадян України (рис. 1) [13].

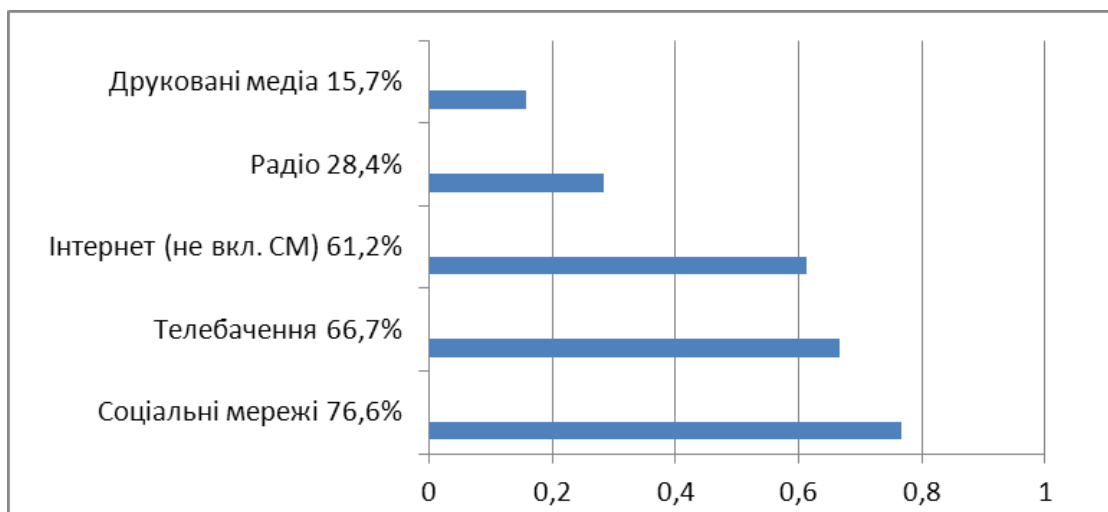


Рис. 1. Структура медіаспоживання українського суспільства (травень 2022 р.)

Телебачення зберігає друге місце – 66,7 %, на третьому місці – інтернет (не враховуючи соціальні мережі) – 61,2 %. Радіо слухають

28,4 % опитаних. Найкритичніша ситуація з друкованими медіа – їх читають лише 15,7 % опитаних.

Ті опитані, для кого соцмережі є головним джерелом новин, найбільше використовували Telegram (65,7 %), YouTube (61,2 %) та Facebook (57,8 %). 48 % опитаних користувалися Viber, 29,1 % – Instagram, 19,5 % – TikTok, 8,9 % – Twitter. Близько 2 % респондентів використовували для отримання новин інші соціальні мережі (WhatsApp, Signal тощо) (рис. 2) [13].

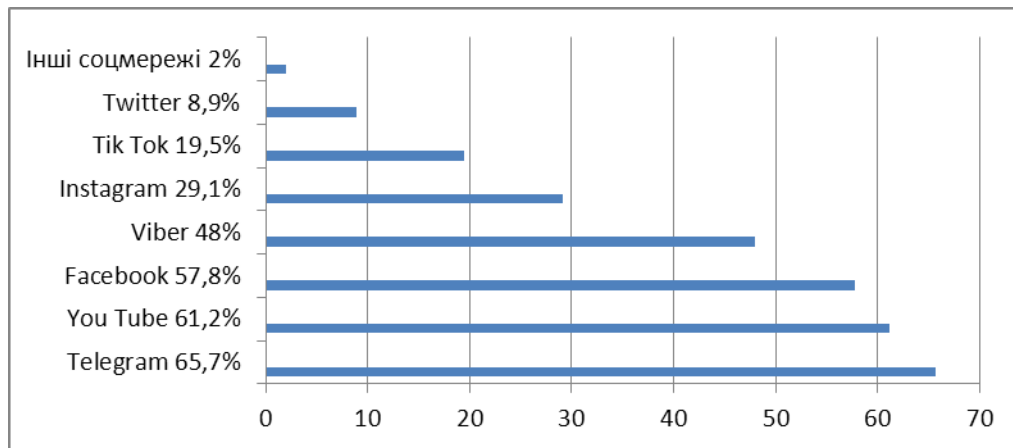


Рис. 2. Частка отримання новин із соціальних мереж (травень 2022 р.)

На сьогодні практично половина українців вважають, що вміють розпізнавати фейки, проте насправді можуть це зробити тільки 3 % [11].

За даними дослідження [13], на сьогодні рівень інформаційної гігієни в країні дещо знизився, порівняно з позаминулим роком, а саме – 63 % восени 2022 р., проти 73 % восени 2020 р.

Треба наголосити той факт, що величезна кількість інформаційних смітників працює як у мирний, так і у воєнний період. Деякі з них транслюють витончену пропаганду і добірну брехню, фейкову інформацію, але найчастіше – дезінформацію, почергово транслюючи брехню, напівправду і навіть правду. Тому зараз дуже важливо навчитися протистояти силам, які затягують нас у вир інформаційної плутанини та розрізняти токсичні матеріали, що виводять з рівноваги та породжують сумніви і викликають підозри.

Основними методами проявів дезінформації, що використовують на війні, є: фейки, пропаганда, маніпуляція, неповна інформація, боти. Потрібно визначитися, як максимально можна уникати цих інфовірусів. Насамперед потрібно розвивати культуру безпечного споживання інформації та дотримуватися простих правил інформаційної гігієни під час війни.

Люди стають вразливими до фейків, коли перенасичуються новинами та читають їх постійно і хаотично. Уникнути цього допоможуть декілька простих кроків, які підвищать інформаційну стійкість до ворожих наративів. Зокрема, необхідно [5]:

1. Визначитися та обрати свій тип споживання інформації, бажано такий, який був до війни. Безперервний перегляд новин є небезпечним, заважає акцентувати увагу, викликає апатію, нервовість та стрес.

2. Обмежити кількість джерел інформації. Хаотичний перегляд великої кількості новин підвищує ймовірність натрапити на інформаційні віруси, тому варто обмежитися 2–3 джерелами, які варто перевіряти.

3. Обмежити час перебування в соціальних мережах, які затягують. Інформація в них несистемна, обтяжлива, спрямована на емоційне залучення, а не на інформування. Один зі способів це зробити – сформувати інформаційну бульбашку, що є станом інтелектуальної ізоляції, спричиненої персональним підбором алгоритмами цифрових платформ інформації для конкретного користувача.

4. Перевіряти джерела та довіряти лише офіційній інформації. Слід пам'ятати, що фейки поширюються швидше, ніж правдива інформація.

Зазначимо, що подані рекомендації є актуальними як для громадян, так і для суб'єктів публічно-управлінської діяльності в процесі прийняття останніми управлінських рішень в умовах сучасних невизначеностей.

Доречно наголосити, що основним інструментом розповсюдження фейків в українському сегменті Facebook є ресурси-смітники, тобто ресурси, що імітують онлайн-медіа. Вони працюють над публікацією новин без дотримання журналістських стандартів, перекручують факти, створюють спекулятивні заголовки та свідомо створюють фейки [7].

Потрібно довіряти лише якісним і відповідальним медіа; перевіряти джерело поширення будь-якої інформації, не вступати у політичні дискусії у коментарях із незнайомими людьми, поширювати оголошення, інформацію з перевірених джерел, не репостити неперевірену інформацію з приводу воєнного стану або ситуації в країні.

Необхідно зазначити, що з початком повномасштабного вторгнення РФ потреба в захисті владних структур, посадовців та громадян в інформаційно-комунікаційному просторі зростає ще більше. Йдеться як про кіберзахист, так і про стійкість до дезінформаційних впливів. Ключові навички, необхідні кожному в умовах війни, – це вміння вибудувати власний цифровий захист, зберігати емоційну та психологічну стійкість і критично сприймати інформацію.

Керівники органів державної влади все більше усвідомлюють необхідність використання передових технологій кібербезпеки. Але лише обізнаності недостатньо для реагування на інциденти. Питання кібербезпеки мають бути предметом постійної уваги. Незважаючи на інформа-

ційно-пропагандистську активність ЗМІ, владні структури недостатньо комп'ютеризовані та не повною мірою сприймають такі загрози, не дотримуючись необхідних умов для реалізації заходів культури кібербезпеки та захисту інформації.

Крім того, однією з основних цільових груп хакерів є медіа-ресурси та особисті акаунти публічних осіб у соцмережах, що має на меті сприяти поширенню кремлівської пропаганди, дезінформації та фейків.

Ґрунтуючись на дослідженні Є. Котуха, наведемо порівняльну оцінку рівня знань, умінь і навиків щодо захисту інформації організації від кіберзагроз серед працівників органів публічного управління та спеціалістів інших структур (рис. 3) [8].

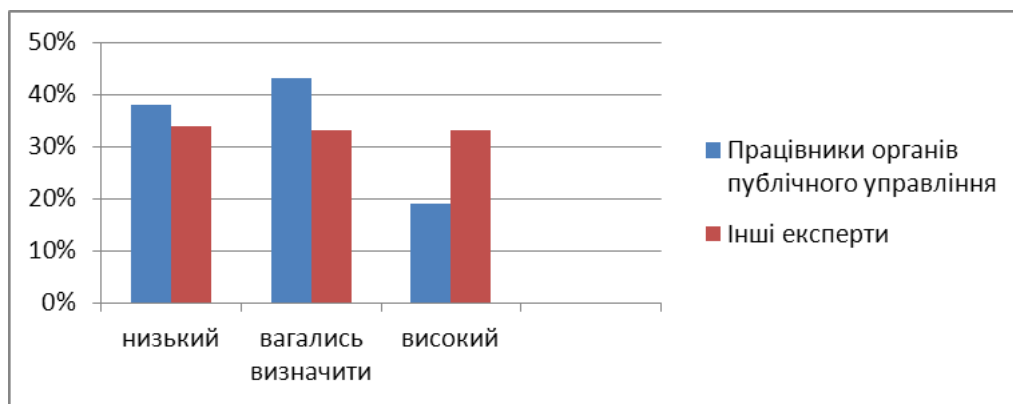


Рис. 3. Порівняльна характеристика рівня знань, умінь та навиків щодо захисту інформації організації від кіберзагроз серед працівників органів публічного управління та спеціалістів інших структур

Водночас працівники органів державного управління мають нижчий рівень знань щодо протидії організаційним кіберзагрозам, порівняно з іншими респондентами, представниками недержавних структур.

Водночас більшість респондентів відчувають значні ризики та висловили бажання підвищити рівень знань, умінь та навиків щодо захисту інформації від кіберзагроз. Серед усіх категорій респондентів цю потребу найбільше відчувають керівники органів публічного управління (72 %). За цього найбільшу потребу респонденти висловили у вдосконаленні навиків щодо захисту персональних даних та електронного документообігу [8].

Таким чином, постає необхідність підвищення рівня інформаційної гігієни та медіаграмотності як працівників органів публічного управління, так і суспільства загалом з метою розвитку культури безпечного споживання інформації в умовах новітніх викликів та загроз.

Висновки та пропозиції. Масове вторгнення росії в Україну прискорило визнання як ключовими суб'єктами публічно-управлінської

діяльності, так і недержавного сектору необхідності інтеграції медіаграмотності в систему національної безпеки. Це потребує розробки практичних механізмів інтеграції як на рівні проєктів, так і на рівні нормативно-правової бази. Медіаграмотність має залишатися частиною безпекової політики і в післявоєнний період. Вона має сприяти зростанню когнітивної стійкості суспільства, а тому вимагає нового інтеграційного підходу – поєднання медійної, цифрової, психологічної грамотності та інфогігієни з метою формування відповідної адаптивної зони інформаційно-комунікаційного комфорту.

Комунікації в умовах невизначеності можуть як попередити, мобілізувати допомогу, зменшити негативні наслідки, так і розповсюдити паніку, посилити міфи та дезінформацію, розколоти суспільство на роки вперед. Це залежатиме від правильності та чіткості налагодження суб'єктами публічно-управлінської діяльності інформаційно-комунікаційної взаємодії, вибору конкретних комунікаційних технологій та інформаційної стратегії виходу із загрозової ситуації. Для цього владні структури в умовах невизначеності повинні приймати коректні, виважені і адаптивні управлінські рішення, що сприятиме виробленню таких підходів до управління, які є зрозумілими громадськості, викликають довіру, враховують інтереси цільових аудиторій та сприяють координації і співпраці усіх рівнів влади.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі можуть стосуватися вивчення міжнародного досвіду культури кібербезпеки та захисту інформації в органах публічного управління.

Список використаної літератури

1. Барило О. Г. Інформація як складова системи державного управління у надзвичайних ситуаціях // *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 2. С. 76–78.
2. Вовк Н. П., Мохнар Л. І. Комунікативна складова організації та здійснення антикризового управління // *Вісник Національного університету оборони України*. 2021. № 1 (59). С. 63–71.
3. Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Комунікативна діяльність органів публічної влади з подолання невизначеності в кризових ситуаціях // *Перспективи розвитку науки і практики публічного управління України в поствоєнний період* : матер. наук.-практ. конф. (12 травня 2022 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. П. М. Петровського. Львів : Нац. ун-т “Львівська політехніка”, 2022. С. 39–42.
4. Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Комунікаційна стійкість суспільства як запорука стабільності держави в умовах кризи // *Публічне управління XXI століття: портал можливостей* : зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 23 квітня 2020 р.). Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2020. С. 199–201. DOI: 10.34213/mnkongr.2020. ISBN 978-966-390-125-2.
5. Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Управління комунікаціями в умовах криз // *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. Вип. № 2 / Громадська наукова організація “Фундація публічно-правових ініціатив”. Одеса : Видавничий дім “Гельветика”, 2022. С. 13–21. ISSN 2710-1118. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.2>.

6. Дослідження рівня інфогігієни українських користувачів Facebook (серпень 2020). Ініціатива “Як не стати овочем”. URL : https://drive.google.com/file/d/18flYOUrX1GB29H4nlUEF_Qwqul8Y_FgC/view.

7. Індекс медіаграмотності українців (березень 2021). Спецпроект: “Дослідження Детектор Медіа”. URL : <https://detector.media/community/article/186435/2021-03-29-indeks-mediagramotnosti-ukraintsiv-doslidzhennya/>.

8. Котух Є. В. Кібербезпека у публічному секторі : монографія. Харків : Колегіум, 2021. 272 с.

9. Мельник Ю. В., Ющенко В. В., Резнік А. В. Психологічна характеристика ситуації невизначеності в життєвому просторі особистості // Габітус. 2021. № 21. С. 83–87.

10. Петровський П. М. Актуальність наукового обґрунтування публічно-управлінської діяльності в умовах війни // Демократичне врядування. 2022. № 2(30). С. 1–13. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-230-2022/aktualnist-naukovogo-obgruntuvannya-publichno-upravlinskoyi>.

11. Ставлення населення до ЗМІ та споживання різних типів медіа (жовтень 2020). Дослідження: USAID-Internews. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3113580-prezentacia-novogo-opituvanna-usaidinternews-sodo-spozivanna-media.html>.

12. Стратегія інформаційної безпеки України до 2025 року: Затверджено Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6852021-41069>.

13. Трансформація сфери медіаграмотності в умовах повномасштабної війни в Україні : аналіт. звіт. Лютий-червень 2022. 23 с. URL: <https://www.jta.com.ua/wp-content/uploads/2022/07/Transformation-medialiteracy-UA-1.pdf>.

Dzyana Halyna Oleksiivna

*Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public
Administration and Public Policy
of Lviv Polytechnic National University
ORCID ID: 0000-0002-9133-3307
e-mail: halyna.o.dziana@lpnu.ua*

Dzyanyy Rostyslav Borysovyh

*Candidate of Chemistry, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Administrative
and Financial Management
of Lviv Polytechnic National University
ORCID ID: 0000-0003-1530-8633
e-mail: rostyslav.b.dzyanyy@lpnu.ua*

PUBLIC ADMINISTRATIVE ACTIVITY IN THE CONDITIONS OF CONTEMPORARY UNCERTAINTY: INFORMATION AND COMMUNICATION ASPECT

Problem setting. One of the main problems of modern times is the existing huge information flow and the lack of correct, true, and timely information, which causes uncertainty in the process of making management decisions. Such a situation can lead to the

inefficiency of public management activities in the conditions of modern uncertainty, a decrease in the level of public support and a decrease in trust in power structures. In the conditions of modern uncertainty, the social significance of management activities and the responsible attitude of all social subjects to their official and public duties are growing.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The analysis of the latest research in the field of public administration shows the significant attention of the scientific community to the issue of establishing effective communicative interaction in conditions of uncertainty, which is associated with the emergence of various types of crisis situations. However, these issues require further in-depth study in the conditions of acute challenges and threats of war and new approaches to public management activity, in particular its information and communication aspect.

The purpose of the article. The purpose of the article is to substantiate the expediency of the development of the information and communication aspect of public management activities to obtain a balanced and adapted management decision in the conditions of modern uncertainties.

Paper main body. In the conditions of modern challenges and threats, public management activity is accompanied by uncertainty in its various manifestations, as well as non-standard, high dynamism and multi-criteria when making management decisions. The expediency of the development of the information and communication aspect of public management activity with the aim of obtaining a balanced and adapted management decision in the conditions of modern uncertainties is substantiated.

A feature of modern challenges and threats that generate uncertainty and erroneous management decisions is unreliability of information, direct misinformation, and ignorance of how to behave in existing situations. In conditions of uncertainty, established communication links and information flows are disrupted, and new circumstances require information that is relevant in terms of content, effectiveness, and volume.

The changes caused by the war also affected media consumption in Ukrainian society. Compared to the pre-war period, its structure has changed, social networks have become the most popular source of information.

The main methods of disinformation used in war are fakes, propaganda, manipulation, incomplete information, bots.

It has been established that in the conditions of modern uncertainty, the social significance of management activities and the responsible attitude of all social subjects to their official and public duties are growing.

With the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation, the need for protection of power structures, officials and citizens in the information and communication space grew even more. It is about both cyber protection and resistance to disinformation influences. The key skills everyone needs in wartime are the ability to build their own digital defenses, maintain emotional and psychological resilience, and critically perceive information.

It is argued that in the conditions of war there is a need to increase the level of information hygiene and media literacy of the society in order to develop its own culture of safe information consumption.

Conclusions of the research. Russia's massive invasion of Ukraine accelerated the recognition of the need to integrate media literacy into the national security system, both by key actors of public-management activities and non-state sectors. This requires the development of practical integration mechanisms both at the level of projects and at the level of the regulatory and legal framework. Media literacy should remain part of the security policy in the post-war period as well. It should contribute to the growth of cognitive stability of society, and therefore requires a new integration approach – a combination of media, digital,

psychological literacy, and info-hygiene with the aim of forming an appropriate adaptive zone of information and communication comfort. Making management decisions in conditions of uncertainty will depend on the correctness and clarity of the establishment of effective information and communication interaction by the subjects of public management activity.

Key words: public management activity; uncertainty; challenges and threats; information and communication interaction; media literacy; information hygiene.

References

1. Barylo, O. H. (2011). Informatsiya yak skladova systemy derzhavnoho upravlinnya u nadzvychaynykh sytuatsiyakh. *Investyciji: praktyka ta dosvid*, No. 2, 76–78.
2. Vovk, N. P., Mokhnar, L. I. (2021). Komunikatyvna skladova orghanizaciji ta zdijnsennja antykryzovogho upravlinnja. *Visnyk Nacionaljnogho universytetu oborony Ukrainy*, No. 1 (59), S. 63–71.
3. Dzyana, H. O., Dzyanyy, R. B. (2022). Komunikatyvna diyal'nist' orhaniv publichnoyi vlady z podolannya nevyznachenosti v kryzovykh sytuatsiyakh. *Perspektyvy rozvytku nauky i praktyky publichnoho upravlinnya Ukrainy v post voyenny period: mater. nauk.-prakt. konf. L'viv: NU "L'vivs'ka politekhnika"*, S. 39–42.
4. Dzyana, H. O., Dzyanyy, R. B. (2020). Komunikatsiyna stiykist' suspil'stva yak zaporuka stabil'nosti derzhavy v umovakh kryzy. *Publichne upravlinnya XXI stolittya: portal mozhlyvostey: zb. tez XX Mizhnar. nauk. konf. (m. Kharkiv, 23 kvitnya 2020 r.)*. KH. : Vyd-vo KharRIDU NADU "Mahistr", 2020. S. 199–201.
5. Dzyana, H. O., Dzyanyy, R. B. (2022). Upravlinnya komunikatsiyamy v umovakh kryz. *Dniprovs'kyi naukovyy chasopys publichnoho upravlinnya, psykhohohiyi, prava: fakhovyy naukovyy zhurnal*. Odesa : Vydavnychyy dim "Hel'vetyka", No. 2. S. 13–21.
6. Doslidzhennya rivnya infohihiyeny ukrayins'kykh korystuvachiv Facebook (serpen' 2020). *Iniatsiyya "Yak ne staty ovochem"*. URL : https://drive.google.com/file/d/18f1YOUrX1GB29H4nlUEF_Qwqul8Y_FgC/view.
7. Indeks mediahramotnosti ukrayintsiv (berezen' 2021). *Spetsproekt: "Doslidzhennya Detektor Media"*. URL : <https://detector.media/community/article/186435/2021-03-29-indeks-mediagramotnosti-ukrayintsiv-doslidzhennya/>.
8. Kotukh, Ye. V. (2021). *Kiberbezpeka u publichnomu sektori : monohrafiya*. Kharkiv: Kolehium. 272 s.
9. Melnyk, Yu. V., Yushchenko, V. V., Reznik, A. V. (2021). *Psykhohohichna kharakterystyka sytuatsiyi nevyznachenosti v zhytlyevomu prostori osobystosti*. *Habitus*. No. 21. S. 83–87.
10. Petrovskiy, P. (2022). Aktual'nist' naukovo obgruntuvannya publichno-upravlins'koyi diyal'nosti v umovakh viyny. *Demokratychno vryaduvannya*. No. 2(30). S. 1–13. URL: <https://science.lpnu.ua/uk/dg/vsi-vypusky/vypusk-230-2022/aktualnist-naukovogo-obgruntuvannya-publichno-upravlinskoyi>.
11. *Stavlennya naseleennya do ZMI ta spozhyvannya riznykh typiv media (zhovten' 2020)*. *Doslidzhennya: USAID-Internews*. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3113580-prezentacia-novogo-opituvanna-usaidinternews-sodo-spozivanna-media.html>.
12. *Ukaz Prezydenta Ukrainy. (2021). Stratehiya informatsiynoyi bezpeky Ukrainy do 2025 roku: Zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 28 hrudnya 2021 roku*. No. 685/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6852021-41069>.
13. *Transformatsiya sfery mediahramotnosti v umovakh povnomasshtabnoyi viyny v Ukraini. (2022). Analitychnyy zvit. Lyutyi-cherven' 2022*. 23 s. URL: <https://www.jta.com.ua/wp-content/uploads/2022/07/Transformation-medialiteracy-UA-1.pdf>.

УДК 316.77:061.1(477)

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.052>

Кіцак Тарас Миколайович

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та публічної служби
Національного університету "Львівська політехніка"*

ORCID: 0000-0002-6710-8521,

e-mail: taras_kitsak@ukr.net

Лилик Мар'яна Володимирівна

*аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національного університету "Львівська політехніка"*

ORCID: 0000-0003-1643-392X

e-mail: maranalilik@gmail.com

**ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ
МІЖКУЛЬТУРНОЇ КОМУНІКАЦІЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ
РЕАЛІЗАЦІЇ ЇЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ВЕКТОРА**

Розглянуто особливості інституційного забезпечення процесів міжкультурної комунікації України в контексті реалізації її євроінтеграційного вектора. Виокремлено позитивні та негативні наслідки міжкультурної комунікації в контексті налагодження взаємовигідних відносин між державами. Акцентовано на тому, що культура окремої країни може значним чином вплинути на учасників міжкультурної комунікації. Обґрунтовано основні позиції щодо інституційного забезпечення інтеграційних процесів в Україні та його значення, виходячи із об'єктивності міжкультурної комунікації в євроінтеграційних процесах. Окреслено стратегічні орієнтири України на шляху до євроінтеграції в контексті міжкультурної комунікації та обґрунтовано роль і значення інституційного забезпечення у цих процесах.

Ключові слова: міжкультурна комунікація; глобалізація; регулювання; держава; євроінтеграція; публічне управління та адміністрування.

Постановка проблеми. На сьогодні Україна повинна долати щораз нові та нові виклики, які постають перед нею в сучасному глобалізованому суспільстві. Ті реалії, в яких опинилася Українська держава, змушують шукати відповіді на багато питань практично в усіх сферах життєдіяльності країни. Одним із таких питань є проблематика збереження традиційної культурної ідентичності в рамках міжкультурної комунікації, адже міждержавні взаємодії є неодмінною умовою існування країни в глобальному культурному просторі, проте є значні ризики прийняття не лише позитивних, але і негативних аспектів цих контактів.

Таким чином, перед Україною стоїть нелегке завдання збереження культурної ідентичності, зважаючи на її прагнення стати повноцінним членом європейського співтовариства. Важливу роль у цьому повинні відігравати органи публічної влади, покликані врегульовувати та координувати комунікативний процес між українською та європейською сторонами. Саме це питання, в контексті існуючих протиріч міжкультурної комунікації, потрібно з'ясувати, розглядаючи особливості розвитку України на цьому етапі та в перспективі.

Методологія дослідження. Основою дослідження особливостей інституційного забезпечення процесів міжкультурної комунікації України в контексті реалізації її євроінтеграційного вектора є застосування методів індукції та дедукції, аналізу та синтезу, відповідно до чого вказана проблематика досліджується, з огляду на цілісність питання, яке містить багато складових. На основі абстрактно-логічного методу в статті здійснено узагальнення та сформульовано основні стратегічні орієнтири міжкультурної комунікації України в контексті реалізації її євроінтеграційного вектора, а також обґрунтовано роль і значення інституційного забезпечення у цих процесах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань міжкультурної комунікації започатковані ще в античній літературі, їх вивчали провідні філософи, такі як Аристотель, Сократ та Платон. У сучасних реаліях ця проблематика висвітлюється в працях Ф. С. Бациевича [1], М. М. Галицької [2], Н. В. Грицяк [3], О. В. Ігнатенка [4], О. П. Кучмія [8], Л. В. Литвинової [3], К. С. Мальцевої [6], В. М. Манакіна [7], Є. А. Макаренка [8], І. Ю. М'язової [9], М. М. Рижкова [8], С. Г. Тер-Минасової [10], О. М. Фролової [8] та багатьох інших.

У публікаціях науковців досліджено питання поведінки індивідумів у тих чи інших ситуаціях під впливом міжкультурної комунікації, вивчаються державно-управлінські особливості комунікаційних процесів, аналізуються лінгвістичні моменти міжкультурних взаємодій. На основі цих досліджень можна отримати уявлення про місце та роль міжкультурної комунікації у сучасному світі.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Значна кількість статей із тематики міжкультурної комунікації свідчить про інтерес дослідників до цього питання. Проте в контексті активізації євроінтеграційних процесів Української держави останнім часом, зумовлених, зокрема, воєнними діями на території України та відкритістю Європейського Союзу до переговорів, набуває актуальності потреба глибоких наукових досліджень, пов'язаних із реалізацією євроінтеграційних прагнень Української держави та вивченням і обґрунтуванням ролі орга-

нів публічної влади у забезпеченні ефективної комунікації між українською та європейською сторонами. З огляду на це, вивчення особливостей інституційного забезпечення процесів міжкультурної комунікації України в контексті реалізації її євроінтеграційного вектора набуває особливої ваги і є актуальним в сучасних реаліях.

Виклад основного матеріалу. Участь України у процесах міжкультурної комунікації є особливим процесом, який передбачає врахування як позитивних, так і негативних моментів, присутніх під час реалізації комунікаційних відносин. Так, до очевидних переваг, які супроводжують учасників міжкультурної комунікації, потрібно віднести розширення спектру можливостей комунікантів унаслідок нових знайомств, спілкувань, досвіду, відкриття нових можливостей та перспектив тощо.

Якщо розглядати цю тему через призму розвитку українського суспільства, то можна сформулювати думку про те, що такі події, як Революція гідності, підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом, підтвердили прагнення Української держави до міжкультурної комунікації. Саме ці події стали каталізатором наших нових інтегрованих проєктів, проєктів популяризації української культури та національної ідеї. Здобутки української культури стають надбанням усього світу, оцінюються як національний внесок у міжнародний культурний процес.

Водночас потрібно пам'ятати і про недоліки міжкультурної комунікації, які проявляють себе в культурному упередженні сторін, що звикли до певних усталених стереотипів, норм та правил поведінки, прийнятних у тому чи іншому суспільстві. Так, основною проблемою міжкультурної комунікації є система стереотипів, які впливають на формування категорій, що організують наш досвід і впливають на поведінку та розуміння представників різних культур. Система стереотипів не є однозначною та потребує осмислення або спростування. Без них взаєморозуміння між комунікуючими сторонами було би набагато простішим та успішнішим, оскільки міжкультурна комунікація якраз і слугує інструментом налагодження відносин, створення позитивного іміджу та розвіяння усіляких забобонів, які розвиваються в межах однієї культури.

Зокрема, ця стереотипізація, яка полягає в існуванні упередженостей щодо певних країн, культур, традицій, часто може бути вельми далекою від реальності і здатною дезорієнтувати індивіда в публічному просторі. Саме з цією проблемою ми зіштовхуємось в Україні, коли говоримо про ЗМІ, які нині потужно використовують російські пропагандисти для маніпуляції свідомістю не лише громадян росії, України, а й Європи та світу.

Культура окремої країни може значним чином вплинути на учасників міжкультурної комунікації, що може негативним чином позначитися на термінах виконання робіт, їх якості, процедурних особливостях та завершеності. Своєю чергою, це може стати прямими джерелом міжкультурних конфліктів.

Ці та інші моменти є важливими і такими, які можуть як налагодити, так і безповоротно зіпсувати відносини учасників міжкультурної комунікації. Тому у цій сфері необхідно мати глибокі компетентності, психологічну стійкість та підготовку до тих умов, у яких повинні працювати комуніканти.

Слід розуміти, що на глобальному рівні відбулися і продовжують відбуватись глибокі зміни в культурному середовищі, і держави, залучені до процесів глобальної міжнародної комунікації, повинні чітко дотримуватися “правил гри” у цій сфері. Проте важливо, щоб держави зберігали свою ідентичність і не втрачали можливості зберігати свою культурну спадщину.

Щодо України та її народу, то варто наголосити на позитивності образу пересічного українця за кордоном завдяки його освіченості та талановитості. Сформоване таким чином бачення дає змогу позиціонувати Україну як повноцінного суб’єкта комунікації на міжнародній арені, як країну, населення якої володіє перевагами і недоліками міжкультурної комунікації та певними вподобаннями тощо.

Цей образ, своєю чергою, формує позитивний імідж цілої держави, яка працює на розширення своїх можливостей у зовнішній політиці, економіці, науці, спорті, культурі тощо. Це складний та довготривалий процес, який здійснюється свідомо та цілеспрямовано, тому Українська держава намагається реалізувати весь свій потенціал задля стратегічної комунікації та партнерства, використовуючи для цього спільні інтереси, спільні підходи до розвитку відносин з провідними країнами світу. Водночас вона пам’ятає про принципи добросусідства, поваги територіальної цілісності та суверенітетів інших держав.

Україна, перебуваючи у процесі взаємодії з іншими державами, активно комунікує з ними, і на ці процеси значним чином впливає достатнє інституційне забезпечення процесу європейської інтеграції України, яке включає як механізми координації державної політики у сфері євроінтеграції, так і зовнішній аспект взаємодії з ЄС, його державами-членами, а також провідними міжнародними організаціями, зацікавленими у структурних реформах в Україні через призму європейської інтеграції.

Процес інституціоналізації євроінтеграції Української держави розпочався ще у 1998 р., коли Президентом України було створене

Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції [11], а також затверджена Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [12]. Вказане агентство у 2000 р. було реорганізоване та включене до складу Міністерства економіки України, а згодом, у 2001 р., – Міністерства економіки та європейської інтеграції України.

Поряд із зазначеним вище агентством, у цьому руслі також працювали і Адміністрація Президента України, і Секретаріат Кабінету Міністрів України разом із Міністерством закордонних справ України. Проте зазначені інституції здебільшого займалися лише координацією і практично не впливали на формування політики української євроінтеграції.

У 2004 р. Кабінетом Міністрів України був створений Державний департамент з питань адаптації законодавства [13] для перевірки усіх проєктів нормативно-правових актів на відповідність праву Європейського Союзу. Цей орган влади проіснував до 2011 р., коли був інтегрований до Міністерства юстиції України як структурний підрозділ з тими самими функціями.

Упродовж 2008–2011 рр. в Україні функціонувало Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України, яке повинне було координувати євроатлантичну інтеграцію України, розробляти Порядок денний асоціації Україна–ЄС (ПДА), моніторити стан виконання євроінтеграційних зобов'язань, зокрема Плану дій Україна–ЄС та забезпечувати роботу двосторонніх органів відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС [12].

У 2014 р. було утворено Урядовий офіс з питань європейської інтеграції як відповідь на підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у політичній частині, і ця подія була затверджена рішенням Кабінету Міністрів України [14]. Головним завданням зазначеної інституції стала побудова національної системи виконання Угоди про асоціацію. На додаток до цього в Україні також були запроваджені посади заступників міністра з питань європейської інтеграції.

Урядовий офіс з питань європейської інтеграції у 2016 р. було реорганізовано в Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, з огляду на зміну Уряду України та повернення політичної посади Віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. Ці зміни призвели до повернення напрямку євроатлантичної інтеграції та посилення комунікації європейської інтеграції [15].

Таким чином, євроінтеграційний вектор Української держави має достатнє інституційне забезпечення, яке протягом двох останніх десяти-

тиліть зазнавало значних змін. Тим не менше, це дає підстави стверджувати, що така основа слугуватиме міжкультурній комунікації між українською та європейською сторонами.

Міжкультурна комунікація таким чином може слугувати джерелом та інструментом зближення України та Європейського Союзу, а також засобом уникнення небезпечних тенденцій, таких як ізоляція Української держави від європейського суспільства. Поряд із цим, міжкультурні зв'язки є надійним засобом протидії розколам, які можуть виникати і в самій Європі. Тут важливою є культивування спорідненості європейських національних культур у напрямі зміцнення взаємодій між країнами, зокрема і культурних.

Загалом, реалізація євроінтеграційної політики Української держави із урахуванням ключових принципів та досвіду європейської культурної політики матиме, на нашу думку, позитивний вплив для європейського суспільства. Зокрема, культура України як складова європейської інтеграції та гуманітарного розвитку відіграватиме важливу роль у Євросоюзі за такими напрямками:

- гідне збагачення загальноєвропейської культури українськими пам'ятками та надбаннями культурно-історичної спадщини;
- сприяння культурному різноманіттю в сучасному європейському суспільстві;
- розвиток творчого та культурного потенціалів європейського суспільства;
- розширення доступу європейців до історико-культурних надбань відповідно до позиціонування України як повноцінної європейської держави.

Відповідно до цього, стратегічними орієнтирами України на шляху до євроінтеграції в контексті міжкультурної комунікації мають, на нашу думку, бути:

- по-перше, входження української культури до європейського і світового культурного простору як повноправної дійової особи, а не лише як носія етнографічної або посткомуністичної екзотики чи пасивного споживача чужих ідей та творів;
- по-друге, розвиток громадянського суспільства та демократії, пріоритет інтересів та цінностей окремих індивідів;
- по-третє, орієнтація не лише на інтеграцію до загальноєвропейських економічних та політичних структур, але й загалом на європейську інтеграцію;
- по-четверте, орієнтація в комунікативних процесах Української держави на налагодження відносин, що базуються на повноцінному,

об'єктивному та всебічному нормативно-правовому забезпеченні відповідно до функціонування органів публічної влади, які повинні налагоджувати, регулювати, координувати та контролювати комунікативні процеси між державами.

За цього потрібно пам'ятати і про роль інституційного забезпечення комунікативних процесів між сторонами. Вищенаведене свідчить про доволі складний шлях до формування інституційної основи забезпечення євроінтеграції в Україні, яке існує на сьогодні. Ефективна комунікація можлива лише за умови чітких та визначених норм і правил, регламентованих відповідними органами публічної влади. Тому інституційна складова євроінтеграційних процесів в Україні потребує національного визначення та структуризації, тобто удосконалення через призму пріоритетів та завдань. Доцільно зазначити, що міжкультурній комунікації притаманний не лише загальнодержавне, але й регіональне значення, тому інституційне забезпечення євроінтеграції слід спрямувати на регіональний рівень у контексті децентралізації.

Висновки. Узагальнюючи, можна зробити висновок, що міжкультурна комунікація включає такі компоненти, як особливості мислення, ставлення, компетентності, що належать як до власної, так і до іншої культури і які проявляються під час взаємодій між представниками різних культур. Міжкультурна комунікація є складним процесом за своєю суттю, але дуже важливим та перспективним на сучасному етапі. Вона становить сукупність певних процесів взаємодії людей, які не тільки належать до різних країн і культур, а й усвідомлюють той факт, що кожний із них є "іншим" і кожен толерантно сприймає національні та культурні відмінності свого "партнера".

У процесах міжкультурної комунікації між Українською державою та Європейським Союзом вагому роль відіграє відповідне інституційне забезпечення, яке набуло особливої ваги після підписання Угоди про асоціацію України з Євросоюзом та отримання українською стороною статусу кандидата в ЄС. Процес формування тієї інституційної бази, яка функціонує на сьогодні, тривав упродовж тривалого періоду часу. Зпоміж низки завдань цих органів публічної влади в контексті координації та регулювання євроінтеграційних процесів потрібно виокремити їх важливу роль у налагодженні тісної та ефективної міжкультурної комунікації між представниками окремих народів Європи та України, а також гідно представляти Українську державу в комунікативних процесах на міжнародній арені.

У підсумку доцільно зазначити, що, розглядаючи комунікативні процеси сучасної України з іншими державами, варто наголосити, що саме завдяки механізмам міжкультурної комунікації інтенсифікується

процес взаємодії між представниками різних культур як всередині українського суспільства, так і у зовнішніх контактах. Особливо важливим це видається з огляду на те, що Українська держава прагне стати повноцінним членом європейського співтовариства і саме налагодження міжкультурних зв'язків посилить міжнародну співпрацю, полегшить процеси, які будуть відбуватися на міжнародній арені та сприятиме органічному входженню України у ЄС.

Перспективою подальших наукових досліджень у цьому напрямку є оцінка ризиків та перспектив розвитку міжкультурної комунікації України у воєнний час та обґрунтування стратегічних напрямів інституційного забезпечення цих процесів, виходячи із позиції сучасних викликів.

Список використаної літератури

1. Бацевич Ф. С. Основи комунікативної лінгвістики. URL: <https://academia-rc.com.ua/product/123> (дата звернення: 18.09.2022).
2. Галицька М. М. Міжкультурна комунікація та її значення для професійної діяльності майбутніх фахівців. *Освітологічний дискурс*. 2014. № 2 (6). С. 23–32.
3. Грицяк Н. В., Литвинова Л. В. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства : навч. посіб. К. : К. І. С., 2015. 108 с.
4. Ігнатенко О. В. Формування міжкультурної комунікативної компетенції в процесі навчання ділової англійської мови. URL: <http://confesp.fl.kpi.ua/node/1142> (дата звернення: 19.09.2022).
5. Ключко Ю. М., Ковтун В. Д., Троєльнікова Л. О., Цимбалюк Н. М. Культурно-дозвіллева сфера України: динаміка змін та перетворень. К. : МКМУ ; Український центр культурних досліджень ; НПУ, 2014. 180 с.
6. Мальцева К. С. Міжкультурні непорозуміння і проблема міжкультурного перекладу. URL: <http://www.disslib.org/mizhkulturni-neporozuminnja-i-problema-mizhkulturnogo-perekladu.html> (дата звернення: 18.09.2022).
7. Манакин В. М. Мова і міжкультурна комунікація. К. : ЦУЛ, 2012. 288 с.
8. Міжнародна інформація: терміни і коментарі / Є. А. Макаренко, М. М. Рижков, О. П. Кучмій, О. М. Фролова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К. : Центр віл. преси, 2014. 479 с.
9. М'язова І. Ю. Міжкультурна комунікація: зміст, сутність та особливості прояву (соціально-філософський аналіз). URL: <http://www.disslib.org/mizhkulturna-komunikatsia-zmist-sutnist-ta-osoblyvosti-projavu.html> (дата звернення: 19.09.2022 р.).
10. Тер-Минасова С. Г. Язык и межкультурная коммуникация. URL: <https://www.twirpx.com/file/245066/> (дата звернення: 19.09.2022).
11. Про Положення про Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції : Указ Президента України від 23 квітня 1998 р. № 357/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357/98#Text> (дата звернення: 20.09.2022).
12. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98#Text> (дата звернення: 20.09.2022).

13. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2004 р. № 1742 “Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства” URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1742-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.09.2022)

14. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2016 р. № 877 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2016-%D0%BF> (дата звернення: 21.09.2022).

15. Куцевол А. А. Інституційна складова процесу європейської інтеграції України. *Право та державне управління*. 2018. № 4 (33). С. 217–222.

Kitsak Taras Mykolaiovych

*Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Administration and Public Service,
Lviv Polytechnic National University
ORCID 0000-0002-6710-8521,
e-mail: taras_kitsak@ukr.net*

Lylyk Mariana Volodymyrivna

*Postgraduate student of the Department of Public Administration
and Public Service, Lviv Polytechnic National University
ORCID 0000-0003-1643-392X
e-mail: maranalilik@gmail.com*

INSTITUTIONAL SUPPORT OF INTERCULTURAL COMMUNICATION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF ITS EUROPEAN INTEGRATION VECTOR

Formulation of the problem. Currently, Ukraine has to overcome new challenges, which it faces in the modern globalized society. The realities in which the Ukrainian state found itself force us to look for answers to many questions in almost all area of the country's life. One of these dilemmas is the problem of preserving traditional cultural identity within in the context of intercultural communication, as interstate interactions are an indispensable condition for a country's existence in the global cultural space. Although there are significant risks of accepting not only positive, but also negative aspects of these contacts.

Thus, Ukraine is challenged to preserve its cultural identity, in particular, in the field of public administration, without falling to the sidelines of the global civilizational process. We need to clarify this question in the context of the existing contradictions of intercultural communication, considering the peculiarities of the development of Ukraine at the present stage, and in the future.

Analysis of the recent research and publications. In modern realities, F. S. Batsevych, M. M. Halytska, N. V. Hrytsiak, O. V. Ihnatenko, O. P. Kuchmii, L. V. Lytvynova, K. S. Maltseva, V. M. Manakin, E. A. Makarenko, I. Yu. Miazova, M. M. Ryzhkov, S. G. Ter-Mynasova, O. M. Frolov and many others have touched this problem in their works. The publications raise an issue of the behavior of individuals under the influence of intercultural communication, study the peculiarities of public administration within communication processes, and analyze linguistic aspects of intercultural interactions.

Determining parts of the general problem that were not resolved previously.

European integration processes of the Ukrainian state have recently intensified due to the military actions on the territory of Ukraine and the openness of the European Union to negotiations. Therefore, the need for in-depth scientific research related to the implementation of the European integration aspirations of the Ukrainian state and the study and justification of the role of public authorities in ensuring effective communication between the Ukrainian and European parties becomes topical. In this regard, study of the peculiarities of the institutional support of intercultural communication processes of Ukraine in the context of implementation of its European integration vector is highly relevant in modern conditions.

Presentation of the main research material. Ukraine's participation in intercultural communication is a special process that involves taking into account both positive and negative aspects present in the communication relations. Among the obvious advantages of intercultural communication are expansion of the range of possibilities of communicators due to new acquaintances, conversations, experience, opening of new opportunities and perspectives, etc. At the same time, it is necessary to remember the shortcomings of intercultural communication, which manifest themselves in the cultural bias of the parties, who are used to certain established stereotypes, norms and rules of behavior acceptable in this or that society.

Intercultural communication can be a source and a tool for the rapprochement of Ukraine and the European Union, as well as a way to avoid dangerous trends, such as the isolation of the Ukrainian state from European society. Along with this, intercultural ties are a reliable tool for countering divisions that can arise in Europe itself. Cultivating the kinship of European national cultures in the direction of strengthening interactions between countries, including cultural ones, is important here.

Implementation of the European integration policy of the Ukrainian state, taking into account the key principles and experience of the European cultural policy, will, in our opinion, have a positive impact on European society. Ukrainian culture as a component of European integration and humanitarian development will play an important role in the European Union, in particular, in the following directions: enrichment of European culture with Ukrainian monuments and cultural and historical heritage assets; promotion of cultural diversity in modern European society; development of creative and cultural potential of European society; expanding the access for Europeans to historical and cultural heritage in accordance with the positioning of Ukraine as a full-fledged European state.

In our opinion, strategic orientations of Ukraine on the way to European integration in the context of intercultural communication should be the following: acceptance of Ukrainian culture to the European and world cultural space as a full-fledged actor, and not only as a carrier of ethnographic or post-communist exoticism or a passive consumer of other people's ideas; development of civil society and democracy, prioritizing interests and values of individuals; focus not only on integration into pan-European economic and political structures, but also on European integration in general.

Conclusions. Intercultural communication includes such components as features of thinking, attitudes, knowledge, and skills that relate both to one's own culture and to foreign culture, and manifest themselves during interactions between representatives of different cultures. In course of intercultural communication between Ukraine and the EU, institutional support, which gained special importance after the signing of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, plays an important role. Institutional base that is functioning now was being formed during a long period. Among the number of tasks for

public authorities in the context of coordination and regulation of European integration processes, it is necessary to note their role in establishing close and effective intercultural communication between the representatives of the peoples of Europe and Ukraine, as well as representing Ukrainian state in communication on the international arena.

Key words: intercultural communication; globalization; regulation; state; European integration.

References

1. Batsevych, F. S. Fundamentals of the communicative linguistics. URL: <https://academia-pc.com.ua/product/123> (in Ukrainian).

2. Galytska, M. M. (2014). Mizkultura komunikatsiya ta yiyi znachennya dlyaprofesiynoyi diyalnosti maybutnih fahivtsiv. *Osvitologichnyy dyskurs*, No. 2 (6). P. 23–32 (in Ukrainian).

3. Grytsyak, N. V., Lytvynova, L. V. (2015). Derzavne upravlinnya v umovah rozvytku informatsiynogo suspilstva: navch.posibnyk. K.: K.I.S., 108 p. (in Ukrainian).

4. Ignatenko, O. V. Formuvannya mizkulturnoyi komunikatyvnoyi skladovoyi v protsesi navchannya dilovoyi angliyskoyi movy. URL: <http://confesp.fl.kpi.ua/node/1142> (in Ukrainian).

5. Kluchko, Yu. M. (2014). Kulturno-dozvilleva sfera Ukrainy: dynamika zmin ta peretvoren. K.: MKMU; Ukrainskyiy tsentr kulturnykh doslidzen. NPBU. 180 p. (in Ukrainian).

6. Manakin, V. M. (2012). Language and Intercultural Communication. Kyiv: TsUL. 288 p. (in Ukrainian).

7. Miznarodna informatsiya: terminy i komentari. (2014) / E. A. Makarenko, M. M. Ryzkov, O. P. Kuchmiy, O. M. Frolova; Kyiv. nats. u-t im. T. Shevchenka. Kyiv: Tsentr vilnoyi presy. 479 p. (in Ukrainian).

8. Mal'tseva, K. S. Intercultural misunderstandings and issues of the intercultural translation: URL: <http://www.disslib.org/mizhkulturni-neporozuminnja-i-problema-mizhkulturnoho-perekladu.html> (in Ukrainian).

9. M'yazova, I. Yu. Features interpretation of the term “intercultural communication”. URL: <http://www.disslib.org/mizhkultura-komunikatsia-zmist-sutnist-ta-osoblyvosti-projavu.html> (in Ukrainian).

10. Ter-Minasova, S. G. Language and the Intercultural Communication. URL: <https://www.twirpx.com/file/245066/> (in Russian).

11. Pro Polozennya pro Natsionalne agentstvo Ukrainy z pytan rozvytku ta evropeyskoyi integratsiyi : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 23 kvitnya 1998 r. No. 357/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357/98#Text> (in Ukrainian).

12. Pro zatverdzennya Strategiyi integratsiyi Ukrainy do Evropeyskogo Soyuzu : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 11 chervnya 1998 r. No. 615/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98#Text> (in Ukrainian).

13. Pro utvorennya Derzavnogo departamentu z pytan adaptatsiyi zakonodavstva : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 grudnya 2004 r. No. 1742. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1742-2004-%D0%BF#Text> (in Ukrainian).

14. Pro vnesennya zmin do deyakyh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy z pytan evropeyskoyi ta evroatlantychnoyi integratsiyi : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 lystopada 2016 r. No. 877. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2016-%D0%BF> (in Ukrainian).

15. Kutsevol, A. A. (2018). Instytutsiyna skladova protsesu evropeyskoyi integratsiyi Ukrainy. *Pravo ta derzavne upravlinnya*. No. 4 (33). P. 217–222 (in Ukrainian).

УДК 351/354:005.5

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.063>**Войтик Олександра Євгенівна**

*кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри публічного управління та публічної служби
Навчально-наукового інституту адміністрування,
державного управління та професійного розвитку
Національного університету "Львівська політехніка"*
ORCID: 0000-0002-2070-4932
Voyityk@ukr.net

**ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ
В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розглянуто особливості прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування України. Визначено теоретичні засади прийняття управлінських рішень та їх моделі відповідно до напрямів їх реалізації. Представлено модель раціонального прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування та роз'яснено основні етапи реалізації цих рішень. Визначено основні проблеми, які існують у сфері прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування, та обґрунтовано кроки, які необхідно здійснити з метою їх вирішення.

Ключові слова: управлінські рішення; органи місцевого самоврядування; модель; управління; держава.

Постановка проблеми. Управлінська сфера є складною та багатогранною, а процес прийняття рішень у ній вимагає значної уваги з огляду на свою значимість для тих галузей, у яких вони ухвалюються. Особливо важливим це є для діяльності органів місцевого самоврядування, які покликані реалізовувати державно-владні функції на окремих підвладних їм територіях.

У сучасних умовах децентралізаційних перетворень в Україні місцеві органи влади отримують нові права, повноваження та відповідальність відносно тієї ролі та функцій, які вони повинні виконувати перед державою та населенням. Відповідно до цього розширюється та оновлюється спектр управлінських дій, які вони повинні реалізовувати, що зобов'язує органи місцевого самоврядування особливу увагу приділяти прийняттю якісних та ефективних управлінських рішень у межах своєї компетенції.

Методологія дослідження. Дослідження, проведене у статті, здійснювалося на основі застосування таких загальнонаукових методів, як аналіз та синтез (розгляд підходів до розуміння сутності управлінських рішень в органах місцевого самоврядування), метод порівняння (спів-

ставлення моделей прийняття управлінських рішень стосовно схожості та відмінності їх рис) та абстрактно-логічний метод (узагальнення дослідження на основі логіки викладеного матеріалу). Інформаційною базою стали публікації науковців, аналіз яких дав можливість дійти до обґрунтування представлених у статті висновків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання прийняття управлінських рішень значним чином досліджується у публікаціях сучасних вчених. Зокрема, у цьому напрямку працюють такі науковці, як: І. Агеєва [10], В. Адамовська [1], М. Боровик [9], Н. Брюшкова [2], Л. Ваганова [3], О. Волкова [10], М. Іщенко [1], О. Карпанасюк [3], О. Коврига [4], Н. Кондратенко [9], В. Копитко [10], Г. Краснова [1], Я. Лашук [5], В. Мартиненко [6], Н. Махначова [7], О. Ніколюк [2; 10], М. Новікова [9], Л. Родченко [10], М. Снітчук [8], О. Удовиця [2], М. Цуцкірідзе [10], І. Юричина [3] та багато інших.

У своїх працях науковці визначають теоретичні основи забезпечення якості прийняття управлінських рішень, порушують питання особливостей процесу прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування та оцінки їх ефективності в публічному управлінні, аналізують управлінські рішення як форму реалізації організаційної функції державного управління, обґрунтовують організаційний механізм прийняття управлінських рішень у публічній сфері, визначають процедури розроблення, ухвалення й реалізації рішень публічного управління в контексті викликів сучасності, оцінюють особливості прийняття управлінських рішень органами публічної влади в екстремальних умовах тощо.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість публікацій у зазначеному напрямку, проблематика прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування залишається актуальною в сучасному українському суспільстві, що вимагає постійних глибоких наукових досліджень.

Предметом цього дослідження є процеси та процедури, пов'язані із особливостями прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Процес прийняття управлінських рішень характеризується як складний процес, який загалом доцільно розглядати за такими двома напрямами:

- нормативний (раціональний), відповідно до якого рішення приймаються на основі визначених норм, стандартів та нормативів;
- поведінковий (психологічний), в рамках якого суб'єкти управління приймають рішення на основі певного досвіду.

Ці напрями дають можливість виділити три основні моделі прийняття управлінських рішень (таблиця).

Моделі прийняття управлінських рішень

№ з/п	Моделі	Їх характеристика
1	Класична модель	Для цієї моделі характерним є раціональність прийняття рішення та повне володіння інформацією і розуміння альтернатив та наслідків суб'єктом управління під час прийняття рішень. Іншими словами, управлінські рішення приймаються в умовах повної визначеності і є формалізованими по суті
2	Поведінкова модель	Характерною ознакою цієї моделі є обмежена раціональність під час прийняття рішень, тобто суб'єкт управління не володіє повною вихідною інформацією та не може передбачити наслідки реалізації кожної альтернативи. Іншими словами, управлінські рішення приймаються в умовах повної або часткової невизначеності
3	Ірраціональна модель	Ця модель характеризується безальтернативним процесом прийняття рішень. Іншими словами, управлінські рішення приймаються в умовах повної або часткової невизначеності

Джерело: узагальнено на основі [2].

Управлінські рішення, що приймаються відповідно до моделей, представлених в таблиці, можуть прийматися як в умовах повної визначеності, так і за невизначених умов. Це впливає на діяльність органів місцевого самоврядування та змушує їх гнучко реагувати на виклики, які з'являються в умовах невизначеності.

Управлінські рішення в органах місцевого самоврядування повинні прийматися, виходячи із потреби їх розгляду у складі єдиного управлінського процесу, доцільності, обґрунтованості та раціональності, відповідно до чого слід розглянути модель їх раціонального ухвалення (див. рисунок).

Прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування, виходячи із представленої на рисунку моделі, базується на розгляді інформації, її аналізі та підбитті підсумків із позиції комплексності та єдиності управлінського процесу. Це означає, що всі етапи взаємопов'язані між собою та поєднані нерозривними зв'язками, що в комплексі дає змогу вирішити завдання, поставлені перед управлінцями.



*Модель раціонального прийняття управлінських рішень
в органах місцевого самоврядування*

Джерело: узагальнено на основі [4].

Прийняття управлінських рішень – це процес, який повинен бути раціональним, тобто продукувати максимально обґрунтовані рішення навіть тоді, коли суб'єкти-управлінці володіють мінімальними ресурсами для їх ухвалення. Відповідно до цього, процедура прийняття рішень має бути добре продуманою та передбачати ідеальний алгоритмічний ряд для своєї реалізації.

Загалом модель раціонального прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування повинна передбачати такі етапи, як підготовка до розроблення управлінського рішення, його безпосередня розробка, ухвалення та реалізація.

На етапі підготовки управлінцям необхідно зібрати потрібну інформацію про ситуацію, яка слугуватиме аналітичним матеріалом для майбутніх рішень. Менеджери визначаються з обґрунтуванням цілей, їх ранжуванням за пріоритетами, визначенням критеріїв оцінки та будують на цій основі дерево цілей. Після цього здійснюється розробка системи оцінювання на основі визначення порівняльних пріоритетів та оцінок, розроблення умов тендерів та виявлення чинників, які характеризують територіальний розвиток у межах підвідомчості тих чи інших органів місцевого самоврядування, а також формування рейтингів, індикаторів та індексів, що будуть використовуватися у процесі прийняття управлінських рішень.

Володіючи необхідним набором даних та інструментів для їх оцінки, суб'єкти управління повинні виявити чинники, які сприятимуть територіальному розвитку, та можливості його оптимального ресурсного забезпечення. Після цього потрібно продіагностувати ситуацію на основі розуміння проблем, які існують на сьогодні на певній території, та оцінки їх впливу на її майбутній розвиток і забезпечення потреб населення, а також спрогнозувати розвиток ситуації, базуючись на сучасних методах прогнозування.

Розробка управлінських рішень як наступний етап передбачає обґрунтування альтернативи та відбір варіантів того, яким чином управлінські впливи будуть позначатися на управлінських рішеннях у майбутньому. Після цього необхідно розробити можливі напрями розвитку ситуації відповідно до розглянутих альтернатив, використовуючи експертні прийоми та ситуаційний аналіз обставин, що склалися. Насамкінець потрібно здійснити експертну оцінку впливів, від яких залежить прийняття управлінських рішень.

Після розробки управлінці ухвалюють прийняті рішення, що становить суть наступного етапу. Він передбачає узгодження цих рішень у колективі на базі експертних оцінок та ухвалення їх особами, відповідальним за їх реалізацію.

Щодо реалізації як заключного етапу прийняття управлінських рішень, то вона передбачає послідовність та структуру розробки плану дій, строки їх виконання, залучення необхідних ресурсів та застосування різноманітних стимулів для ефективного виконання зазначених рішень. Після цього необхідно здійснити контроль з метою можливої необхідності коригування управлінських планів, а також провести аналіз переваг та недоліків ситуації, що склалася внаслідок прийняття та реалізації управлінських рішень. На цьому етапі слід виявити перспективи та додаткові можливості територіального розвитку в межах

управлінських повноважень тих чи інших органів місцевого самоврядування, а також оцінити додаткові ризики, які можливі внаслідок реалізації прийнятих управлінських рішень.

Таким чином, прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування є складним процедурним процесом і не позбавлене труднощів та проблем під час розгляду, аналізу та ухвалення тих чи інших питань. Зокрема, йдеться про ефективність реалізації управлінських функцій, які умовно можна поділити на спрямувальну, забезпечувальну, координувальну та стимулювальну. В рамках реалізації зазначених функцій управлінці часто мають справу з некоректно поставленими цілями та завданнями, визначенням механізмів їх реалізації, координацією та виконанням поставлених завдань і створенням сприятливих умов для функціонування управлінського персоналу загалом.

Поряд із проблемами, пов'язаними із суто процедурними моментами, існують і інші невирішені на сьогодні питання, які перешкоджають якісному та повноцінному прийняттю управлінських рішень в органах місцевого самоврядування. Сюди належать:

- недосконалість інституційного та організаційного забезпечення регіонального розвитку, що безпосередньо призводить до проблем, пов'язаних із управлінськими процесами;

- значна централізація бюджетних ресурсів, що призводить до фактичної неспроможності органів місцевого самоврядування ефективно вирішувати покладені на них завдання;

- недосконалість моніторингу виконання стратегій регіонального розвитку;

- недосконалість підготовки управлінських кадрових ресурсів для органів місцевого самоврядування;

- неврахування потреб територіального розвитку під час прийняття управлінських рішень унаслідок недостатнього інформаційного, ресурсного, матеріального, фінансового, технологічного та кадрового забезпечення процесу прийняття управлінських рішень.

Ці та інші проблемні питання значно впливають на якість рішень, які приймаються управлінськими кадрами на рівні органів місцевого самоврядування. З метою їх вирішення, на нашу думку, необхідно здійснити такі кроки:

- покращити процес планування діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до потреби вдосконалення їх кадрового забезпечення;

- розробляти цілі та напрями роботи для органів місцевого самоврядування на науковій основі для того, щоб вони могли ефективно працювати та приймати обґрунтовані управлінські рішення;

- поряд із цим впевнено використовувати та впроваджувати підходи до наукової організації суто управлінської праці під час формування управлінських рішень в органах місцевого самоврядування;
- покращувати підготовку кадрів, відповідальних за прийняття управлінських рішень із урахуванням умов розвитку сучасного суспільства;
- застосовувати інноваційні технології та підходи у процесі прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування, а також активно застосовувати сучасне програмне забезпечення;
- розробляти критерії оцінки ефективності прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування, здатні забезпечити найвищу якість зазначеного процесу;
- як підсумок вищезазначених кроків – удосконалювати кадрове, матеріально-технічне та фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування та виводити їх на рівень самодостатності у процесі свого функціонування.

Отже, реалізація вказаних кроків дасть можливість перевести процес прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування на якісно новий рівень. За цього слід зважати на те, що управлінські рішення приймаються для широкого загалу і стосуються різних верств населення, тому вони повинні максимально охоплювати інтереси людей, що проживають на тій чи іншій території. До того ж, сьогоденні реалії є свідченням того, що ці рішення приймаються в умовах невизначеності, зважаючи на значні трансформаційні зміни українського суспільства, кризові явища в країні та регіонах, зумовлені війною, нестабільну політичну та економічну ситуацію тощо. Тому помилкові рішення можуть негативно вплинути на розвиток як громад, так і держави загалом.

Відповідно, прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування є надзвичайно важливим для забезпечення ефективного функціонування не лише територіальних громад чи регіонів, але й країни загалом. Тому ці процеси необхідно організовувати таким чином, щоб їх результати позитивно впливали на підвищення стандартів якості життя населення, надання йому якісних послуг у публічній сфері, а також на сталий розвиток громадянського суспільства та добробут держави загалом.

Висновки. Прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування є складним та відповідальним процесом, який повинен враховувати як нормативний, так і поведінковий аспекти, відповідно до яких ці рішення приймаються як на основі визначених норм, так і на

основі певного управлінського досвіду. Сфера місцевого самоврядування характерна тим, що управлінські рішення у ній приймаються здебільшого в умовах повної або часткової невизначеності, що визначає зміст та поведінку самих управлінців і прямо впливає на результати управлінської діяльності.

Управлінські рішення в органах місцевого самоврядування приймаються відповідно до моделі раціонального їх ухвалення, основою якої є такі етапи, як підготовка до розроблення, безпосереднє розроблення, ухвалення та реалізація управлінських рішень. Вони повинні здійснюватися в комплексі і скеровуватися таким чином на досягнення максимально ефективного управлінського результату.

Враховуючи проблеми та невирішені питання, які існують на сьогодні у сфері прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування, з метою їх вирішення необхідно покращити процес планування діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до потреби вдосконалення їх кадрового забезпечення; розробляти цілі та напрями роботи для органів місцевого самоврядування на науковій основі; впроваджувати підходи до наукової організації суто управлінської праці під час формування управлінських рішень в органах місцевого самоврядування; покращувати підготовку кадрів, відповідальних за прийняття управлінських рішень із врахуванням умов розвитку сучасного суспільства; застосовувати інноваційні технології та програмне забезпечення у процесі прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування; розробляти критерії оцінки ефективності прийняття управлінських рішень, здатні забезпечити найвищу якість зазначеного процесу; удосконалювати кадрове, матеріально-технічне та фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування. Реалізація вказаних кроків дасть можливість покращити процес прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування та підвищити якість життя населення.

Перспективами подальших наукових досліджень у зазначеному напрямку є обґрунтування напрямів покращення процесу прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування у поствоєнний період.

Список використаної літератури

1. Іщенко М. І., Адамовська В. С., Краснова Г. М. Особливості оцінки ефективності прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1447> (дата звернення: 12.04.2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.6.2.

2. Брюшкова Н. О., Ніколюк О. В., Удовиця О. Ф. Особливості прийняття управлінських рішень в публічному управлінні. 2020. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2020/41.pdf (дата звернення: 12.04.2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.39.
3. Ваганова Л. В., Юричина І. А., Карпанасюк О. С. Управлінське рішення як форма реалізації організаційної функції державного управління // Вісник Хмельницького національного університету. 2022. № 1. С. 94–98. DOI: 10.31891/2307-5740-2022-302-1-16.
4. Коврига О. С. Процес прийняття управлінських рішень у публічному управлінні // Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2019. Т. 30 (69). № 4. С. 67–72. DOI: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/12>.
5. Лащук Я. М. Організаційний механізм прийняття управлінських рішень у публічній сфері // Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 16. С. 113–117. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.16.113.
6. Мартиненко В. Ф. Розроблення, ухвалення й реалізація рішень публічного управління в контексті викликів сучасності // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2018. № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_1/6.pdf.
7. Махначова Н. М. Особливості прийняття управлінських рішень органами публічної влади в екстремальних умовах // Публічне управління і адміністрування в Україні. 2022. Вип. 29. С. 39–44. DOI: <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2022.29.7>.
8. Снітчук М. О. Підготовка та прийняття управлінських рішень. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4PUs9CHMaSUJ:cpk.org.ua/files/pidgotovka_ta%2520priynattia.doc+&cd=8&hl=ru&ct=clnk&gl=ua (дата звернення: 18.03.2023).
9. Теоретичні основи забезпечення якості прийняття управлінських рішень в умовах європейської інтеграції : монографія / [М. М. Новікова, Н. О. Кондратенко, М. В. Боровик та ін.] ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : Друкарня “Мадрид”, 2020. 335 с.
10. Rodchenko L., Volkova O., Kopytko V., Tsutskiridze M., Ageieva I., Nikoliuk O. Modelling the Risk Management of Financial Investments by the Fisher Criterion in Public Administration. Vol. 8. Issue 9, July 2019, ISSN: 2278-3075 (Online) Published By: Blue Eyes Intelligence Engineering & Sciences Publication, P. 66–69

Voityk Oleksandra Yevhenivna

*Candidate of Sciences in Public Administration,
Senior Lecturer of the Department of Public Administration
and Public Service in the Educational and Scientific Institute of Administration,
Public Administration and Professional Development
of Lviv Polytechnic National University
ORCID 0000-0002-2070-4932
Voyityk@ukr.net*

PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING IN LOCAL GOVERNMENT BODIES

Formulation of the problem. In modern conditions of decentralization in Ukraine, local authorities receive new rights, powers and responsibilities corresponding the role and functions they are called to perform before the state and the people. Accordingly, the range of management actions they must implement is expanded and updated, which obliges local

self-government bodies to pay special attention to the adoption of high-quality and effective decisions within their competence.

Analysis of the recent research and publications. Such scientists as I. Ahieieva, V. Adamovska, M. Borovyk, N. Briushkova, L. Vaganova, O. Volkova, M. Ishchenko, O. Karpanasiuk, O. Kovryha, N. Kondratenko, V. Kopytko, G. Krasnova, Ya. Lashchuk, V. Martynenko, N. Makhnachova, O. Nikoliuk, M. Novikova, L. Rodchenko, M. Snitchuk, O. Udovytsa, M. Tsutskiridze, I. Yurichyna and others researched administrative decision-making a lot. Scientists raise the issue of peculiarities of administrative decision-making by local self-government bodies, analyze administrative decisions as a form of implementation of organizational function of public administration, assess the peculiarities of administrative decision-making by public authorities in extreme conditions, etc.

Determining parts of the general problem that were not resolved previously. Administrative decision-making in local self-government bodies remains acutely relevant in modern Ukrainian society, which requires constant in-depth scientific research. The subject of this research is the processes and procedures associated with the peculiarities of administrative decision-making by local self-government bodies in modern conditions.

Presentation of the main research material. Making administrative decisions is a complex process, which in general should be considered in two following directions: normative (rational), according to which decisions are made on the basis of defined norms, standards and regulations; behavioral (psychological), in which managers make decisions based on their certain experience.

Administrative decisions in local self-government bodies should be made based on the need to consider them as part of a single administrative process, expediency, reasonableness and rationality, therefore, the model of their rational adoption should be considered.

Administrative decision-making is a process that must be rational, that is, produce the most reasonable decisions even when the managers have minimal resources for their adoption. Accordingly, decision-making procedure must be well thought out and provide an ideal algorithmic sequence for its implementation. In the most general form, the model of rational administrative decision-making in local self-government bodies should include such stages as preparation for the development of an administrative decision, its development, adoption and implementation.

Based on the presented model, administrative decision-making in local self-government bodies is based on the consideration of information, its analysis and summarizing from the point of view of the complexity and unity of the administrative processes. This means that all stages are interconnected by inextricable ties, and in its integrity allows solving the tasks set before the managers.

Currently, there are many problems and unresolved issues for local self-government bodies in the field of administrative decision-making. In order to solve them, it is necessary to take the following steps: improve the process of planning of the activities of local self-government bodies in accordance with the need to improve the staffing; to develop goals and areas of work for local self-government bodies on a scientific basis so that they could work effectively and make informed administrative decisions; along with this, use and implement scientific approaches to organization of purely administrative work when making administrative decisions; to improve the training of personnel responsible for making administrative decisions taking into account the development of modern society; to use innovative technologies and approaches in the process of decision-making in local self-

government bodies, as well as use modern software actively; to develop criteria for assessing the effectiveness of administrative decision-making by local self-government bodies, which would ensure the highest quality of the specified process; as a result of the above steps – to improve personnel, material, technical and financial support of local self-government bodies, and bring them to self-sufficiency in their functioning.

Conclusions. Administrative decisions in local self-government bodies are made in accordance with the model of their rational adoption, which is based on such stages as preparation for development, development, adoption and implementation of the decisions. Taking into account issues and problems, which currently exist in the field of administrative decision-making in local self-government bodies, it is necessary to take the steps, implementation of which will enable improvement of the process of administrative decision-making in local self-government bodies and improvement of the quality of life for people.

Key words: administrative decisions; local self-government bodies; model; management; state.

References

1. Ishchenko, N., Adamovska, V., Krasnova, A. (2019). Osoblyvosti otsinky efektyvnosti pryynyattya upravlinskykh rishen organamy mistseвого samovryaduvannya [Features assess the effectiveness of management decisions by local governments]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok – Public administration: improvement and development* [Online], Vol. 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1447> (Accessed: 12 Apr 2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.6.2 [in Ukraine].
2. Briushkova, N., Nikoliuk, O., Udovytsia, O. (2020). Osoblyvosti pryynyattya upravlinskykh rishen v publichnomu upravlinni [Features of decision making in public administration]. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2020/41.pdf. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.39 [in Ukraine].
3. Vaganova, L. V., Yurychyna, I. A., Karpanasyuk, O. S. (2022). Upravlinske rishennya yak forma realizatsiyi organizatsiynoyi funktsiyi derzhavnogo upravlinnya [Administrative decision as a form of implementation of the organizational function of state administration]. *Visnyk Khmelnytskogo natsionalnogo universytetu – Bulletin of the Khmelnytskyi National University*. No. 1. pp. 94–98. DOI: 10.31891/2307-5740-2022-302-1-16 [in Ukraine].
4. Kovriha, E. S. (2019). Protses pryynyattya upravlinskykh rishen u publichnomu upravlinni [Management decisions making process in public administration]. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskogo. Seriya: Derzhavne upravlinnya – Academic notes of TNU named after V. I. Vernadskyi. Series: Public administration*. Vol. 30(69). No. 4. pp. 67–72. DOI: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/12> [in Ukraine].
5. Lashchuk, Ya. (2021). Organizatsiynyy mehanizm pryynyattya upravlinskykh rishen u publichniy sferi [Organizational mechanism for making managerial decisions in the public sphere]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*. Vol. 16, pp. 113–117. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.16.113 [in Ukraine].
6. Martinenko, V. F. (2018). Rozroblennya, uhvalennya y realizatsiya rishen publichnogo upravlinnya v konteksti vyklykiv suchasnosti [Development, adoption and implementation of public management solutions in the context of contemporary challenges]. *Teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya I mistseвого samovryaduvannya. – Theory and practice of state administration and local self-government*. No. 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_1/6.pdf [in Ukraine].

7. Mahnacova, N. M. (2022). Osoblyvosti pryynyattya upravlinskyh rishen organamy publichnoyi vlady v ekstremalnyh umovah [Peculiarities of management decisions making by public authorities in extreme conditions]. *Public management and administration in Ukraine. – Publichne upravlinnya i adminisruvannya v Ukraini*. Vol. 29. pp. 39–44. DOI: <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.29.7> [in Ukraine].

8. Snitchuk, M. O. Pidgotovka ta pryynyattya upravlinskyh rishen [Preparation and management decision making]. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4PUs9CHMaSUJ:cpk.org.ua/files/pidgotovka_ta%2520priynattia.doc+&cd=8&hl=ru&ct=clnk&gl=ua [in Ukraine].

9. Theoretychni osnovy zabezpechenya yakosti pryynyattya upravlinskyh rishen v umovah europeyskoyi integratsiyi [Theoretical foundations of ensuring the quality of managerial decision-making in the conditions of European integration]. (2020) : monografy / [M. M. Novikova, N. O. Kondratenko, M. V. Borovyk ta in.] ; HNUMG im. O. M. Beketova. 335 p. [in Ukraine].

10. Rodchenko, L., Volkova, O., Kopytko, V., Tsutskiridze, M., Ageieva, I., Nikoliuk, O. (2019) Modelling the Risk Management of Financial Investments by the Fisher Criterion in Public Administration. Vol. 8. Issue 9, July. ISSN: 2278-3075 (Online) Published By: Blue Eyes Intelligence Engineering & Sciences Publication, pp. 66–69 [in English].

УДК 352.07:061.25:340

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.075>**Коткевич Назар Юрійович***аспірант кафедри регіонального та місцевого розвитку**Національного університету "Львівська політехніка"*

ORCID: 0009-0000-9430-0618

e-mail: Natalia_klm@ukr.net

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ МІСЬКИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Розглянуто особливості нормативно-правового забезпечення розвитку територіальних міських громад в Україні. Визначено сутність та особливості територіальних міських громад відповідно до їх нормативно-правової регламентації в законодавстві України. Проаналізовано низку законодавчих актів, які забезпечують нормативно-правове регулювання розвитку територіальних міських громад в Україні. Обґрунтовано напрями вирішення проблем розвитку територіальних міських громад в Україні, а також представлено процедури їх вирішення.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення; територіальні міські громади; місцеве самоврядування; держава; закони.

Постановка проблеми. Основою соціально-економічного розвитку територіальних громад є управлінська діяльність місцевих органів самоврядування, які вирішують питання розподілу бюджетних коштів, беруть участь у розробці та реалізації соціальних і виробничих проєктів, координують діяльність усіх господарських структур та вирішують ще низку важливих проблем регіонального розвитку. Відповідно до цього відбувається розвиток економічних процесів та стимулювання господарської діяльності суб'єктів підприємництва на рівні окремих територій, залучення інвестицій та сприяння зайнятості населення.

Розвиток територіальних громад значним чином залежить від належного рівня його нормативно-правового забезпечення, що, своєю чергою, впливає на добробут місцевого населення та рівень соціально-економічної стабільності регіонів загалом. Це свідчить про вагоме теоретичне та практичне значення дослідження впливу нормативно-правового забезпечення на ефективність функціонування територіальних громад в Україні.

Методологія дослідження. Основою дослідження особливостей нормативно-правового забезпечення розвитку територіальних міських громад в Україні є застосування загальнонаукових методів наукового пізнання. Зокрема, варто згадати методи індукції та дедукції, аналізу та

синтезу, на основі яких питання, яке порушується в статті, досліджено з позиції його цілісності та узгодження усіх його складових. Уявлення єдиної картини досліджуваної проблеми стає можливим завдяки комплексному вивченню складових загального поняття розвитку територіальних міських громад в Україні та його нормативно-правового забезпечення в контексті тих децентралізаційних перетворень, які спостерігаються в державі в сучасних умовах. Узагальнення та пропозиції щодо проблем нормативного забезпечення розвитку територіальних міських громад в Україні та процедур їх вирішення здійснено на основі абстрактно-логічного методу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика розвитку територіальних громад в Україні є предметом дослідження багатьох вчених, які вивчають це багатоаспектне питання. Зокрема, варто згадати таких науковців, як В. М. Замковий [2], І. В. Ксьонжик [2], Л. О. Потравка [2], З. О. Сірик [8], І. З. Сторонянська [9], Т. В. Уманець [10] та багато інших.

У своїх працях науковці активно порушують питання стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів України в сучасних умовах, соціально-економічного розвитку і співробітництва територіальних громад в умовах децентралізації, розглядають децентралізаційні перетворення, які відбуваються в останні роки на рівні регіонів України.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Глибокі трансформаційні зміни, яких зазнає сучасне українське суспільство, диктують вимоги щодо потреби покращення розвитку територіальних громад у державі. Своєю чергою, це зумовлює потребу подальших наукових досліджень у зазначеному напрямку. Важливим та актуальним питанням за цього залишається нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних міських громад в Україні із урахуванням тих викликів, які стоять на сьогодні перед Українською державою.

Предметом цього дослідження є вивчення особливостей розвитку територіальних міських громад в Україні в контексті удосконалення його нормативно-правового забезпечення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основою територіального розвитку Української держави є такі нормативно-правові акти, як Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування”, які регламентують перелік прав, функцій та повноважень територіальних громад.

Відповідно до Основного закону, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи як органи місцевого самоврядування безпосередньо здійснюють місцеве самоврядування на рівні окремих територіальних

громад відповідно до законодавчо визначеного порядку. Іншими словами, система місцевого самоврядування розглядається як певний структурно-організаційний механізм, регламентований нормативно-правовою базою України (ст. 140) [1].

Водночас Конституція України визначає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування здійснюють такі дії:

- контролюють діяльність, відповідають за створення, реорганізацію та припинення діяльності комунальних підприємств, організацій та установ тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць;
- реалізують процедури, пов'язані із проведенням місцевих референдумів та несуть відповідальність за результати їх здійснення відповідно до законодавства;
- формують перелік місцевих податків і зборів та регламентують порядок їх адміністрування відповідно до закону;
- контролюють, затверджують та забезпечують виконання бюджетів відповідних регіонів країни;
- контролюють, затверджують та забезпечують виконання програм культурного та соціально-економічного регіонального розвитку;
- будучи власником комунального майна, управляють ним від імені держави;
- відповідають за вирішення інших питань, віднесених законодавством до їх відання та компетенції (ч. 1 ст. 143) [1].

Таким чином, в Основному законі Української держави закладені основи для реалізації управлінських функцій на рівні територіальної громади. Відповідно до Конституції, територіальні громади володіють широким спектром прав та повноважень здійснювати управління на територіях, які віднесені до їх відання.

Детальніше ці положення регламентовані в законодавчій базі держави, зокрема, в Законі України “Про місцеве самоврядування”. Так, відповідно до правових норм цього закону (ст. 5), територіальна громада розглядається як складова системи місцевого самоврядування в Україні поряд із районними та обласними радами, що представляють спільні інтереси територіальних громад; виконавчими органами сільської, селищної, міської ради; органами самоорганізації населення; сільськими, селищними, міськими радами; сільськими, селищними, міськими головами та старостами (рис. 1).

Ст. 6 Закону України “Про місцеве самоврядування” регламентує суб'єктну первинність територіальних міських громад у системі міс-

цевого самоврядування поряд із територіальними громадами селища чи села, які також позиціонуються як основні носії функцій і повноважень місцевого самоврядування [5].

Зокрема, територіальні міські громади, відповідно до зазначеного закону, можуть:

- об'єднуватися в одну територіальну громаду на добровільних засадах;
- відповідно до визначеного законодавством порядку, вийти із складу об'єднаної територіальної громади;
- обирати, відповідно, голову села, селища чи міста, а також утворювати єдині органи місцевого самоврядування;

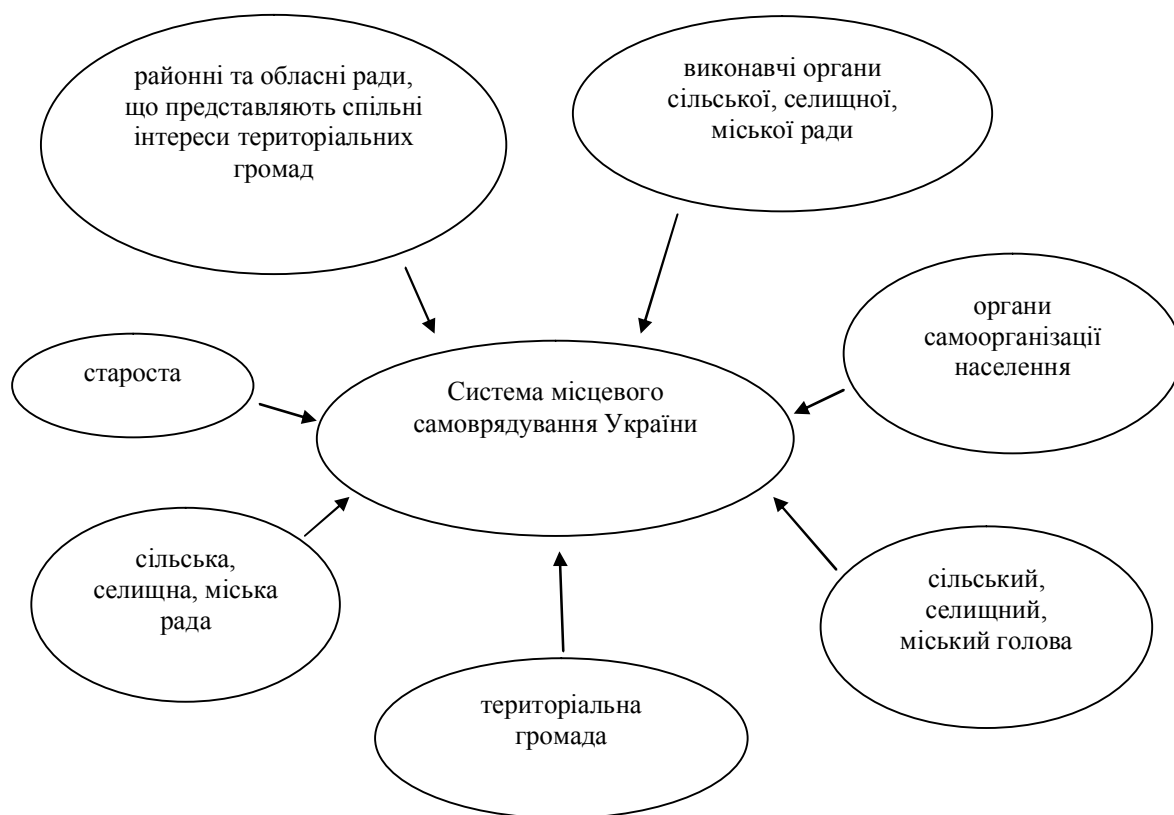


Рис. 1. Територіальна громада як складова системи місцевого самоврядування в Україні (відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування”)

Джерело: складено на основі [5].

Отже, Закон України “Про місцеве самоврядування” розцінює територіальну громаду як спільноту мешканців, жителів населених пунктів, зокрема, міст, які об'єднані загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальні громади функціонують безпосередньо,

через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, територіальні міські громади діють на основі головування міського голови, який є ключовою посадовою особою територіальної громади, обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права, очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях, а також підзвітний, підконтрольний та відповідальний перед територіальними громадами, які їх обрали, перед своїми радами [7].

Поряд із Законом України “Про місцеве самоврядування”, регламентацію функцій та повноважень територіальних міських громад визначають Закони України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” і “Про співробітництво територіальних громад”.

Метою Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” є:

- забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів;
- сприяння поліпшенню забезпечення потреб громадян окремих територій та якісному наданню їм необхідних соціальних послуг шляхом формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів у межах територіальних громад;
- створення умов для формування територіальних громад, здатних повноцінно функціонувати, виконувати покладені на них повноваження та забезпечувати добробут населення;
- створення можливостей і умов в межах правового поля, які сприятимуть посиленню гарантій місцевого самоврядування [3].

Іншими словами, цей закон повинен доповнити нормативну базу, яка стосується діяльності територіальних міських громад, у контексті об’єднання зусиль громад і їхніх територій та необхідної для них фінансової підтримки держави.

Водночас Закон України “Про співробітництво територіальних громад” також розширює спектр правових норм, які регламентують функції та повноваження територіальних міських громад на основі позитивного досвіду європейських країн. Зокрема, він визначає:

- базові засади співробітництва територіальних громад на основі правових, організаційних, управлінських та інших інструментів територіального розвитку;
- стимулювання, контроль та фінансування співробітництва територіальних громад, регламентацію його механізмів, форм та принципів;
- підстави та особливості припинення співробітництва територіальних громад [6].

Функціонування територіальних міських громад також регулюється і нормами Закону України “Про засади державної регіональної політики”.

Цей законодавчий акт визначає основні організаційні, гуманітарні, екологічні, соціальні, економічні та правові засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [4].

Незважаючи на існування в Україні низки нормативно-правових актів, які регулюють розвиток децентралізаційних перетворень та діяльність територіальних міських громад, все ж таки в сучасних умовах існує потреба ширшої регламентації їх прав, функцій та повноважень. Ця потреба зумовлена такими причинами:

- невинний розвиток регіонів Української держави, кожен із яких має свої особливості, відповідно до чого потрібно розширювати спектр управлінських можливостей стосовно кожної територіальної громади;
- постійні виклики, які постають перед українським суспільством і вимагають оперативного їх врегулювання в законодавчому порядку.

На сьогодні в Україні існує значна проблема узгодженості норм законодавства щодо функціонування територіальних громад та існування колізій у законодавстві. Зокрема, Конституція визначає повноваження територіальних органів влади, про що йшлося вище, проте існують відмінності їх регламентації в Основному законі та у Законі України “Про місцеве самоврядування”. Також у законодавстві нечітко прописаний механізм розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та держави в частині тих прав та обов’язків, які повинні належати суто державним органам влади. Поряд із цим, залишається чимало розбіжностей, які стосуються децентралізації, здійснюваної в Україні.

Загалом, нормативного забезпечення потребують питання, які можна згрупувати за напрямками, представленими на рис. 2.

Отже, конкретизація питань, поданих на рис. 2, свідчить про необхідність територіального розвитку за такими напрямками:

1) усунення колізій у законодавстві, які стосуються територіального розвитку та діяльності територіальних громад. Зокрема, йдеться про потребу однакових підходів до визначення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня – сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, які повинні отримати рівні можливості. Також потрібно розмежувати і повноваження держави та місцевого самоврядування на умовах та гарантіях передачі повноважень держави місцевому самоврядуванню;

2) на продовження першого пункту у напрямі узгодження норм законодавства слід відзначити необхідність регламентації в законодавстві положень, які потрібно віднести виключно до відання держави та заборонити органам місцевого самоврядування та, зокрема, територіальним громадам приймати рішення щодо таких питань: оборона, тери-

торіальна цілісність та недоторканість; питання, що стосуються безпеки та захисту кордонів України; оподаткування; митна справа; державний контроль та аудит; ядерна та радіаційна безпека;



Рис. 2. Питання щодо розвитку територіальних міських громад, які потребують нормативного вирішення

Джерело: власні узагальнення.

3) у напрямі усунення колізій та неузгодженостей у законодавстві, пов'язаних із розмежуванням повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на засадах субсидіарності, потрібно внести зміни до Конституції України щодо порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади. Це сприятиме прийняттю низки законодавчих актів, необхідних для реалізації територіальної організації влади та реформи місцевого самоврядування загалом;

4) водночас необхідно внести зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування”, які стосуються попереднього з'ясування думки відповідних місцевих мешканців щодо запровадження можливостей зміни вітчизняних територіальних меж громад;

5) потрібно прийняти нову редакцію Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” з метою реалізації реформи публічної служби, що дасть змогу привести норми та стандарти здійснення служби в органах місцевого самоврядування у відповідність із європейськими принципами державної служби;

6) внести зміни до Бюджетного кодексу України з метою уніфікації нормативно-правового регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних міських громад, тобто наділення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до визначених у законодавчому порядку повноважень;

7) також варто прийняти спеціальний закон про муніципальну варту, в якому визначити порядок формування та функціонування муніципальної варту на рівні територіальних міських громад, можливість створювати за кошти місцевих бюджетів власні підрозділи правопорядку із передачею відповідних повноважень та функцій поліції громадської безпеки органам муніципальної поліції з урахуванням принципу усунення дублювання повноважень.

Ці та інші питання, що на сьогодні потребують уточнення та чіткої регламентації, свідчать про те, що нормативно-правова база України все ще є недосконалою, що гальмує територіальний розвиток на рівні окремих міст, а також сіл та селищ. Крім того, приведення правових норм до узгодження та гармонізації з правилами та стандартами Європейського Союзу сприятиме швидшому входженню Української держави до цієї спільноти.

Висновки. Отже, реформа децентралізації на сьогодні реалізовується на основі значної кількості нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. Це дає підстави вести мову про достатній рівень нормативного забезпечення розвитку територіальних міських громад. На основі аналізу нормативно-правової бази можна зробити висновок, що територіальна громада є основним суб’єктом і носієм функцій та повноважень у системі місцевого самоврядування. Іншими словами, вона є організаційною основою місцевого самоврядування.

Проте на сьогодні все ще залишаються невирішеними низка питань діяльності територіальних громад, що потребують законодавчого врегулювання. Зокрема, слід наголосити на потребі правової регламентації фінансових, земельних та кадрових питань, які повинні забезпечити невідпинний розвиток територіальних громад на рівні міст. Вимагають посиленої уваги проблематика гармонізації вітчизняної нормативної бази із нормами європейського законодавства, організаційні питання щодо управління регіональним розвитком. Їх вирішення сприятиме покра-

щенню реалізації процесів розвитку територіальних громад як на рівні міст, так і на рівні сіл і селищ загалом.

Перспективою подальших наукових досліджень у зазначеному напрямку буде обґрунтування напрямів покращення соціоекономічного розвитку територіальних міських громад в Україні в контексті сталого розвитку.

Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. К. : Видавничий дім "Скіф", 2006. 48 с.
2. Ксьонжик І. В., Потравка Л. О., Замковий В. М. Соціально-економічний розвиток територіальних громад в Україні в контексті децентралізації // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1843> (дата звернення: 15.03.2023 р.). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.11.3.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII (із змінами). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 16.03.2023).
4. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 16.03.2023).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 16.03.2023).
7. Система місцевого самоврядування України. URL: <https://politosvita.ba.org.ua/decentralization/modul-12-systema-mistsevogo-samovryaduvannya-ukrayiny/> (дата звернення: 16.03.2023).
8. Сірик З. О. Економічний розвиток і співробітництво територіальних громад // Регіональна економіка. 2016. № 3. С. 34–42.
9. Соціально-економічний розвиток територіальних громад Центральної України в умовах децентралізації : наук.-аналіт. доп. / наук. ред. д. е. н., проф. Сторонянської І. З. Львів : ІРД НАНУ, 2019. 104 с. (Серія "Проблеми регіонального розвитку").
10. Уманець Т. В. Стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів України на засадах фінансової децентралізації // Економічний вісник Донбасу. 2019. № 3(57). С. 83–88.

Kotkevych Nazar Yuriiovich

Postgraduate Student of the Department of Regional and Local Development

Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0009-0000-9430-0618

e-mail: Natalia_klm@ukr.net

NORMATIVE LEGAL SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL URBAN COMMUNITIES IN UKRAINE

Problem setting. Socio-economic development of territorial communities grounds on managerial activities of local government bodies. They are engaged in solving issues of distribution of budget funds, participation in the development and implementation of social

and industrial projects, coordination of activities of economic structures, and settlement of a range of significant regional development problems. Correspondingly, the development of economic processes and stimulation of the economic activity of business entities at the level of individual territories, the attraction of investments, and promotion of population employment take place.

The development of territorial communities largely depends on the proper level of its normative legal support, which, in turn, affects the welfare of the local population and the level of socio-economic stability of regions as a whole. Such formulation of the problem certifies the significant theoretical and practical importance of considering the impact of normative legal support on the efficient functioning of territorial communities in Ukraine.

Analysis of recent research and publications. The problems of the development of territorial communities in Ukraine are under research by many scholars. In particular, this multifaceted issue was studied by such scientists as V. Zamkovyi, I. Ksionzhyk, L. Potravka, Z. Siryk, I. Storonianska, T. Umanets, etc. In their papers, they raise the issues of stimulating the socio-economic development of Ukraine's regions, socio-economic development, and cooperation of territorial communities in the context of decentralization; consider the decentralization transformations that have taken place in recent years at the level of regions of Ukraine.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The subject of this research is the peculiarities of the development of territorial urban communities in Ukraine in the context of improving its normative legal support.

Paper main body. The territorial development of the Ukrainian state is based on the Constitution of Ukraine and the law "On Local Government". According to the Basic law, local government is exercised by a territorial community in a manner prescribed by law, both directly and through local government bodies: village, settlement, and city councils and their executive bodies, that is, through a specific structural and organizational mechanism called the system of local government.

The law of Ukraine "On Local Government" considers a territorial community as a community of residents, including residents of settlements, in particular, of cities, who are united by the common interests of own life support and independent law-based solution of local issues both directly and through local government bodies. Territorial communities function directly; through local government bodies and officials. In particular, territorial urban communities are chaired by a city mayor as a key official of the territorial community elected in universal, equal, direct suffrage. The city mayor heads the executive body of the council and presides at its meetings, is accountable, controlled, and responsible to the territorial community and the council.

The functions and powers of territorial urban communities are also regulated by laws of Ukraine "On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities" and "On Cooperation of Territorial Communities". The law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities" also expands the range of legal norms regulating functions and powers of territorial urban communities from the point of positive European experience.

Today, there is a need to pay attention to the following needs of territorial development: mitigation of conflicts in relations between local government bodies and executive authorities; introduction of opportunities to change the domestic territorial boundaries of communities solely taking into account the preliminary clarification of the opinion of the relevant local residents; ensuring transparent competitive procedures for the selection of heads and officials of territorial urban communities; bringing the norms and standards of service in local government bodies in line with European principles of civil service; improving the regulation of land relations at the level of territorial urban

communities; unification of legal regulation of financial support for community development; formation and functioning of municipal guard at the level of territorial city communities; improving the procedure for the formation of population self-organization bodies at the level of territorial urban communities; settling the issue of holding local referendums, etc.

Conclusions. A significant number of normative legal acts, adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine, lays the basis for the current decentralization reform. However, a great deal of issues related to the activities of territorial communities remain unresolved. In particular, it is necessary to emphasize the need for legal regulation of financial, land, and personnel issues designed to ensure the progressive development of territorial communities at the city level. The problems of harmonization of the domestic normative framework with the norms of European legislation and organizational issues related to the management of regional development require special attention. Their solution will contribute to improving the implementation of the development processes of territorial communities both at the city and village and settlement levels as a whole.

Key words: normative legal support; territorial urban communities; local government; state; laws.

References

1. Konstytutsiya Ukrainy. No. 254k/96-VR. (1996). Prynyata na pyatyi sesiyi VRU 28.06.2004 No. 2222-IV. K.: Vydanychyy dim "Skif". 48 p. [in Ukraine].
2. Ksonzhyk, I., Potravka, L. and Zamkovyi, V. (2020). Socio-economic development of territorial communities in Ukraine in the context of decentralization. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, [Online], Vol. 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1843>. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.11.3 [in Ukraine].
3. Pro dobrovilne obyednannya terytorialnyh gromad: Zakon Ukrainy vid 5 lyutogo 2015 r. No. 157-VIII (iz zminamy). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukraine].
4. Pro zasady derzavnoyi regionalnoyi polityky: Zakon Ukrainy vid 5 lyutogo 2015 r. No. 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukraine].
5. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrainy*, 1997, No. 24, St. 170 [in Ukraine].
6. Pro spivrobitnytstvo terytorialnyh gromad: Zakon Ukrainy vid 17 chervnya 2014 r. No. 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukraine].
7. Systema mistsevogo samovryaduvannya Ukrainy. URL: <https://politovsita.ba.org.ua/decentralization/modul-12-systema-mistsevogo-samovryaduvannya-ukrayiny> [in Ukraine].
8. Siryk, Z. O. (2016). Ekonomichnyy rozvytok i spivrobitnytstvo terytorialnyh gromad [Economic development and territorial communities' collaboration]. *Regionalna ekonomika – Regional economy*. 3. 34–42 [in Ukraine].
9. Sotsialno-ekonomichnyy rozvytok terytorialnyh gromad Tsentralnoyi Ukrainy v umovah detsentralizatsiyi [Socio-economic development of territorial communities of Central Ukraine in conditions of decentralization]: nauk.-analit. dop. (2019) / nauk. red. d. e. n., prof. Storonyanskoyi I. Z. Lviv: IRD NANU. 104 p. [in Ukraine].
10. Umanets, T. V. (2019). Stymulyuvannya sotsialno-ekonomichnogo rozvytku regionov Ukrainy na zasadah finansovoyi detsentralizatsiyi [Stimulation of socio-economic development of the regions of Ukraine on the basis of financial decentralization]. *Ekonomichnyy visnyk Donbasu – Economic Herald of Donbass*. 3(57). 83–88 [in Ukraine].

УДК 351.83:349.22 (477)

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.086>**Хаварівська Галина Степанівна**

*кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри державної політики та врядування
Навчально-наукового Інституту адміністрування,
державного управління та професійного розвитку
Національного університету "Львівська політехніка"*
ORCID: 0000-0001-8675-3828
Halyna.S.Khavarivska@lpnu.ua

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ
ТРУДОВИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ:
ЗАБОРОНА МОБІНГУ**

Проаналізовано національне законодавство у сфері захисту трудових прав працівників та державних службовців як працівників зі спеціальним статусом з метою недопущення будь-яких проявів та видів дискримінації у сфері праці. Визначено авторське поняття мобінгу як способу дискримінації трудових прав громадян України, що проявляється через психологічні, економічні та інші способи насильства, створення стосовно працівника напруженої, ворожої, образливої атмосфери, яка змушує особу-працівника недооцінювати власну професійну придатність. Основними видами мобінгу є вертикальний – керівник-працівник та горизонтальний – колега-колега. Перелічено основні форми прояву, ознаки та способи мобінгу, а також шляхи уникнення та запобігання цькуванню на робочому місці; наведено види та механізми відповідальності за такі негативні дії, розміри штрафних санкцій та процедуру судового захисту.

Ключові слова: державний службовець; законодавство; захист; мобінг; працівник; роботодавець; цькування.

Постановка проблеми та її актуальність. В умовах постійної індустріалізації, економічних гойдалок, тривалої невизначеності в часі війни трудові права працівника залишаються осторонь, оскільки роботодавець, з метою фінансового успіху своєї компанії, часто нехтує робочою силою і забуває про гуманне та ціннісне ставлення до працівника. Захист трудових прав працівників є важливим, особливо у період дії воєнного стану, пов'язаних з цим закриттям підприємств, установ, організацій та відповідно скорочення робочих місць, великої кількості звільнень працівників, несвоєчасної виплати заробітної плати, значних зловживань та порушень трудового законодавства під час оформлення трудових правовідносин. Відтак особливо чутливою сферою залишається психологічний стан працівника, спричинений можливим цькуванням з боку роботодавця чи колег, адже ефективне виконання працівни-

ками будь-якої галузі своїх трудових обов'язків, продуктивність праці наряду залежать від психологічного клімату в колективі та ставлення керівництва. Тому дослідження питання мобінгу на сьогодні є вкрай важливим та актуальним для усіх категорій працюючих, зокрема і державних службовців, які серед своїх основних прав мають право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, право справедливого і шанобливого відношення з боку керівника чи колеги по службі та право на належну оплату своєї праці. За статистикою, у країнах Західної Європи мобінгу зазнають майже 51 % працівників, зокрема у державно-службовому секторі такий показник коливається в межах 55–65 % [5].

Мета дослідження та основні завдання для її досягнення – дослідити стан нормативно-правового забезпечення захисту трудових прав працівників, недопущення будь-якої дискримінації у сфері праці, виявити прояви, ознаки, інструменти боротьби з мобінгом, а також відповідальність за такі дії та судовий захист від трудового цькування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням трудового захисту працівників присвячені численні праці науковців в галузі трудового права України: Е. В. Бабенка, Н. Б. Болотіної, В. Я. Буряка, П. Д. Пилипенка, Л. Ю. Прогонюк, Г. І. Чанишевої та багатьох інших. Однак є чимало праць, присвячених і трудовим правам державних службовців, оскільки діяльність державних службовців, окрім спеціального законодавства, регулюється також і нормами трудового законодавства, і держслужбовці теж можуть піддаватися цькуванню. Дотично ці питання розглянуто у працях Л. В. Апанаскович “Перспективні напрями запровадження в Україні зарубіжного досвіду захисту трудових прав державних службовців”, А. Ю. Бабій “Правовий статус державного службовця в умовах перезавантаження системи управління державною службою”, Л. Ю. Величка “Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців”, В. В. Миргород-Карпової, М. В. Старинського “Сучасний стан проблематики мобінгу у сфері державної служби”, М. В. Панченко “Право на захист трудових прав у світлі концепції гідної праці державних службовців”, Т. В. Парпан, В. В. Цветкова та ін. Всі ці питання є надто важливі, зважаючи на те, що до тепер науковці розглядали правовий статус державних службовців як управлінців та як працівників окремо, нерідко протиставляючи ці поняття один одному [1].

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми: оскільки до цього часу в Україні не було нормативно-правового закріплення терміна “мобінг”, а вперше це здійснено лише наприкінці 2022 р., це дозволило нам проаналізувати його ознаки, різновиди, способи прояву, види відповідальності за такі дії і дослідити теоретичні аспекти

уникнення, запобігання та боротьби з цькуванням у контексті недопущення дискримінації трудових прав працівників усіх категорій.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів. Якщо розглядати нормативно-правове регулювання захисту трудових прав громадян України, то основним документом, який регулює це питання, є Конституція України, за якою, згідно з ст. 43, кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується [4]. Держава в особі відповідних органів повинна створити умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантувати усім рівні можливості у виборі своєї професії та роду діяльності, здійснювати завдання з програм професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до запитів суспільства.

Відповідно до трудового законодавства України, забороняються будь-які дискримінаційні дії у сфері праці, зокрема порушення роботодавцем принципу рівності прав і можливостей працівників, пряме чи дотичне обмеження прав працівників залежно від расової, політичної, релігійної приналежності, кольору шкіри, статі, віку, стану здоров'я, наявності інвалідності, соціального, етнічного та іноземного походження, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації. Заборона теж поширюється і на підозри чи наявність у працівника захворювання на ВІЛ/СНІД, сімейний та майновий стан, сімейні обов'язки, місце проживання, членство у професійній спілці чи будь-якому іншому громадському об'єднанні, участь у страйку, звернення або намір звернення до судових органів за захистом своїх порушених прав або надання підтримки іншим працівникам у захисті їхніх прав, повідомлення про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, а також сприяння особі у здійсненні такого повідомлення, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з видом роботи та трудовою функцією працівника.

На сьогодні, коли в Україні триває російсько-українська війна і часто допускаються порушення трудових прав працівників, пов'язанні з правовим режимом воєнного стану, чимало питань було врегульовано прийняттям Закону України "Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану" [10], який роз'яснив детальніші умови процесу укладення та розірвання трудового договору у воєнний час, переведення та звільнення працівників, оформлення простою, призупинення дії трудового договору, що не призводить до припинення трудових правовідносин, відшкодування працівникам та роботодавцям пов'язаних із трудовими відносинами грошових сум, втрачених внаслідок збройної агресії, обліку робочого часу, порядку надання відпусток та оплати праці

та ін. Це певною мірою дало змогу врегулювати процес захисту трудових прав під час війни та створило передумови для врегулювання питання трудового цькування. Та не лише цей закон закріпив захист трудових прав громадян, законодавець прийняв і інші нормативно-правові акти у цьому напрямку.

У грудні 2022 р. набув чинності Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії мобінгу (цькуванню)” [8], відповідно до якого роботодавець повинен вживати заходів задля безпеки і захисту фізичного та психічного здоров’я найманих працівників, здійснювати профілактику ризиків та негативної обстановки на робочому місці, проводити навчальні, організаційні та інформаційні заходи щодо уникнення та протидії цькуванню на роботі. Можемо стверджувати, що мобінг розглядається як спосіб дискримінації трудових прав громадян України, що проявляється через психологічні, економічні та інші способи насильства та приниження гідності працівника.

Україна йшла до цього закону кілька років, оскільки схожий законопроект вже розглядався Верховною Радою України у 2019 р., але тоді його не прийняли, і лише тепер мобінг заборонили на законодавчому рівні. В той час коли такі закони давно діють в інших європейських країнах, зокрема, у Німеччині, Польщі, Франції, Італії, Великій Британії, Швеції та ін. Серед європейських документів у цьому напрямку важливе місце посідає Директива Європейського Союзу від 27.10.2000 р. № 2000/78, яка визначає рівність поводження у сфері праці та зайнятості населення та визначає поведінку з метою створення ворожої, принижуючої гідність особи-працівника або образливої обстановки на роботі як переслідування такого працівника, що прирівняне до дискримінації трудових прав. Крім цього, відповідно до ст. 26 Європейської соціальної хартії, держави взяли на себе зобов’язання у сприянні запобіганню систематичним негативним, непорядним та образливим діям щодо окремих працівників на робочому місці або у контексті виконання їх трудової функції. Держави зобов’язуються вживати всіх відповідних заходів для захисту працівників, держслужбовців від такої поведінки керівників чи колег по роботі з метою недопущення цькування.

Термін “мобінг” вперше було використано шведським вченим Х. Леманом у 80-х рр. ХХ ст. Вчений говорив про понад 40 різновидів мобінгу: погрози, поширення чуток, глузування, необгрунтована критика, наклеп, приховування інформації тощо. Мобінг створює навколо людини ворожу, образливу та напружену атмосферу, яка змушує особу-працівника недооцінювати власну професійну придатність.

Звісно, що державні службовці теж можуть підпадати під прояви мобінгу адже правовідносини державних службовців у сфері праці належать до сфери дії трудового права. Державний службовець виконує свою трудову функцію особисто й зобов'язаний дотримуватись службової дисципліни, спеціальних правил, які встановлені як на державному, так і на локальному рівнях. Під час використання праці держслужбовців звісно ж виникають трудові правовідносини, але з урахуванням специфіки їх роботи та обов'язків, адже державний службовець тією чи іншою мірою зачіпає як публічні, так і приватні інтереси. Державний службовець як учасник адміністративних правовідносин уповноважений на здійснення державного управління, а як учасник трудових правовідносин – стає членом трудового колективу, підлягаючи правилам внутрішнього трудового розпорядку, дотримуючись трудової дисципліни, отримуючи заробітну плату, та підлягає соціальному захисту. Державні службовці у трудових правовідносинах наділені спеціальним правовим статусом. Питання цькування державних службовців неодноразово обговорювалися в останні роки на круглих столах, семінарах у Генеральному департаменті з питань управління персоналом на державній службі Національного агентства з питань державної служби. Тодішній голова НАДС К. Ващенко звертав увагу на випадки, коли формально закон не порушується, але державні службовці зазнають тиску. На цій проблематиці наголошувала і колишній директор Генерального департаменту з питань управління персоналом на державній службі НАДС Наталія Алюшина (теперішня голова НАДС), однак законодавчого закріплення це питання набуло лише згодом.

Так, від грудня 2022 р. Кодекс законів про працю було доповнено окремою статтею 2-2, згідно з якою мобінг – це систематичні (повторювані) тривалі умисні дії або бездіяльність роботодавця, окремих працівників або групи працівників трудового колективу, які спрямовані на приниження честі та гідності працівника, його ділової репутації, зокрема з метою набуття, зміни або припинення ним трудових прав та обов'язків, що проявляються у формі психологічного та/або економічного тиску, зокрема із застосуванням засобів електронних комунікацій, створення стосовно працівника напруженої, ворожої, образливої атмосфери, зокрема такої, що змушує його недооцінювати свою професійну придатність [2].

Відтак, згідно з цим тлумаченням, до основних форм психологічного та економічного тиску на працівника належать:

– створення навколо особи-працівника напруженої, образливої, ворожої атмосфери (висміювання, образи, наклеп, певні погрози, зне-

важливі зауваження, залякуюча, принизлива, загрозлива поведінка або інші способи виведення працівника із психологічної стійкості);

– нерівність у отриманні можливостей для професійного навчання та кар'єрного зростання;

– безпідставне, неправомірне негативне виділення працівника з трудового колективу або його ізоляція (до прикладу, це може бути не запрошення на офіційні зустрічі та наради, в яких працівник, відповідно до посадових інструкцій та інших документів, має брати участь, перешкоди у виконанні ним своєї трудової функції, недопущення працівника на його робоче місце або перенесення такого робочого місця в непристосовані для роботи місця);

– необґрунтований непропорційний розподіл роботодавцем навантаження і службових завдань між працівниками, що мають однакову кваліфікацію та продуктивність праці і які виконують рівноцінну роботу;

– нерівна оплата праці, що виконується працівниками однакової кваліфікації та посади, незаконне та безпідставне позбавлення особи-працівника певних виплат (премій, бонусів та інших матеріальних заохочень);

– надмірна прискіпливість до колеги або роботодавця до працівника, “гострі” слова у бік потерпілої особи;

– аморальні дії, тобто небажана поведінка з сексуальним контентом;

– донесення керівництву на певного працівника;

– завдання матеріальної шкоди та збитків для потерпілого.

Законодавець чітко визначає, що вчинення мобінгу (цькування) в Україні заборонено. Якщо особи-працівники вважають, що вони зазнали цькування з боку роботодавця, то вони мають право звернутися із скаргою до: 1) центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства; 2) суду.

Мобінг – це вид цькування, який може застосовуватися до працівника у вигляді приниження на роботі і зазвичай проявляється як психологічне (або економічне) знуцання над колегою (групою) або безпосередньо самим керівництвом. Тобто, цей термін застосовується лише у трудових правовідносинах, на відміну, скажімо, від булінгу, теж як виду цькування щодо неповнолітніх. Мобінг може бути як вертикальний (цькування роботодавця щодо працівника), так і горизонтальний (цькування колеги проти колеги). Науковці у сфері захисту трудових прав виділяють також мобінг вибіркового (виділення потерпілого з групи працівників), дискримінаційний (потерпілим стає той, хто відрізняється

в колективі), сексуальний (сексуальні домагання), десигналізаційний (застосовується до осіб, які викрили негативні факти про колег), авторитарний (деструктивний стиль керівництва), зміщений (спрямований на третю особу) та ін.

Типовими ознаками мобінгу на роботі є:

- 1) повторюваність дій;
- 2) наявність сторін – потерпілий, кривдник та, за наявності, спостерігач;
- 3) бездіяльність чи дії кривдника, які призводять до приниження, заподіяння моральної шкоди, страху, тривоги або навіть спричинення соціальної ізоляції потерпілого на роботі, примушування змінити місце роботи [7].

Варто зазначити, що не належать до проявів мобінгу вимоги керівника щодо ефективного виконання працівником своїх професійних обов'язків, зміна посади, робочого місця або розміру заробітної плати, встановлених у трудовому або колективному договорі.

На нашу думку, способами уникнення мобінгу дорослих працівників на роботі можуть бути: увага до керівництва (чи не з їх боку ініціатива таких дій); увага до співпрацівників (розпізнати, з якого боку ініціатива цькування); спроби порозумітися, чого виникають претензії і що чи хто стоїть за цим у трудовому колективі; зниження авторитету кривдника у власних очах; консультації у юриста чи психолога (за потреби – лікування заспокійливими засобами); виведення власної свідомості на позитивне русло вдома (мелодійна та релакс-музика, хобі, прогулянки, позитивні зустрічі, розпитування тих, хто перебував у тій же ситуації, використання їхнього позитивного досвіду); звільнення і пошук нового робочого місця, якщо Ви не почуваетесь безпечно на робочому місці (життя і здоров'я – найбільша цінність, а роботу можна і варто часом змінювати). Для уникнення мобінгу у пригоді стануть також такі правила:

1. Не слід мовчати, а потрібно відповідати на закиди або образи на Вашу адресу, слід також використовувати “Я – звернення” та уникати переходу на особистості.

2. Залучити на підтримку свідків (особливо у випадку вертикального мобінгу).

3. Чітко фіксувати отримані завдання та результати роботи, щоб не було маніпуляцій. 4. Використовувати уточнювальні запитання (“Що Ви маєте на увазі?”, “Не могли би Ви пояснити конкретніше?”, “Що саме мені потрібно зробити?”...).

5. Не брати участі в обговоренні вчинків інших.

6. Абстрагуватися від колективу та нагадати про власні переваги та позитивні робочі якості, не втрачаючи віру в свої сили. Хоча зараз законодавство і передбачає адміністративну відповідальність за мобінг, це такі прості правила-прийоми, що дадуть змогу зменшити або уникнути проявів цькування працівників.

З 1 грудня 2022 р. також внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими передбачається адміністративна відповідальність за такий вид цькування на роботі. Так, ст. 173-5 передбачає, що вчинення мобінгу працівника призводить до накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин і накладення штрафу на фізичних осіб-підприємців, які використовують найману працю, посадових осіб – від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від тридцяти до сорока годин [9]. Якщо ж такі дії вчинені групою осіб або особою, яка протягом року вже вчиняла таке діяння, то штраф від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від тридцяти до п'ятдесяти годин, якщо це фізичні особи-підприємці, які використовують найману працю, або посадові особи – штраф від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи від сорока до шістдесяти годин за таке правопорушення.

Тобто, ми бачимо, які реальні штрафи чекатимуть на кривдників осіб-працівників: за перше правопорушення, пов'язане з цькуванням, – штраф 850–3400 грн або 20–40 годин громадських робіт; за друге та кожне наступне порушення протягом року (або вчинене групою осіб) – штраф 1700–6800 грн або 30–60 годин громадських робіт. Суми начебто і не такі великі, та все ж це адміністративна відповідальність і це дасть змогу працівнику хоч якось захистити свою гідність та свої трудові права. А кривдникам це спричинить додаткові матеріальні стягнення і “підірвану” репутацію.

Для того, щоб негативні дії щодо працівника визнати мобінгом та покарати кривдника, необхідно його зафіксувати (зробити запис розмови на диктофон, зберегти електронне листування, зберегти копії розпоряджень про преміювання). Потім слід написати скаргу та разом із відповідними доказами відправити її до ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства, яке призначить потрібну перевірку, додатково зафіксує докази та випише протокол. Це все надішлють до суду, який має встановити наявність мобінгу та призначити штраф кривднику [6].

Законодавство також дозволяє потерпілому клопотати про відшкодування матеріальної або навіть моральної шкоди (тут потрібно надати суду докази такої необхідності: чеки про оплату консультацій з психологом або купівлю ліків для усунення негативних наслідків трудового цькування).

Звісно ж, найдієвішим способом захисту свої трудових прав є звернення до суду. При цьому строк такого звернення до суду – три місяці з дня, коли працівник дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, у нашому випадку – матеріального або психологічного цькування (мобінгу) працівника. Для осіб, які звільняються з причини вчинення мобінгу або невжиття заходів щодо його припинення, виплачується вихідна допомога – не менше тримісячного заробітку.

Трудове законодавство передбачає випадки відшкодування роботодавцем моральної шкоди працівнику, що здійснюється у разі, якщо порушення його законних прав, зокрема внаслідок дискримінації та (або) мобінгу працівника, факт якого підтверджено відповідним рішенням суду, що набрало законної сили, призвели до моральних страждань працівника, втрати нормальних життєвих зв'язків і вимагають від нього додаткових зусиль для організації свого життя. Процес відшкодування такої моральної шкоди визначається окремим законодавством України.

Якщо ж ми говоримо про міжнародно-правову регламентацію захисту трудових прав працівників, то ключова роль тут відводиться Міжнародній організації праці (МОП), її нормотворчій діяльності та Європейському суду з прав людини. Постійна правова діяльність МОП забезпечує врегулювання питань захисту трудових прав працівників, особливо важливу роль серед яких відіграють акти, які є ефективним засобом проти зловживань з боку роботодавця. До прикладу, Конвенція МОП № 158 “Про припинення трудових відносин з ініціативи підприємця” визначає перелік того, що є незаконним для припинення трудових правовідносин, а саме: членство у профспілці або участь у профспілковій діяльності в неробочий час чи, за згодою роботодавця, в робочий час або ж намір стати представником працівників, виконання тепер або в минулому функцій представника працівників, подання скарги або участь у справі, порушеній проти роботодавця за звинуваченням у порушенні законодавства чи правил, або звернення до компетентних адміністративних органів, раса, колір шкіри, стать, сімейний стан, сімейні обов'язки, вагітність, віросповідання, політичні погляди, національність або соціальне походження; відсутність на роботі в період перебування у відпустці по материнству [3] (соціальні відпустки). Тобто, йдеться про заборону дискримінації у трудовій сфері як передумову до можливого, потенційного цькування з боку роботодавця.

Лише після того, як були використані усі внутрішні (національні) засоби юридичного захисту, працівник, трудові права якого порушено, має право подавати заяву до Європейського суду з прав людини і лише протягом шести місяців з дати винесення остаточного рішення. А також варто наголосити, що, подаючи заяву, потрібно керуватися Регламентом Суду [11], в якому прописано вимоги до заяви та порядок її подачі. Відтак судовий захист є найефективнішим способом захисту порушених прав, а судові органи мають більше дієвих механізмів забезпечення винесення обґрунтованого рішення у справі.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Таким чином, ми можемо стверджувати, що держава повинна гарантувати усім категоріям працівників (зокрема і державним службовцям) правовий захист від мобінгу, упередженого ставлення у трудових відносинах, проявів дискримінації, захист честі та гідності працівника під час виконання своїх трудових обов'язків. У разі проявів цькування законодавство України забезпечує можливість звернення до спеціального органу із захисту трудових прав або до суду (без припинення працівником трудової діяльності на час розгляду справи) та відшкодування завданої матеріальної та навіть моральної шкоди, якщо це призвело до психологічних страждань, до втрати нормальних життєвих контактів для організації свого побуту. Викладені у роботі положення дадуть змогу працівникам краще розумітися у питаннях трудового цькування, розрізняти такі дії та вміти захиститись у разі їх вчинення, що загалом сприятиме кращому регулюванню захисту трудових прав працівників на службі у держави. Перспективою подальших розвідок можуть бути інструменти, механізми захисту трудових прав громадян України та протидії трудовому цькуванню, правові механізми боротьби з мобінгом на державній службі.

Список використаної літератури

1. Бабій А. Ю. Правовий статус державного службовця в умовах перезавантаження системи управління державною службою // Трудове право; право соціального забезпечення. 2022. Вип. 3. С. 23–27. DOI: <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2022.4>.
2. Кодекс законів про працю : Закон України № 322-08 в редакції від 27.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 27.01.2023).
3. Конвенція про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця від 22.06.1982 р. № 158 URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_005 (дата звернення 27.02.2023)
4. Конституція України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 31.01.2023).
5. Миргород-Карпова В. В., Старинський М. В. Сучасний стан проблематики мобінгу у сфері державної служби // Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 11. С. 297–300. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/74>.

6. Мобінг на роботі – це серйозно. Як захистити себе та яке покарання чекає на кривдників. URL : <https://vikna.tv/dlia-tebe/roboata/mobing-shho-cze-take-oznaky-pokarannya-ta-yak-zahystyty-sebe/> (дата звернення: 30.01.2023).

7. Мобінг на роботі: що це і яке покарання чекає на кривдників. URL : <https://tsn.ua/ukrayina/mobing-na-roboti-scho-ce-i-yake-pokarannya-chekae-na-krivdnykiv-2218063.html> (дата звернення: 29.01.2023).

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії мобінгу (цькуванню) : Закон України № 2759-IX від 16.11.2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2759-20#n8> (дата звернення: 29.01.2023).

9. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запобігання та протидії мобінгу (цькуванню) : Закон України № 2806-IX від 01.12.2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-20#Text> (дата звернення: 29.01.2023).

10. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України № 2136-IX від 15.03.2022 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> (дата звернення: 02.02.2023).

11. Регламент Європейського суду з прав людини від 04.11.1998 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_067 (дата звернення: 27.02.2023).

Halyna Stepanivna Khavarivska

*Candidate of Sciences in Public Administration,
Senior Lecturer of Department of Public Policy and Governance,
Public Administration, Governance and Professional Development Institute,
Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0001-8675-3828
Halyna.S.Khavarivska@lpnu.ua*

LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK OF LABOR RIGHTS PROTECTION OF THE CITIZENS OF UKRAINE: PROHIBITION OF MOBBING

Problem setting. In the conditions of constant industrialization, economic fluctuations, continuous uncertainty during the war, the labour rights of the employee are left aside, since the employer often neglects the labour force and forgets about the humane and valuable attitude towards the employee in search of the financial success of his/her company. The psychological state of an employee remains a particularly sensitive area as it is influenced by possible constant harassment or bullying by the employer or colleagues. After all, the effective performance of the labour duties by employees of any sphere, as well as labour productivity directly depends on the psychological climate in the team and the attitude of management. Therefore, the study of the mobbing issue today shall be extremely important and relevant for all categories of employees, including public officials, who, among their fundamental rights, have the right to respect for their personality, honour and dignity, the right to a fair and respectful attitude from the management or colleagues and the right to adequate remuneration for their work.

Recent research and publications analysis. Numerous works of scientists in the field of labour law of Ukraine are devoted to issues of labour protection of employees, namely:

E. V. Babenko, N. B. Bolotina, V. Ya. Buriak, P. D. Pylypenko, L. Yu. Prohoniuk, H. I. Chaynsheva et. al. However, there are many works devoted to the labour rights of public officials, since the activities of public officials, in addition to special legislation, shall be also governed by the norms of labour legislation, and public officials may also be subjected to bullying and harassment. These issues were relevantly considered in the works of L. V. Apanskovych, A. Yu. Babii, L. Yu. Velychko, V. V. Myrhorod-Karpova, M. V. Panchenko, T. V. Parpan et al.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Since the term “mobbing” at the legislative level was introduced in Ukraine only at the end of 2022, so far, its manifestations, signs, types, methods of prevention and types of liability have not yet been mentioned, and this allowed us to consider all these issues profoundly in our research.

Paper main body. It has been determined that mobbing shall mean a type of harassment that can be applied to an employee through humiliation at work and usually manifests itself as a psychological abuse by a colleague (group of colleagues) or directly by management. Mobbing can be either vertical (harassment of an employer against an employee), or horizontal (harassment of a colleague against a colleague). There are also selective mobbing (singling out a victim from a group of employees), discriminatory (a victim is one who is different in the team), sexual (sexual harassment), revelatory (applied to persons who exposed negative facts about colleagues), authoritarian (destructive style of a management), displaced (directed to a third party), etc.

It was found that public officials may also fall under the manifestations of mobbing, as legal relations of public officials in the labour sphere are covered by labour law. When using the labour of public officials, labour relations definitely arise, but taking into account the specifics of their work and duties, as a public official to some degree affects both public and private interests. Public officials have special legal status in labour relations.

It has been researched that if employees have experienced harassment by the employer, then they have the right to file a complaint with: 1) the central executive body implementing the state policy in the field of supervision and control over compliance with labour legislation; 2) the court.

The article indicates ways to avoid mobbing and the amount of penalties for the latter.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Thus, we may argue that the state shall guarantee all categories of employees (including public officials) legal protection against mobbing, prejudice in labour relations, manifestations of discrimination, protection of the honour and dignity of the employee in the performance of his/her duties. In case of manifestations of harassment, the legislation of Ukraine provides for the possibility of applying to a special body for the protection of labour rights or to the court and compensation for the material and moral damage caused, if this led to psychological suffering, to the loss of normal life contacts for arrangement the person’s life. The provisions outlined in the research shall improve the regulation of the public administration system in the field of protecting the labour rights of employees in the service of the state.

Key words: public official; legislation; protection; mobbing; employee; employer; harassment.

References

1. Babii, A. (2022). Pravovyi status derzhavnoho sluzhbovtsia v umovakh perezavantazhennia systemy upravlinnia derzhavnoiu sluzhboiu. *Labor Law; Social Security Law*, Issue 3, pp. 23–27.
2. Kodeks zakoniv pro pratsiu. No. 322-08 (2023).
3. Konventsiiia pro pryypynennia trudovykh vidnosyn z initsiatyvy robotodavtsia. No. 158. (1982).
4. Konstytutsiia Ukrainy. (1996).
5. Myrhorod-Karpova, V., Starynskyi, M. (2021). Suchasnyi stan problematyky mobinhu u sferi derzhavnoi sluzhby. *Legal Scientific Electronic Journal*, Issue 11, pp. 297–300.
6. Mobinh na roboti: shcho tse i yake pokarannia chekaie na kryvdnykiv. URL : <https://vikna.tv/dlia-tebe/roboata/mobing-shho-cze-take-oznaky-pokarannya-ta-yak-zahystyty-sebe/>.
7. Mobinh na roboti: shcho tse i yake pokarannia chekaie na kryvdnykiv. URL : <https://tsn.ua/ukrayina/mobing-na-roboti-scho-ce-i-yake-pokarannya-chekaye-na-krivdnykiv-2218063.html>.
8. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zapobihannia ta protydii mobinhu (tskuvanniu). Zakon Ukrainy No. 2759-IX vid 16.11.2022 r.
9. Pro vnesennia zmin do Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia shchodo zapobihannia ta protydii mobinhu (tskuvanniu). Zakon Ukrainy No. 2806-IX vid 01.12.2022 r.
10. Pro orhanizatsiiu trudovykh vidnosyn v umovakh voiennoho stanu. Zakon Ukrainy No. 2136-IX vid 15.03.2022 r.
11. Rehlament Yevropeiskoho sudu z prav liudyny. (1998).

УДК: 335.216.340(477)

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.099>**Гунько Леонід Володимирович**

*аспірант кафедри публічного управління і публічної служби
Інституту адміністрування, державного управління
та професійного розвитку
Національного університету “Львівська політехніка”
ORCID 0000-0003-1725-937X
e-mail: gunkoleonid3@gmail.com*

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ЗБРОЙНИХ СИЛ
УКРАЇНИ І ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Розглянуто особливості взаємодії Збройних сил України (далі – ЗСУ) з підрозділами територіальної оборони (далі – ТрО) та добровольчими формуваннями територіальних громад (далі – ДФТГ) в умовах агресії російської федерації (далі – рф) проти України, проблеми законодавчого регулювання такої взаємодії. Недосконалість законодавства щодо правового регулювання ТрО та ДФТГ, зокрема, визначення їх статусу, правових гарантій, матеріально-технічного та фінансового забезпечення не сприяє ефективному використанню підрозділів ТрО в бойових діях проти рф. Зміни до законодавства є фрагментарними і комплексно не вирішують проблеми.

Ключові слова: Збройні сили України; добровольчі формування територіальних громад; ДФТГ; територіальна оборона; національний спротив; рух опору.

Постановка проблеми. Унаслідок недосконалості законодавства щодо територіальної оборони України виникають проблеми взаємодії ЗСУ, ТрО та ДФТГ. Суперечність окремих статей законодавства України провокує зниження рівня ефективного використання територіальної оборони і ДФТГ в умовах повномасштабної агресії рф проти України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Повномасштабна війна рф проти України призвела до розгляду проблем нормативного забезпечення питань ТрО України та ДФТГ. А. Л. Бейкун та О. М. Ромашко у своїй роботі розглядають сутність та зміст правового регулювання сектору безпеки та оборони України, ефективність взаємодії всіх складових сектору безпеки та оборони, зокрема ЗСУ в умовах агресії рф. Ю. Л. Колгушкін у своїй дисертації висвітлює питання адміністративно-правового забезпечення ТрО України. О. А. Троянський аналізує правові засади участі громадян в ТрО України та ДФТГ, аналізує основні складові ТрО, розглядає особливості утворення ДФТГ.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Вищенаведені автори розглядають важливі питання взаємодії ТрО та ЗСУ, але необхідно звернути увагу на законодавчі колізії в регулюванні відносин ЗСУ і ДФТГ в умовах війни. Метою дослідження є аналіз стану законодавства після впровадження змін до Закону України “Про основи національного спротиву” щодо використання ДФТГ в зонах бойових дій поза межами відповідних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. В умовах збройної агресії рф проти України вирішення завдання забезпечення взаємодії суб’єктів сектору безпеки і оборони є ключовим для забезпечення безпеки держави.

Правове регулювання взаємодії ЗСУ та ЛФТГ передбачає впорядкування та регламентацію поведінки вказаних учасників правовідносин з допомогою норм права.

У нашому випадку для правового регулювання використовується імперативний метод, який передбачає регламентацію поведінки учасників правовідносин, ґрунтуючись на субординації.

Необхідність дослідження законодавчого врегулювання взаємодії ЗСУ і ДФТГ виникла з огляду на бойові дії в умовах агресії рф проти України і прийняття відповідних законодавчих актів.

Відповідно до п. 16 ст. 1 Закону України “Про основи національного спротиву” № 1702-ІХ, територіальна оборона (ТрО) – це система загальнодержавних, воєнних і спеціальних заходів, що здійснюються у мирний час та в особливий період з метою протидії воєнним загрозам, а також для надання допомоги у захисті населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій [5].

Ключовим принципом формування територіальної оборони є принцип територіальності, а відповідно до ст. 3 вказаного закону, основними завданнями територіальної оборони визначено залучення до захисту території та населення, залучення до охорони об’єктів та комунікацій, боротьба з незаконними збройними формуваннями тощо.

В умовах повномасштабної агресії рф проти України спецслужби рф намагаються дестабілізувати становище в українському суспільстві, що дозволяє використання сил ТрО для проведення протидиверсійних заходів спільно з підрозділами СБУ, наданням допомоги силам сектору безпеки і оборони у виявленні та нейтралізації лідерів та активістів незаконних збройних формувань і т. д.

Створення Сил територіальної оборони є одним із факторів посилення обороноздатності держави. У більшості країн створення військ територіальної оборони передбачає тісну взаємодію зі збройними силами або включення їх до складу збройних сил.

Загалом існують три підходи до формування підрозділів територіальної оборони:

- 1) формуються за зразками регулярної армії для виконання бойових завдань нарівні з нею;
- 2) формуються із завданням охорони і оборони різних об'єктів забезпечення розгортання армійських угруповань;
- 3) формуються для виконання широкого спектру завдань, зокрема ведення партизанських та антипартизанських дій [2].

Як правило, в державах-членах НАТО і ЄС сили територіальної оборони утворюються для підтримки та всебічного забезпечення збройних сил в обороні держави. Вирішення окремих завдань силами територіальної оборони мають переваги з огляду на менші матеріальні затрати на утримання підрозділів територіальної оборони, ніж збройних сил.

Щодо додаткових завдань сил територіальної оборони держав-членів НАТО і ЄС, то вони включають такі завдання:

- 1) участь у забезпеченні громадської безпеки;
- 2) участь в охороні громадського порядку;
- 3) участь у боротьбі з тероризмом;
- 4) участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [2]

Відповідно до ст. 4 Закону України “Про основи національного спротиву” № 1702-ІХ, територіальна оборона складається з військової, цивільної та військово-цивільної складових. Саме військово-цивільна складова територіальної оборони включає в себе ДФТГ, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони.

ДФТГ визначаються, як воєнізовані підрозділи, які комплектуються із добровольців, які проживають у певній територіальній громаді для виконання завдань захисту території і утворюються відповідно до наявних матеріальних та людських ресурсів.

Загальна кількість та місця розташування ДФТГ визначаються Командуванням Сил територіальної оборони Збройних сил України за участю відповідних сільських, селищних, міських рад та затверджуються Головнокомандувачем Збройних сил України.

Порядок утворення, комплектування, функціонування, підстави та порядок розформування ДФТГ визначаються відповідним положенням [4].

Виходячи з того, що, по-перше, Закон України “Про основи національного спротиву” № 1702-ІХ був прийнятий до початку повномасштабної агресії російської федерації проти України 24 лютого 2022 р. і, по-друге, з початком вторгнення російських військ на територію України громади зіштовхнулися із певними труднощами у формуванні

та комплектуванні сил спротиву на своїй території: виникла проблема вдосконалення закону і внесення змін до нього.

З початком агресії РФ проти України в перші місяці війни перед органами влади постала низка викликів щодо формування сил ТрО:

1) *тривалість процедури офіційного затвердження сил спротиву не дозволяла швидко мобілізувати осіб;*

2) *координація діяльності добровольчих батальйонів, військових адміністрацій, правоохоронних органів;*

3) *ідентифікація певних груп як добровольчих формувань;*

4) *під час формування ТрО, яке відбувалось в умовах війни, постали проблеми забезпечення зброєю, приміщеннями тощо [6].*

У травні 2022 р. був прийнятий Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про основи національного спротиву” щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій” № 2237.

Внесені зміни стосуються взаємодії ЗСУ з ДФТГ та застосування підрозділів ДФТГ в зоні бойових дій. Зокрема:

1) у визначенні поняття ДФТГ законодавець вилучив обмеження виконання завдань лише межами територіальної громади, залишивши основним принципом формування територіальної оборони принцип територіальності відповідно до ст. 4 [3];

2) підрозділи ТрО як і ДФТГ прирівнюються до підрозділів ЗСУ щодо виконання поставлених завдань, але не щодо статусу;

3) підрозділи ДФТГ можуть використовуватись у зонах бойових дій поза межами відповідних територіальних громад, а також для охорони державного кордону;

4) змінено тип управління ДФТГ, зокрема в абзаці 4 ч. 2 ст. 8 Закону України “Про основи національного спротиву” встановлено, що діяльність ДФТГ здійснюється під безпосереднім керівництвом і контролем командира військової частини Сил територіальної оборони ЗСУ за територіальним принципом. Відповідно до змін законодавства, якщо ДФТГ вибуває з території своєї постійної дислокації та прибуває до окремих місцевостей для ведення воєнних (бойових) дій з відсічі збройній агресії проти України, то ДФТГ можуть підпорядковуватись командувачу (командиру) відповідного угруповання військ. Тобто управління не стає, а змінюється залежно від дислокації підрозділу [7];

5) членство в ДФТГ не звільняє від обов’язку проходження строкової військової служби, військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб

офіцерського складу, військової служби за призовом осіб із числа резервістів в особливий період. Це може призвести до проблем, якщо член ДФТГ, якого призивають, наприклад, під час мобілізації перебуває у зоні бойових дій. ДФТГ втрачає свою бойову одиницю, а доброволець повинен ще раз проходити навчання і злагодження, але вже в ЗСУ [7];

б) невраховані в зазначеному законі зміни щодо невідповідності між новим статусом добровольця ДФТГ і змістом зобов'язань відповідно до контракту (зобов'язання виконувати завдання в межах відповідної територіальної громади). Типова форма контракту добровольця ДФТГ залишилась старою, де, зокрема, зазначено: *“Доброволець ознайомився із законами та іншими нормативно-правовими актами України щодо національного спротиву, добровольчих формувань територіальних громад, територіальної оборони і добровільно бере на себе зобов'язання виконувати завдання територіальної оборони в межах відповідної територіальної громади протягом строку дії контракту, відповідно до вимог, визначених Законом України “Про основи національного спротиву” [7];*

7) в законодавстві нерегульоване питання про можливість відмови добровольців ДФТГ від переміщення в зону бойових дій (доброволець може подати заяву про розірвання контракту, але строки прийняття рішення командиром не визначені). Відповідно до чинного законодавства, порушення умов контракту є підставою звільнення добровольця з ДФТГ в умовах воєнного стану.

Вищеперелічені зміни залишили невирішеними багато не менш важливих проблемних питань. Всі положення закону не конкретизують розподіл повноважень в мирний час і в умовах воєнного стану. Зокрема, під час визначення завдань Сил ТрО у законі не визначено, які завдання виконуються у мирний час, а які – в умовах воєнного стану.

Не зрозумілий і правовий статус ДФТГ: воно є збройним, воєнізованим чи військовим, адже добровольці мають право на стрілецьку зброю. Проведення військової підготовки є ознакою воєнізованого формування, а наявність вогнепальної зброї у воєнний час відносить ДФТГ до збройних формувань.

Відсутність чітких вимог до процедури оформлення в підрозділи ТрО та відокремлення цієї процедури від процедури мобілізації, а також відсутність чіткого визначення переліку прав та гарантій для ТрО та ДФТГ.

Окремо стоїть питання фінансового забезпечення. Відсутність чіткого вирішення питання грошового забезпечення та виплат створює

проблеми матеріального забезпечення добровольців ТрО та ДФТГ. Позиція Міністерства оборони України (далі – МОУ) у цьому питанні виражена в листі до командування Сил ТрО ЗСУ від 25.04.2022 р., підписаному директором Департаменту кадрової політики МОУ, в якому наголошується, що, по-перше, у членів ДФТГ немає права на грошове забезпечення, і, по-друге, члени ДФТГ мають право лише на грошову допомогу у випадках загибелі, поранення, контузії, каліцтва.

Свою позицію МОУ обґрунтовує тим, що члени ДФТГ не є військовослужбовцями, і посилається на ч. 4 ст. 25 відповідного закону, яка визначила вичерпний перелік соціальних гарантій і серед них є грошова допомога та відсутнє грошове забезпечення. Позиція МОУ не зовсім переконлива, адже ч. 4 ст. 25 цього закону стосується іншої складової системи національного спротиву – руху опору, а не ТрО, до якої належить ДФТГ [1].

У зазначеному вище законі під час визначення добровольця Сил ТрО Збройних сил України наголошується, що ним може бути громадянин України або іноземець чи особа без громадянства, тоді як до ДФТГ як складової територіальної оборони можуть належати лише громадяни України. До речі, іноземці і особи без громадянства в законі ніде більше не згадуються.

Не зрозумілим є використання терміна “територіальний резерв”, що не відповідає принципу юридичної визначеності.

Можливість виконання завдань на всій території України ДФТГ фактично перетворює добровольчі частини територіальних громад на підрозділи ЗСУ, але, відповідно до позиції МОУ, члени ДФТГ не є військовослужбовцями. Окрім того, підрозділи ДФТГ не забезпечуються військовою технікою, тобто відсутні стандарти матеріально-технічного забезпечення.

Наявна також суперечність між ст. 4 вказаного вище закону, у якій йдеться про принцип територіальності, що є основою територіальної оборони, і змінами, внесеними до ч. 1 ст. 20, де вказано, що виконання завдань територіальної оборони здійснюється на всій території України включно з районами ведення воєнних (бойових) дій.

Можна згадати також проблему проведення медичного огляду під час вступу на службу в ТрО та ДФТГ: він відрізняється від медичного огляду під час призову у ЗСУ і не враховує вимог участі в бойових діях. Військовослужбовці визнаються придатними до військової служби рішенням військово-лікарської комісії, а добровольці ДФТГ проходять медичний, професійний і психологічний відбір.

Підсумовуючи, зазначимо, що нормативне забезпечення взаємодії ЗСУ та ДФТГ потребує подальшого вдосконалення: по-перше, впорядкування правового статусу ДФТГ; по-друге, забезпечення фінансової складової щодо ДФТГ; по-третє, матеріально-технічного забезпечення ДФТГ, зокрема зброєю та військовою технікою.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Виходячи з того, що в законодавстві щодо врегулювання відносин між ЗСУ та ДФТГ є достатньо спірних положень, зокрема, суперечності між принципом формування (добровільність і територіальність) і формою використання ДФТГ в бойових діях на рівні із підрозділами ЗСУ на всій території України, між виконанням бойових завдань підрозділами ДФТГ і матеріально-технічним, фінансовим забезпеченням та правовими гарантіями, між текстом контракту добровольця ДФТГ, що передбачає виконання завдань на певній території, і ЗУ “Про основи національного спротиву” із змінами від травня 2022 р., що передбачає виконання бойових завдань на всій території України, а також те, що перебування в підрозділах ДФТГ і участь у бойових діях не звільняють від призову на службу в ЗСУ тощо.

Ці суперечності потенційно можуть негативно впливати на ефективність бойових дій в умовах агресії РФ проти України. Подальшого дослідження потребує розгляд та аналіз змін нормативно-правових актів щодо ТрО, які будуть вноситись надалі.

Список використаної літератури

1. Круглий стіл “Діяльність ТрО та ДФТГ в контексті законодавчих колізій”. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=C8yGHDpeq6c>.
2. Мамедов Г., Титич В., Хекало В. Народна армія: феномен української тероборони. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/10/19/7372536/>.
3. Про внесення змін до Закону України “Про основи національного спротиву” щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій : Закон України від 3 травня 2022 р. № 2237-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2237-20#Text>.
4. Про затвердження Положення про добровільні формування територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2021 р. № 1449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text>.
5. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.
6. Територіальна оборона у громадах: труднощі формування та комплектування її підрозділів. URL: <https://parlament.org.ua/2022/03/22/teritorialna-oborona-u-gromadah-trudnoshhi-formuvannya-ta-komplektuvannya-yiyi-pidrozdiliv/>.
7. Ярема М. Скерування ТрО у зону бойових дій: аналіз закону, умови договору. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/insheskeruvannya-tro-u-zonu-bojovih-diy-analiz-zakonu-umovi-dogovoru.html>.

Hunko Leonid Volodymyrovych

*graduate student of the Department of Public Administration and Public Service
Institute of Public Administration, Governance and Professional Development*

Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0000-0003-1725-937X

e-mail: gunkoleonid3@gmail.com

**LEGAL REGULATION OF THE INTERACTION OF THE ARMED FORCES
OF UKRAINE AND VOLUNTARY FORMATIONS
OF TERRITORIAL COMMUNITIES**

The peculiarities of the interaction of the Armed Forces of Ukraine with territorial defense units and voluntary formations of territorial communities in the conditions of aggression of the Russian Federation against Ukraine, the problems of legal support for such interaction and the legislative determination of the status of voluntary formations of territorial communities are considered.

Formulation of the problem. As a result of the imperfection of the legislation concerning the territorial defense of Ukraine, there are problems of interaction between the Armed Forces, territorial defense and voluntary formations of territorial communities. The contradiction of individual articles of Ukrainian legislation provokes a decrease in the level of effective use of territorial defense and voluntary formations of territorial communities in the conditions of full-scale aggression of the Russian Federation against Ukraine.

Analysis of recent research and publications. The full-scale war of the Russian Federation against Ukraine has led to the consideration of the problems of regulatory support for the territorial defense of Ukraine and the voluntary formations of territorial communities. A. L. Beikun and O. M. Romashko in their work consider the essence and content of the legal regulation of the security and defense sector of Ukraine, the effectiveness of the interaction of all components of the security and defense sector, including the Ukrainian Armed Forces in the conditions of Russian aggression. Yu. L. Kolhushkin in his dissertation highlights the issue of administrative and legal provision of territorial defense of Ukraine. Troianskyi O. A. analyzes the legal principles of citizens' participation in the territorial defense of Ukraine and voluntary formations of territorial communities, he analyzes the main components of territorial defense, considers the peculiarities of the formation of voluntary formations of territorial communities.

Main material. Legal regulation of the interaction of the Armed Forces of Ukraine and voluntary formations of territorial communities provides for ordering and regulating the behavior of the specified participants in legal relations with the help of legal norms.

The need for proper regulation of the interaction of the Armed Forces of Ukraine and the Defense Forces of Ukraine arose in connection with military operations in the conditions of aggression of the Russian Federation against Ukraine in accordance with the Law of Ukraine No. 1702-IX "On the Basics of National Resistance".

Territorial defense forces exist in many states and are one of the factors in strengthening the state's defense capability. In most countries, the territorial defense forces are closely related to the armed forces or are their integral part.

The legislation of Ukraine defines the voluntary formation of a territorial community as a military-civilian component of territorial defense, a paramilitary unit formed on a voluntary basis from citizens of Ukraine living within the territory of the relevant territorial community which is intended to participate in the preparation and fulfillment of territorial defense tasks.

Changes made to the legislation of Ukraine regarding the interaction of the Armed Forces with voluntary formations of territorial communities and the use of units of voluntary formations of territorial communities in the combat zone have created some problems. This concerns the inconsistency between the new content of the status of voluntary formations of territorial communities and the obligations during the formation, material and technical support of voluntary formations of territorial communities as well as rights and guarantees for territorial defense and voluntary formations of territorial communities.

It is necessary to emphasize that the regulatory support for the interaction of the Armed Forces of Ukraine and the voluntary formations of territorial communities needs further improvement, firstly, a clear definition of the status, rights and guarantees of voluntary formations of territorial communities; secondly, provision of the financial component and, thirdly, material and technical support, including weapons and military equipment.

Key words: Armed Forces of Ukraine; voluntary formations of territorial communities; territorial defense; national resistance; resistance movement.

References

1. Kruhlyi stil “Diialnist TrO ta DFTH v konteksti zakonodavchyykh kolizii”. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=C8yGHDpeq6c>.
2. Mamedov, H., Tytych, V., Khekalov, V. Narodna armiiia: fenomen ukrainskoi ter oborony. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/10/19/7372536/>.
3. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro osnovy natsionalnoho sprotyvu” shchodo nadannia mozhlyvosti terytorialnii oboroni vykonuvaty zavdannia v raionakh vedennia voiennykh (boiovykh) dii Zakon Ukrainy vid 3 travnia 2022 r. No. 2237-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2237-20#Text>.
4. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro dobrovolchi formuvannia terytorialnykh hromad. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 hrudnia 2021 r. No. 1449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-2021-%D0%BF#Text>.
5. Pro osnovy natsionalnoho sprotyvu. Zakon Ukrainy vid 16 lypnia 2021 r. No. 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.
6. Terytorialna oborona u hromadakh: trudnoshchi formuvannia ta komplektuvannia yii pidrozdiliv. URL: <https://parlament.org.ua/2022/03/22/teritorialna-oborona-u-gromadah-trudnoshhi-formuvannia-ta-komplektuvannia-yii-pidrozdiliv/>.
7. Iarema, M. Skeruvannia TrO u zonu boiovykh dii: analiz zakonu, umovy dohovoru. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/skeruvannia-tro-u-zonu-boiovykh-diy-analiz-zakonu-umovi-dogovoru.html>.

УДК 3.35.304

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.108>**Колосовська Ірина Ігорівна***кандидат наук з державного управління, професор,**Українська академія друкарства*

ORCID: 0000-0003-3238-1875

e-mail: Iryna.I.Kolosovska@lpnu.ua

ДЕТЕРМІНУЮЧІ ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Зосереджено увагу на питанні актуалізації сучасних підходів щодо розробки науково обґрунтованої стратегії формування та розвитку соціальної концепції публічного управління у контексті реагування на новітні соціальні виклики та загрози. Конкретизовано систему детермінуючих факторів на основі відповідних соціальних показників/індикаторів. Розкрито специфіку та основні виміри стратегічного потенціалу формування соціальної концепції публічного управління із урахуванням специфіки ресурсних можливостей.

Ключові слова: публічне управління; соціальна концепція публічного управління; соціальні виклики; детермінуючі фактори; стратегічний потенціал.

Постановка проблеми. Сучасні реалії, обумовлені воєнним станом в Україні, актуалізують необхідність суттєвої модернізації публічного управління шляхом впровадження сучасних підходів у здійсненні соціальної функції держави, удосконалення публічно-управлінської практики реалізації соціальних пріоритетів, створення умов для забезпечення належного рівня соціальної безпеки. Впровадження таких підходів передбачає необхідність розробки науково обґрунтованої стратегії формування та розвитку соціальної концепції публічного управління із залученням відповідного ресурсного потенціалу та урахуванням досвіду західних країн.

Формування соціальної концепції публічного управління повинно ґрунтуватися на основі інтеграції зусиль, засобів та можливостей державних і неурядових інституцій; розробці та впровадженні дієвих механізмів міжсекторного партнерства щодо забезпечення соціальних гарантій і захисту прав соціально вразливих категорій громадян; ефективному впровадженні механізму соціального замовлення, що сприятиме реальній конкуренції виробників соціальних послуг, використанню інноваційних соціальних технологій тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити значний доробок науковців у дослідженні стратегічних управлінських підходів та механізмів у сфері вирішення соціальних проблем. Так, теоретичні та

практичні проблеми державного управління аналізувалися В. Авер'яновим, М. Білинською, Н. Діденко, В. Князєвим, О. Лебединською, Т. Лукіною, А. Мерзляк, А. Рачинським, В. Тертичкою, В. Трощинським та ін. Спектр соціальних проблем, теоретико-прикладні аспекти публічного управління соціальним розвитком, реалізації соціальної політики в Україні розкрито в роботах В. Бульби, В. Гошовської, Л. Ільчук, М. Кравченко, Л. Мельничук, В. Омельчука, О. Петроє, Т. Семигіної, А. Халецької, Н. Хоми, Н. Ярош та ін.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на численні наукові розробки у сфері дослідження публічно-управлінських підходів щодо реалізації соціальної функції держави, дискусійними і недостатньо вивченими залишаються питання, пов'язані з необхідністю системної концептуалізації засад та шляхів модернізації сучасних управлінських механізмів у контексті реагування на новітні соціальні виклики та загрози, пов'язані з воєнним станом в Україні; удосконалення інституційного та нормативно-правового врегулювання питань здійснення соціальної підтримки вразливих категорій населення; підвищення дієвості на ринку соціальних послуг суб'єктів недержавного сектору тощо.

Метою статті є обґрунтування системи детермінуючих факторів формування соціальної концепції публічного управління як рефлектора соціальних процесів.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи специфіку сучасної суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації, тенденції і процеси, пов'язані із децентралізацією державного управління, реформуванням місцевого самоврядування, розвитком територіальних громад, пріоритетного значення як на загальнодержавному, так і на регіональному (місцевому) рівнях набувають питання удосконалення управлінських підходів та механізмів функціонування сфери зайнятості; охорони здоров'я, освіти, соціального захисту.

Імпульсом для формування ефективної соціальної політики держави є глибинні дослідження, що базуються на якісній статистичній інформації, використовують сучасні методи оцінки соціальних явищ та процесів загалом у країні та в розрізі її регіонів. Значного поширення набули розробки нових концепцій вимірювання соціальної складової суспільного розвитку, які є інструментом для введення додаткових ключових аспектів розвитку, зокрема згуртованості, довіри, соціального капіталу, соціального включення, суспільних зв'язків тощо [5].

Під час визначення сутності соціальної політики демократичної держави у контексті її гуманітарної спрямованості дослідники наголошують на важливості фіксації значення трьох основних методологічних прин-

ципів: публічності (забезпечення обґрунтованості інформації в межах чинного законодавства, максимальної висвітленості у засобах масової інформації та доведення до відома споживачів соціальних послуг), полісуб'єктності (актуалізації визначення конкретних суб'єктів надання соціальних послуг у контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи, включаючи, зокрема, представників недержавного сектору) та справедливості (дотримання співмірності та індивідуального підходу до кожного отримувача допомоги з боку держави, що передбачає чітке врахування прав кожної особи на отримання державної соціальної допомоги та приведення останньої до раціонально обґрунтованих стандартів і норм матеріального забезпечення) [1].

Визначаючи базовими критеріальними категоріями формування соціальної концепції публічного управління: 1) соціальну врівноваженість (ґрунтується на принципах територіальної солідарності, збалансуванні можливостей доступу до ресурсів та послуг регіонів/громад); 2) соціальну відповідальність (ґрунтується на парадигмі урівноваження економічного розвитку та соціального благополуччя населення та передбачає соціально-відповідальний підхід); 3) соціальний капітал (ґрунтується на міцності соціальних відносин, взаємодії та розвитку громадянських ініціатив, довірі, спільних цінностях, почутті спільної ідентичності та приналежності як факторах, що сприяють координації та співпраці різних зацікавлених суб'єктів); 4) соціальну безпеку (передбачає стан правової та інституційної захищеності суб'єктів суспільних відносин від можливих соціальних ризиків, небезпек та загроз; збереження життєво важливих соціальних складових функціонування суспільства і держави шляхом індикативного регулювання соціальних процесів, соціальної сфери та її інфраструктури у розвитку державного організму); 5) соціальну якість (як синтез якості суспільних інститутів, що забезпечують стійкість зв'язків і відносин у межах соціальної організації суспільства та функціонують у різних сферах суспільного життя (освіта, охорона здоров'я, ринок праці, соціальний захист) та якості системи соціальних стандартів і нормативів для забезпечення реалізації соціальних прав та інтересів громадян), доцільно конкретизувати систему детермінуючих факторів на основі відповідних соціальних показників/індикаторів (див. таблицю).

Подолання регіональних диспропорцій та зниження контрастності показників рівня соціального добробуту та якості життя громадян передбачає підвищення ефективності використання економічного, демографічного, соціального, культурного, ресурсного потенціалу кожного регіону (громади).

Система детермінуючих факторів формування соціальної концепції публічного управління

Критеріальна категорія	Конкретизація детермінуючих факторів на основі соціальних показників/індикаторів
1	2
Соціальна врівноваженість	– показники регіональних відмінностей соціального розвитку у сфері зайнятості/освіти/охорони здоров'я/соціального захисту;
	– індекс гендерного розриву;
	– показники рівності/нерівності між соціальними верствами у сфері охорони здоров'я;
	– рівень соціального відсторонення від матеріальних благ, що визначають бідність за рівнем доходів;
	– рівень середньої заробітної плати;
	– рівень диференціації за рівнем доходів;
	– рівень бідності за абсолютним критерієм
Соціальна відповідальність	– рівень та адресність соціальних виплат;
	– ефективність практики соціального страхування;
	– кількість створених робочих місць;
	– розмір заробітної плати;
	– ступінь відповідальності перед споживачами;
	– показники (індикатори) ефекту/ефективності соціальної відповідальності у частині соціального розвитку;
	– співвідношення соціальних інвестицій та прибутку;
Соціальний капітал	– міцність соціальних відносин та зв'язків;
	– ефективність інституційних форм співпраці;
	– рівень довіри до публічних інститутів;
	– спільні цінності;
	– почуття спільної ідентичності та приналежності;
	– рівень громадянської активності;
	– індекс стійкості організацій громадянського суспільства;
	– індекс процвітання;
Соціальна безпека	– демографічні показники суспільного розвитку (коефіцієнт природного приросту населення; коефіцієнт міграції; коефіцієнт смертності населення; міграційні та еміграційні показники та ін.);
	– індикативні регулятори соціальних процесів та соціальної сфери держави (рівень безробіття за

Продовження таблиці

1	2
	<p>методологією МОП; наявність житлового фонду в сер. на одну особу; обсяг видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я; обсяг видатків зведеного бюджету на освіту);</p> <p>– показники рівня життя населення (відношення мін. розміру пенсії до прожиткового мінімуму; відношення середньої зарплати до прожиткового мінімуму; ступінь диференціації доходів населення, мін. з/п; мін. споживчий бюджет (кошик); рівень межі малозабезпеченості</p>
Соціальна якість	– індекс людського розвитку;
	– індекс економічної свободи;
	– індекс якості життя;
	– ВВП на особу в країні;
	– паритет купівельної спроможності;
	– індекс пенсійного забезпечення;
	– мінімальний розмір заробітної плати;
	– мінімальний розмір пенсії за віком;
	– неоподатковуваний мінімум доходів громадян;
	– розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат

Джерело: складено автором.

Для забезпечення належного рівня і якості життя населення держави суб'єктам управління важливо вивчати й адаптовувати до сучасних умов зарубіжний досвід реалізації соціальної політики, запозичувати найбільш прийнятний для наявних у державі умов досвід з метою розробки дієвого механізму відповідно до національних економічних інтересів та вимог. У цьому контексті вагоме значення має пошук оптимального співвідношення поділу/перерозподілу як наявних ресурсів, так і функцій управління між різними рівнями; добір задля застосування дієвих цільових функціоналів у контексті забезпечення стійкості та надійності функціонування соціальної політики в регіонах; формалізація об'єктивних модельних вирішень задля визначення фазової траєкторії розвитку регіонів/громад у разі підвищення збалансованості їх функціонування в умовах ресурсних обмежень та нестабільного економічного середовища [4, с. 87].

Серед пріоритетних завдань у контексті оптимізації функціонування соціальної сфери необхідно вказати на важливість підвищення ефектив-

ності системи соціального захисту як однієї з ключових складових для управлінських структур, зокрема, на регіональному (місцевому) рівні. В умовах децентралізації проблема реформування системи соціального захисту вимагає від держави і суспільства дієвої участі у цьому процесі як відповідних державних інституцій, так і суб'єктів громадянського суспільства. Насамперед йдеться про надання фахової соціальної підтримки соціально вразливим категоріям населення: дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, багатодітним та малозабезпеченим сім'ям, особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, внутрішньо-переміщеним особам, учасникам бойових дій та ін. Зокрема, особливу увагу у контексті надання соціальних послуг необхідно зосередити на діагностиці та моніторингу актуальних потреб та інтересів представників громади; зборі і систематизації інформації щодо попиту на послуги та реагування на зміни соціальної ситуації; здійсненні адресного надання певних видів соціальних послуг відповідним категоріям громадян; участі у формуванні місцевих соціальних програм і плануванні розвитку системи соціальних послуг на регіональному/місцевому рівні; здійсненні громадського контролю за якістю надання соціальних послуг та ефективністю реалізації соціальних програм тощо.

Удосконалення публічно-управлінської практики імплементації соціальних пріоритетів держави повинно бути спрямоване на створення відкритого, прозорого й ефективного управління як на загальнодержавному, так і на регіональному (місцевому) рівнях шляхом: застосування сервісного підходу у здійсненні соціальної функції держави; підвищення ефективності системи соціального захисту населення на засадах індивідуалізації підходу до споживачів соціальних пільг і допомоги та забезпечення їх належної адресності; активного формування ринку соціальних послуг із залученням до співпраці неурядових організацій та реальною конкуренцією надавачів послуг; модернізації сфери надання соціальних послуг у частині розробки та запровадження стандартів якості соціальних послуг та створення системи контролю за їх дотриманням; орієнтації на субсидіарні підходи, за яких держава створює стимули для діяльності і розвитку громадян та їх об'єднань через відповідні механізми; зміщення акцентів у бік активного та дієвого втілення принципів соціального партнерства та взаємного врахування різноманітних соціальних інтересів, що повинно сприяти консолідації суспільства, зміцненню базових інституцій соціальної держави сучасного типу та успішній імплементації сучасних соціальних пріоритетів [3, с. 214].

У контексті окресленої проблематики важливе значення мають ключові стратегічні документи, серед яких, зокрема, необхідно акцентувати увагу на Стратегії людського розвитку, реалізація основних етапів якої визначена до 2025 р. Досягненням мети цієї стратегії передбачається покращити такі основні показники, як тривалість життя, гідний рівень життя, оптимізація зв'язку між економічним зростанням і людським розвитком, зокрема шляхом збільшення інвестицій у якісне оновлення інфраструктури ключових сфер людського розвитку, розбудови соціальної сфери та справедливого розподілу економічних ресурсів [2].

Динамічність змін, що відбуваються, вимагає постійного критичного осмислення теоретичних та практичних підходів до обґрунтування та імплементації стратегічних орієнтирів в управлінні соціальним розвитком. З огляду на це, особливу увагу доцільно зосередити на питанні ресурсних можливостей та стратегічного потенціалу формування соціальної концепції публічного управління, що стосується сфери зайнятості, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту. Зокрема, стратегічний потенціал пропонується розглядати у кількох вимірах: організаційно-трудоий; управлінський; інноваційний, інформаційний.

1. Організаційно-трудоий вимір:

– ефективність ринку праці (стимулювання підвищення рівня кваліфікації й організації праці; створення нових робочих місць; регулювання пропозицій на ринку праці через систему освіти та підготовки, перепідготовки кадрів на рівні держави/регіону/громади; створення розширеної інформаційної мережі працевлаштування за вимогами та системно-універсальних умов із наданням можливості займатися підприємницькою/індивідуальною діяльністю);

– оплата праці (регулювання рівня мінімальної заробітної плати; зменшення прямого й непрямого оподаткування оплати праці; динаміка реальної заробітної плати; стан погашення заборгованості з виплати заробітної плати).

2. Управлінський вимір:

– ефективність управління (оптимізація співвідношення ефективності функціонування інституції та чисельності апарату управління; якісний склад кадрового забезпечення; мінімізація витрат на управління шляхом забезпечення відповідних організаційно-економічних умов);

– цілеспрямованість системи управління (вибір відповідних організаційних структур управління для вирішення спеціальних завдань у контексті забезпечення розвитку соціальних пріоритетів; налагодження дієвих координаційних міжгалузевих і територіальних зв'язків у межах держави/регіону/громади).

3. Інноваційний вимір:

– інвестиційна підтримка розвитку інновацій (стимулювання інвестиційного клімату та диверсифікація інвестиційних джерел з метою модернізації управління соціальним розвитком на рівні держави/регіону/громади; підтримка та розвиток інноваційних форм соціального підприємництва; використання інноваційного потенціалу у контексті реформування ринку соціальних/освітніх/медичних послуг;

– інноваційна ефективність функціонування публічних інституцій (упровадження сучасних інновацій та досягнень науково-технічного прогресу з метою оптимізації системи комунікацій та взаємодії; поширення практики використання інноваційних підходів у процесі ухвалення рішень на різних рівнях управлінської ієрархії).

4. Інформаційний вимір:

– інформаційна спроможність інституцій та громадян (підвищення рівня інформатизації та технічних можливостей інформаційного забезпечення; державна підтримка розвитку та впровадження інформаційних технологій; використання інформаційних технологій з метою забезпечення ефективного зворотнього зв'язку);

– розвиненість інформаційного середовища (активізація використання інформаційних ресурсів у різних сферах та видах діяльності; посилення інформаційної безпеки суб'єктів державного/регіонального/місцевого управління; розвиток інформаційної системи управління гарантуванням соціальної безпеки).

Висновки і перспективи подальших розвідок. Таким чином, визначення системи детермінуючих факторів формування соціальної концепції публічного управління та вимірів стратегічного потенціалу її імплементації сприятиме забезпеченню об'єктивної пріоритетності напрямів та обґрунтування етапності реалізації шляхом підтримки та розвитку потенційних можливостей; активізації інвестиційних процесів, узгодження зі стратегією соціально-економічного розвитку та координації дій на різних рівнях управлінської ієрархії, інкорпорації важелів та регуляторів впливу на формування, посилення і використання організаційно-трудового, управлінського, інноваційного та інформаційного виміру потенціалу з позиції прикладного стратегічного інструментарію суб'єктів публічного управління на рівні держави/регіону/громади.

Список використаної літератури:

1. Петровський П. М., Попок А. А. Гуманітарна спрямованість соціальної політики в умовах децентралізації. *Демократичне врядування* : наук. вісн. 2020. Вип. 2(26). URL: www.dv.lvivacademy.com. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228514>.

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року “Про Стратегію людського розвитку” : Указ Президента України від 02.06.2021 р. № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text>.

3. Публічне управління в Україні: проблеми та перспективи розвитку : монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАН України, д. е. н., проф. В. С. Загорського, д. держ. упр., проф. П. М. Петровського. Львів, 2021. 256 с.

4. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів : нац. доп. / за ред. акад. НАН України Е. М. Лібанової, акад. НААН України М. А. Хвесика. К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. 776 с.

5. Трощинський В. П., Мельничук Л. М., Ярош Н. П. Системи оцінювання соціального розвитку регіонів: міжнародний досвід та вітчизняна практика. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2020. Вип. 1 (96). С. 62–69. URL: <https://er.nau.edu.ua/handle/NAU/53331>. DOI 10.36030/2310-2837-1(96)-2020-62-69.

Kolosovska Iryna Ihorivna

*PhD in Public Administration, Professor,
Ukrainian Academy of Printing
ORCID: 0000-0003-3238-1875
e-mail: Iryna.I.Kolosovska@lpnu.ua*

DETERMINING FACTORS OF THE FORMATION OF THE SOCIAL CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Problem setting. Modern realities in Ukraine actualize the need for a significant modernization of public administration through the introduction of modern approaches in the implementation of the social function of the state, improvement of the public management practice of implementing social priorities. This implies the need to develop a scientifically based strategy for the formation and development of the social concept of public administration with the involvement of appropriate resource potential and taking into account the experience of Western countries.

Recent research and publications analysis. The spectrum of social problems, theoretical and practical aspects of public management of social development, implementation of social policy in Ukraine are revealed in the works of V. Hoshovska, L. Ilchuk, M. Kravchenko, L. Melnychuk, V. Omelchuk, O. Petroye, T. Semigina, S. Prylipko, A. Khaletska, N. Yarosh and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Issues related to the need for a systematic conceptualization of the foundations and ways of modernizing modern management mechanisms in the context of responding to the latest social challenges and threats related to the state of war in Ukraine remain insufficiently studied; improvement of the institutional and regulatory legal regulation of social support for vulnerable categories of the population; increasing the efficiency of the social services market.

Paper main body. Determining the essence of the social policy of a democratic state, it is necessary to focus on three main methodological principles: publicity (ensuring the validity of information within the limits of current legislation, maximum coverage in the mass media and informing consumers of social services), polysubjectivity (updating the definition of specific subjects provision of social services in the context of the implemen-

tation of administrative and territorial reform, including, in particular, representatives of the non-state sector) and justice (adherence to proportionality and an individual approach to each recipient of assistance from the state, which involves a clear consideration of the rights of each person to receive state social assistance and bringing the last to rationally justified standards and norms of material support).

The basic criterion categories of the formation of the social concept of public administration are: 1) social balance (based on the balancing of opportunities for access to resources and services of regions/communities); 2) social responsibility (based on the paradigm of balancing economic development and social well-being of the population); 3) social capital (based on the strength of social relations, trust, shared values); 4) social security (presupposes the state of legal and institutional protection of subjects of social relations against possible social risks, dangers and threats); social quality (as a synthesis of the quality of social institutions and the quality of the system of social standards and regulations to ensure the realization of social rights and interests of citizens). From the point of view of distinguishing the above criterion categories, it is expedient to specify the system of determining factors of the formation of the social concept of public administration on the basis of relevant social indicators. It is important to focus special attention on the issue of resource opportunities and the strategic potential of forming the social concept of public administration. In particular, the strategic potential is proposed to be considered in the organizational and labor, management, innovation and information dimensions.

Conclusions. Determining the system of determining factors for the formation of the social concept of public administration and measurements of the strategic potential of its implementation will contribute to ensuring the objective prioritization of directions and substantiating the phasing of implementation by supporting and developing potential opportunities; activation of investment processes, coordination with the strategy of socio-economic development and coordination of management actions at the level of the state/region/community.

Key words: public administration; social concept of public administration; social challenges; determining factors; strategic potential.

References

1. Petrovskiy, P. M., Popok, A. A. (2020). Humanitarna spriamovanist sotsialnoi polityky v umovakh detsentralizatsii. *Demokratychnе vriaduvannia: nauk. visn.* Vyp. 2(26). URL: www.dv.lvivacademy.com. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.26.2020.228514>.
2. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 travnia 2021 roku "Pro Stratehiiu liudskoho rozvytku": Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 02.06.2021 r. No. 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text>.
3. Publichne upravlinnia v Ukraini: problemy ta perspektyvy rozvytku: monohrafiia. (2021) / za zah. red. chl.-kor. NAN Ukrainy, d. e. n., prof. V. S. Zahorskoho, d. derzh. upr., prof. P. M. Petrovskoho. Lviv. 256 s.
4. Sotsialno-ekonomichniy potentsial staloho rozvytku Ukrainy ta yii rehioniv: nats. dop. (2014) / za red. akad. NAN Ukrainy E. M. Libanovoi, akad. NAAN Ukrainy M. A. Khvesyka. K.: DU IEPSR NAN Ukrainy. 776 s.
5. Troshchynskiy, V. P., Melnychuk, L. M., Yarosh, N. P. (2020). Systemy otsiniuvannia sotsialnogo rozvytku rehioniv: mizhnarodnyi dosvid ta vitchyzniana praktyka. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy.* Vyp. 1 (96). S. 62–69. URL: <https://er.nau.edu.ua/handle/NAU/53331>. DOI 10.36030/2310-2837-1(96)-2020-62-69.

УДК 364

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.118>

Пилипенко Любомир Миколайович

*доктор економічних наук, професор,
директор Інституту адміністрування,
державного управління та професійного розвитку
Національного університету “Львівська політехніка”
ORCID: 0000-0003-4306-7531
e-mail: liubomyr.m.pylypenko@lpnu.ua*

Змисна Ірина Іванівна

*аспірант кафедри адміністративного
та фінансового менеджменту
Інституту адміністрування, державного управління
та професійного розвитку
Національного університету “Львівська політехніка”
ORCID: 0009-0006-1949-5324
e-mail: iryna.i.zmysna@lpnu.ua*

**СУТНІСТЬ, КЛАСИФІКАЦІЯ І ФУНКЦІЇ
СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

Розглянуто сутність соціальних послуг як основного інструмента системи соціального захисту населення в Україні. Представлено класифікацію соціальних послуг за ознаками спрямованості, типу, місця і терміну надання. Запропоновано доповнити імперативну класифікацію видами соціальних послуг відповідно до індивідуальних потреб їхніх реципієнтів. Визначено функції соціальних послуг у системі соціального захисту населення України.

Ключові слова: соціальні послуги; соціальний захист; соціальне забезпечення.

Постановка проблеми. Екстенсивна соціальна політика України, успадкована від радянських часів, зокрема через прояв турботи держави про своїх громадян шляхом надання великої кількості пільг, дотацій і соціальних переваг без урахування фінансових можливостей бюджету, становить загрозу економічній стабільності України. Особливо це проявляється тепер, коли воєнна агресія російської федерації проти України обумовила додаткові масштабні виклики системі соціального захисту та соціального забезпечення населення. Руйнування житлової інфраструктури, вбивства мирних жителів, внутрішня міграція та еміграція мільйонів громадян України до Польщі, Румунії, Словаччини та багатьох інших країн Європи і світу, сотні загиблих та поранених дітей, численні

втрати українських військових, руйнування підприємств і втрата робочих місць, а отже, й основного заробітку громадян – всі ці жахіття стали реаліями сьогодення українців. Громадяни опинилися у складних життєвих обставинах та не здатні частково або повністю самостійно забезпечувати свою життєдіяльність та членів своїх сімей, що завдало та продовжує завдавати непоправної шкоди соціальній безпеці України. Всі ці та інші аргументи обумовлюють необхідність перегляду складових діючої соціальної системи для забезпечення можливостей людині жити повноцінним і самостійним життям.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблематики статті. Соціальні послуги в усьому світі вважаються необхідною функцією суспільства і механізмом, за допомогою якого уряди можуть вирішувати суспільні проблеми. Соціальні послуги визначають як державні послуги, призначені для надання підтримки та допомоги особам, які зіткнулися з особливими проблемами – фізичні або розумові вади, відсутність грошей або економічної підтримки тощо.

Поряд з терміном “соціальні послуги” часто використовуються й інші терміни, такі як “соціальне забезпечення”, “соціальний захист”, “соціальна допомога”, “соціальний догляд” і “соціальна робота”, що є подібними за ознаками та характеристиками. Дослідження сутності терміна “соціальні послуги” в міжнародному контексті свідчить, що трактування його у конкретній країні визначається її історією, культурними особливостями, політичною системою та рівнем економічного розвитку. В Україні “соціальна послуга” – це поняття, яке не є тотожним поняттям “соціальна допомога”, “соціальні виплати” чи “адміністративна послуга соціального спрямування”. Для визначення сутності поняття “соціальна послуга” доцільно розглянути його тлумачення у наукових працях.

К. В. Дубич формулює визначення соціальних послуг як сукупність заходів, які спільно формують та вживають органи державної влади, фізичні особи та недержавні організації для пом’якшення або подолання складних життєвих обставин, соціального становища окремих осіб чи груп населення та повернення їх до повноцінної життєдіяльності [2].

Б. І. Сташків визначає соціальні послуги як об’єкт правовідносин, врегульований нормами права соціального забезпечення, згідно з якими уразливі групи населення мають відповідне право звертатися до надавачів соціальних послуг із вимогою про надання конкретного виду соціальної послуги [16].

В. М. Литвиненко вважає, що зміст поняття “соціальна послуга” полягає у забезпеченні нормальної життєдіяльності будь-якої особи, яка

потрапила в складну життєву обставину, через надання необхідних їй різного змісту корисних дій, підібраних у конкретному індивідуальному порядку [3].

На думку Ю. В. Горемикіної, соціальні послуги – це різнобічні заходи, що їх здійснюють державні установи та недержавні організації на професійних та волонтерських засадах для профілактики виникнення складних життєвих обставин та допомоги у прискоренні вичерпання цих обставин чи мінімізації їх наслідків особам і сім'ям, які не в змозі самотійно подолати складні життєві обставини та потребують сторонньої допомоги [1].

Ю. О. Ткаченко визначає соціальні послуги як діяльність держави та інших економічних суб'єктів, яка пов'язана з колективним споживанням та спрямована на стабілізацію і підвищення доходів економічних суб'єктів у разі їх недостатності для забезпечення нормального накопичення людського капіталу [17].

У формулюванні змісту поняття “соціальна послуга” спільним для проаналізованих вище визначень науковців є розгляд соціальних послуг як заходів чи дій, організованих відповідними інституціями на благо особи чи сім'ї, кінцева мета яких – можливість вести повноцінне, гідне життя. Для комплексного наукового аналізу сутності поняття “соціальна послуга” актуальним є його дослідження у контексті практичного інструменту забезпечення в Україні можливості жити безпечним, стабільним життям.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Державна система соціального захисту в Україні є досить розгалуженою та охоплює: соціальні пільги [8]; соціальні допомоги та компенсаційні виплати [6, 5]; соціальне страхування та пенсійне забезпечення [11]; соціальні послуги; інші програми та заходи соціального захисту. Домінуючу роль у цій системі відіграють пільги та виплати, що зумовлює необхідність її якнайшвидшого реформування, оскільки в існуючому вигляді ця система – непосильний фінансовий тягар для бюджету України. В умовах війни та згодом, у період відбудови (відновлення), існуватиме нагальна потреба в економії, раціональному використанні бюджетних коштів шляхом розроблення та впровадження ефективних і дієвих механізмів державного управління, зокрема й системою соціального захисту населення.

Оптимізація соціальних видатків, осучаснення та підвищення ефективності системи соціального захисту населення в Україні можливі через забезпечення надання населенню доступних, інклюзивних, ефективних і якісних соціальних послуг, що актуалізує проведення наукових досліджень цього процесу, його сутності, функцій, механізмів та інструментів.

Мета дослідження. Розглянути сутність поняття соціальних послуг, їх класифікацію та функції, які вони виконують у системі соціального захисту населення України, та упорядкувати перелік соціальних послуг відповідно до категорій їх отримувачів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативне визначення соціальної послуги наведено в Законі України “Про соціальні послуги” від 17.01.2019 р. № 2671-VIII, згідно з яким це дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб чи сімей, які в них перебувають. Складні життєві обставини, згідно з трактованим законом, – це обставини, що негативно впливають на життя, стан здоров’я та розвиток особи, функціонування сім’ї, які особа чи сім’я не може подолати самостійно [12].

Законом України “Про соціальні послуги” запроваджено чимало нововведень: нові терміни та визначення, класифікацію соціальних послуг; новий підхід до оцінювання потреб особи у соціальних послугах; реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг, дані якого є конфіденційними і підлягають захисту згідно із Законом України “Про захист персональних даних” від 01.06.2010 р. № 2297-VI [9].

Соціальні послуги підбирають індивідуально, залежно від потреб особи чи сім’ї, та надають до подолання або мінімізації наслідків складної життєвої ситуації. Для упорядкування процесу планування, організації надання та моніторингу якості соціальних послуг законом встановлена їх класифікація (див. рисунок).



Класифікація соціальних послуг [12]

Залежно від спрямованості, типу, місця та терміну надання, соціальні послуги мають:

- 1) попереджати виникнення вразливості особи чи сім'ї;
- 2) сприяти подоланню або мінімізувати наслідки складних життєвих обставин для особи чи сім'ї;
- 3) надавати постійну або систематичну комплексну допомогу особі чи сім'ї;
- 4) забезпечувати належні умови проживання (перебування) особи чи сім'ї;
- 5) інформувати населення про соціальні послуги у формі, доступній для сприйняття;
- 6) відповідати часовим нормам.

Відповідно до звернення особи, надавач соціальних послуг визначає перелік, зміст та обсяг соціальних послуг із урахуванням об'єктивних факторів (стан здоров'я, вік, наявність інвалідності, безробіття, наслідків насильства тощо), що спричинили складні життєві обставини [10]. Оскільки основною метою надання соціальних послуг є покращення якості людського життя, протистояння демографічним змінам, посилення рівня соціального захисту, сприяння скороченню бідності, подолання дискримінації в усіх її формах, на нашу думку, доречно унормувати перелік соціальних послуг відповідно до категорій їх отримувачів, а саме:

1) соціальні послуги, які забезпечують рівні можливості для вразливих груп населення, а саме осіб із інвалідністю та осіб похилого віку. Інвалідність та похилий вік – це особливості, які неможливо подолати, а лише мінімізувати їхній вплив на життя людини. Тому до цієї групи доречно віднести соціальні послуги з догляду вдома, підтриманого проживання, послуги для підвищення самостійності, зайнятості, освіти, комунікації, послуги з догляду за непрацездатними членами родини тощо;

2) соціальні послуги, які забезпечують найкращі пріоритети інтересів дитини – соціальні послуги для родин із дітьми за місцем проживання, розвиток сімейних форм виховання замість інституційних, мережа опікунських центрів для підтримки родин, які виховують дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, усиновителів тощо;

3) соціальні послуги, спрямовані на підтримку осіб зі спеціальним правовим статусом, набутим відповідно до історичних подій (жертви тоталітарно-комуністичного режиму, постраждалі від аварії на ЧАЕС та учасники її ліквідації, постраждалі від воєнних дій та учасники воєн, революцій, внутрішньо переміщені особи тощо), – медична, реабілітаційна, психосоціальна підтримка, працевлаштування, забезпечення житлом тощо;

4) соціальні послуги для підтримки добробуту родин, виведення їх зі стану бідності – стимулювання зайнятості та підприємництва, універсальна соціальна допомога на основі доходів, а не статусів;

5) соціальні послуги, зорієнтовані на вирішення інших наявних викликів соціального захисту (насильство у всіх його проявах, торгівля людьми, алкогольна залежність, наркотична залежність, геймінгові розлади, ВІЛ-інфікованість, бездомність, злочинність (особливо дитяча) тощо).

На нашу думку, запропонована класифікація дасть змогу забезпечити надання соціальних послуг тим, хто їх потребує, у конкретному обсязі та сприятиме розвитку мережі надавачів соціальних послуг із урахуванням особливостей і потреб різних реципієнтів.

Для комплексної та цілісної характеристики соціальних послуг доцільно визначити функції, які вони виконують для забезпечення достатнього життєвого рівня громадян. У науці публічного управління та адміністрування цій тематиці приділено небагато уваги, тому застосовуючи загальнонауковий метод аналогії, на основі огляду та вивчення наукових трактувань функцій права на соціальний захист та функцій соціальної роботи, можна визначити такі функції соціальних послуг:

– превентивна функція – виражається у встановленні та впровадженні профілактичних і запобіжних заходів, метою яких є усунення (витіснення) шкідливих, небажаних для особи чи сім'ї чинників або відносин, їх обмеження та забезпечення умов для збереження нормального рівня життя і здоров'я людини;

– реабілітаційна функція – забезпечує підтримку соціального становища особи під час настання складної життєвої ситуації. Основною метою цієї функції є повне або часткове відновлення повноцінної життєдіяльності людини, що дасть їй змогу інтегруватися в суспільство, соціалізуватися, тобто спілкуватися, навчатися, працювати, самостійно себе обслуговувати;

– комунікативна функція – забезпечує налагодження взаємодії між отримувачами та надавачами соціальних послуг;

– правозахисна функція – спрямована на відстоювання прав та інтересів особи на основі державних і міжнародних правових документів.

Визначені функції соціальних послуг повинні попередити, пом'якшувати або захистити від наслідків негативних соціальних явищ людину та дають змогу: вивчити причини, що перешкоджають досягненню бажаного рівня соціальної захищеності чи стабільності осіб та сімей;

визначити фактори, які сприяють успішному виведенню цих осіб чи сімей із кризових ситуацій.

Таким чином, соціальна послуга – це елемент системи соціального захисту населення, який повинен сприяти позитивним соціальним змінам у суспільстві та бути спрямованим на вирішення проблем людини, відновлення її здатності функціонувати у суспільстві і виконувати відповідну в ньому роль.

Висновки із дослідженого матеріалу і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Впродовж останніх років відбулися суттєві зміни законодавчих і нормативно-правових засад функціонування системи соціального захисту населення. Ухвалення Закону України “Про соціальні послуги” та відповідних йому підзаконних нормативних актів передбачає зміну підходів до функціонування системи соціального захисту населення, а саме перехід від превалюючого інструмента грошових допомог (соціальних виплат, пільг, субсидій тощо) до надання соціальних послуг. Особливої актуальності ці зміни набувають в умовах воєнного стану, який вимагає регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян.

Результати дослідження сутності поняття “соціальна послуга” вказують на її істотну відмінність від попередніх підходів соціального захисту та соціального забезпечення населення. Встановлено, що, відповідно до законодавчо-нормативних документів, соціальні послуги класифікують за спрямованістю, типами, місцем і термінами надання. Існуючу класифікацію соціальних послуг запропоновано доповнити ознакою індивідуальних потреб отримувачів (реципієнтів) цих послуг. Із застосуванням загальнонаукового методу аналогії визначено чотири функції соціальних послуг – превентивну, реабілітаційну, комунікативну, правозахисну.

Перспективи подальших досліджень за цією тематикою пов’язані з організацією процесу надання соціальних послуг, зокрема з урахуванням міжнародного досвіду функціонування системи соціальних послуг, її інституційного забезпечення в Україні тощо.

Список використаної літератури

1. Горемикіна Ю. В. Теоретичні засади визначення сутності ключових понять у системі надання соціальних послуг // Глобальні та національні проблеми економіки 2017. № 15. С. 461–468. URL: <http://global-national.in.ua/archive/15-2017/93.pdf>.

2. Державне управління соціальними послугами: термінологічний аналіз / К. В. Дубич // Державне управління: теорія та практика. 2014. № 1. С. 47–60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2014_1_8.

3. Значення соціальних послуг як одного із видів соціального захисту / В. М. Литвиненко // Молодий вчений. 2014. № 7(1). С. 153–156. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2014_7%281%29_43.

4. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

5. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>.

6. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю : Закон України від 18.05.2004 р. № 1727-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1727-15#Text>.

7. Про затвердження Класифікатора соціальних послуг : Наказ Міністерства соціальної політики України від 23.06.2020 р. № 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0643-20#Text>.

8. Про затвердження Порядку надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 р. № 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2015-%D0%BF#Text>.

9. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.

10. Про організацію надання соціальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2020 р. № 587. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-%D0%BF#Text>.

11. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>.

12. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/conv#Text>.

13. Семігіна Т. Сучасна соціальна робота. К. : Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2020. 275 с.

14. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. К. : Центр громадської експертизи, 2009. 104 с.

15. Стан та перспективи соціальної безпеки в Україні: експертні оцінки : монографія / О. Ф. Новікова, О. Г. Сидорчук, О. В. Панькова [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ; НАН України, Інститут економіки промисловості. К. ; Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. 184 с.

16. Сташків Б. І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навч. посіб. Чернівці: ПАТ "ПВК "Десна", 2016. 692 с. ISBN 978-966-502-579-5.

17. Ткаченко Ю. О. Теоретичні підходи до визначення сутності та особливостей соціальних послуг // Науковий вісник Полтавського ун-ту споживчої кооперації України. Серія "Економічні науки". 2010. Ч. III. № 4(43). С. 36–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvpushk_2010_4%283%29_8.

18. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
19. Ярошенко І. С. Навчальний посібник. К. : КНЕУ, 2005. 232 с.

Pylypenko Liubomyr Mykolayovych

*Doctor of economic sciences, professor,
director of the Institute of Public Administration, Governance and Professional
Development of Lviv Polytechnic National University*
ORCID: 0000-0003-4306-7531
e-mail: liubomyr.m.pylypenko@lpnu.ua

Zmysna Iryna Ivanivna

*postgraduate student of the department
of administrative and financial management
Institute of Public Administration, Governance and Professional Development
of Lviv Polytechnic National University*
ORCID: 0009-0006-1949-5324
e-mail: iryna.i.zmysna@lpnu.ua

**ESSENCE, CLASSIFICATION AND FUNCTIONS
OF SOCIAL SERVICES IN UKRAINE**

Formulation of the problem. The extensive social policy of Ukraine, inherited from Soviet times, in particular due to the manifestation of the state's concern for its citizens by providing a large number of benefits, subsidies and social advantages without taking into account the financial capabilities of the budget, poses a threat to the economic stability of Ukraine. This is especially evident now, when the military aggression of the Russian Federation against Ukraine caused additional large-scale challenges to the system of social protection and social security of the population. Citizens have found themselves in difficult life circumstances and unable to partially or fully provide for themselves and their family members, which has caused and continues to cause irreparable damage to the social security of Ukraine. All these and other arguments determine the need to review the components of the current social system to ensure opportunities for a person to live a full and independent life.

Analysis of recent research and publications. Social services are seen throughout the world as a necessary function of society and a mechanism by which governments can address societal problems. The study of the essence of the term "social service" in the international context shows that its interpretation in a specific country is determined by its history, cultural features, political system and level of economic development. The results of the study of the essence of this concept in the scientific works of Ukrainian scientists testify to the consideration of social services as activities or actions organized by relevant institutions for the benefit of an individual or a family, the ultimate goal of which is the opportunity to lead a full, dignified life.

Presenting main material. The article analyses the Law of Ukraine “On Social Services”, defines the essence of the concept of “social service”, and classifies social services in accordance with legislative and regulatory documents. It is proposed to supplement the existing classification with a sign of individual needs of recipients of these services.

The functions of social services are defined, which should warn, mitigate or protect a person from the consequences of negative social phenomena. The proposed functions make it possible to: study the reasons preventing the achievement of the desired level of social security or stability of individuals and families; determine the factors that contribute to the successful removal of these individuals or families from crisis situations.

The definition of “social service” is formulated based on the results of the research.

Conclusions. The purpose of providing social services is to improve the quality of human life, resist demographic changes, increase the level of social protection, help reduce poverty, and overcome discrimination in all its forms. The guarantee and prerequisite for the establishment of an effective institutional system of providing social services is the adequate establishment of their essence, classification and definition of the functions they must perform in the system of social protection and social security of the population.

Key words: social services; social protection; social security.

References

1. Horemykina, Yu. V. (2017). Teoretychni zasady vyznachennia sutnosti kliuchovykh poniat u systemi nadannia sotsialnykh posluh // Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky. No. 15. S. 461–468. URL: <http://global-national.in.ua/archive/15-2017/93.pdf>.
2. Derzhavne upravlinnia sotsialnymy posluhamy: terminolohichniy analiz. (2014) / K. V. Dubych // Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka. No. 1. S. 47–60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2014_1_8.
3. Znachennia sotsialnykh posluh yak odnogo iz vydiv sotsialnoho zakhystu. (2014) / V. M. Lytvynenko // Molodyi vchenyi. No. 7(1). S. 153–156. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2014_7%281%29__43.
4. Konstytutsiia Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Pro derzhavnu dopomohu simiam z ditmy: Zakon Ukrainy vid 21.11.1992 r. No. 2811-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>.
6. Pro derzhavnu sotsialnu dopomohu osobam, yaki ne maiut prava na pensiiu, ta osobam z invalidnistiu: Zakon Ukrainy vid 18.05.2004 r. No. 1727-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1727-15#Text>.
7. Pro zatverdzhennia Klasyfikatora sotsialnykh posluh: Nakaz Ministerstva sotsialnoi polityky Ukrainy vid 23.06.2020 r. No. 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0643-20#Text>.
8. Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia pilh okremym katehoriiam hromadian z urakhuvanniam serednomisiachnoho sukupnoho dokhodu simi: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.06.2015 r. No. 389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-2015-%D0%BF#Text>.
9. Pro zakhyst personalnykh danykh: Zakon Ukrainy vid 01.06.2010 r. No. 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.

10. Pro orhanizatsiiu nadannia sotsialnykh posluh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.06.2020 r. No. 587. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-2020-%D0%BF#Text>.

11. Pro pensiine zabezpechennia: Zakon Ukrainy vid 05.11.1991 r. No. 1788-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12#Text>.

12. Pro sotsialni posluhy: Zakon Ukrainy vid 17.01.2019 r. No. 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19/conv#Text>.

13. Semyhina, T. (2020). Suchasna sotsialna robota. Kyiv: Akademiia pratsi, sotsialnykh vidnosyn i turyzmu, 2020. 275 s. ISBN 978-966-64-097-8.

14. Systema sotsialnoho zakhystu ta sotsialnoho zabezpechennia v Ukraini. Realnyi stan ta perspektyvy reformuvannia. (2009). K. : Tsentri hromadskoi ekspertyzy. 104 s.

15. Stan ta perspektyvy sotsialnoi bezpeky v Ukraini: ekspertni otsinky: monohrafiia. (2018) / O. F. Novikova, O. H. Sydoruk, O. V. Pankova [ta in.]; Lvivskiy rehionalnyi instytut derzhavnoho upravlinnia NADU; NAN Ukrainy, Instytut ekonomiky promyslovosti. K. ; Lviv : LRIDU NADU. 184 s.

16. Stashkiv, B. I. (2016). Pravo sotsialnoho zabezpechennia. Zahalna chastyna : navch. posib. Chernihiv : PAT "PVK "Desna". 692 s. ISBN 978-966-502-579-5.

17. Tkachenko, Yu. O. (2010). Teoretychni pidkhody do vyznachennia sutnosti ta osoblyvostei sotsialnykh posluh // Naukovyi visnyk Poltavskoho un-tu spozhyvchoi kooperatsii Ukrainy. Seriiia "Ekonomichni nauky". 2010. Ch. III. No. 4(43). S. 36–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvpushk_2010_4%283%29__8.

18. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

Iaroshenko, I. S. (2005). Navchalnyi posibnyk. K. : KNEU. 232 s.

УДК 35.08 (477)

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.129>**Бліщук Катерина Михайлівна**

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри регіонального та місцевого розвитку
Інституту адміністрування, державного управління та професійного
розвитку
Національного університету “Львівська політехніка”,
ORCID: 0000-0002-8154-6608
e-mail: Kateryna.m.blishchuk@lpnu.ua*

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ

Розглянуто проблематику підготовки фахівців публічної сфери в сучасних умовах. Проаналізовано програми співпраці системи освіти України з ЄС, які дають можливість в рамках мобільності студентів майбутнім фахівцям публічної сфери дослідити зарубіжний досвід. Окреслено кроки, які потрібно здійснити освітнім закладам, спрямованим на підготовку фахівців публічної сфери, відповідно до вимог сучасного світу. Представлено підходи щодо застосування американської та європейської моделей освіти у публічній сфері з метою підготовки кваліфікованих спеціалістів.

Ключові слова: фахівці; публічна сфера; освіта; навички; управління; органи публічної влади.

Постановка проблеми. У сучасних умовах публічна сфера в Україні є неефективною і потребує кардинальних змін у напрямі підвищення результативності своєї діяльності та виконання покладених на неї функцій. Зважаючи на те, що публічна сфера є багатофункціональним структурним елементом процесів, які відбуваються в суспільстві, необхідно враховувати особливості його розвитку відповідно до параметрів його впливу на трансформаційні зміни, що спостерігаються в Україні на сьогодні.

Важливу роль за цього відіграє система підготовки фахівців, здатна забезпечити органи публічної сфери висококваліфікованими та компетентними кадрами, відповідно до потреби якісного відбору виконавців державного замовлення. Кадровий потенціал органів публічної сфери повинен забезпечити ефективність діяльності на основі дотримання європейських демократичних принципів та стандартів суспільного розвитку. З огляду на велику відповідальність та масштабність рішень, що постійно приймаються в публічній сфері, підготовка фахівців, здатних ефективно функціонувати та реагувати на сучасні виклики, є необхідною базовою умовою розвитку українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні підходи до визначення особливостей кадрового забезпечення публічної сфери висвітлюються у працях багатьох науковців. Зокрема, варто згадати таких дослідників, як: Л. І. Кошелева [6], І. В. Кравець [13], Н. П. Орлова [7], Л. І. Симоненко [13], Л. М. Титаренко [10], Ю. В. Федорова [11], Б. Ю. Юхнов [11], В. П. Якобчук [13], В. А. Яценко [10] та багато інших.

У науковій літературі розглядаються питання підготовки фахівців у публічній сфері в умовах євроінтеграції України, висвітлюється проблематика професіоналізму службовців у сфері публічного управління, досліджуються інноваційні підходи до формування компетентності керівників у сфері публічного управління та адміністрування, вивчається зарубіжний досвід у підготовці фахівців з публічного управління та порівнюється з вітчизняною практикою.

Проте питання підготовки фахівців публічної сфери є надзвичайно актуальним та потребує постійних ґрунтовних досліджень, зважаючи на виклики сьогодення та вимоги, які диктуються часом.

Формулювання цілей статті. Метою статті є узагальнення сучасних підходів до підготовки фахівців публічної сфери, визначення кращих із них для застосування в українській практиці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасні реалії ставлять нові вимоги до підготовки фахівців публічної сфери, зважаючи на потребу підвищення ефективності публічного управління та розвитку компетентностей органів публічної влади. Така підготовка має першочергове значення для успішної реалізації соціально-економічних реформ та підвищення якості життя населення як країни загалом, так і її регіонів.

У підготовці фахівців потрібно розуміти, наскільки затребуваними вони є в тій чи іншій галузі. Щодо публічної сфери, то тут можна провести такі паралелі: на одного державного службовця в Україні припадає 170 громадян. Водночас, порівнюючи цей показник із іншими європейськими країнами, слід зазначити, що в Литві на 1 випускника зі спеціальності “публічне управління” припадає 165 громадян, у Німеччині – 163, у Франції – 190, в той час як в Естонії – 50, а в Латвії – 26 громадян відповідно [4].

На сьогодні потрібно зважати на реалії сьогодення через призму повномасштабної війни на території України, тому виникає питання оптимізації кількості працівників публічної сфери. Окремі представники публічної влади вважають, що немає потреби скорочувати апарат публічних службовців; необхідно провести відповідні реформи та змінити функціонал публічної служби, позбавити фахівців непритаманних їм функцій та здійснювати їх підготовку відповідно до вимог та умов цифровізації українського суспільства [8].

У багатьох країнах реформування системи підготовки фахівців публічної сфери відбувається відповідно до концепції нового публічного менеджменту (New Public Management, NPM). Ця концепція декларує можливість у процесі підготовки фахівців публічної сфери застосовувати підходи, що використовуються у бізнес-середовищі.

Ідеологія New Public Management як протипага класичної бюрократичної форми управління (Old Public Management) сформувалася в 90-х рр. ХХ ст. і була спрямована на адаптацію успішних управлінських технологій бізнесу для цілей ефективного керівництва в громадському секторі. Новий публічний менеджмент запропонував відповіді на проблемні питання, які існували в публічній сфері багатьох країн і були пов'язані із бюрократією, централізацією влади, ієрархічністю тощо.

Впровадження концепції Нового публічного менеджменту довело свою ефективність у багатьох країнах. Зокрема, йдеться про Великобританію, США, Нову Зеландію, Канаду, тому вважаємо доцільним врахувати їхній досвід і здійснювати підготовку фахівців публічної сфери відповідно до цієї концепції, яка передбачає делегування повноважень, розподіл обов'язків між членами команди та мультифункціональність фахівців.

Оскільки на сучасному етапі розвитку українського суспільства акцент робиться на тому, щоб не здійснювати громадські послуги державними організаціями безпосередньо, а організовувати цей процес, мобілізуючи потенціали та ресурси громади, вважаємо, що процес підготовки фахівців публічної сфери слід організовувати саме із врахуванням підходів Нового публічного менеджменту:

- спрямованості не на процес управління, а на результат;
- трансформації функції контролю у публічній сфері на моніторинг та звітність;
- фокусування спеціалістами уваги на споживачах публічних послуг та на задоволенні їх потреб як громадян держави.

Основою підготовки фахівців публічної сфери є компетентнісний підхід, адже вони повинні володіти компетентностями, основні з яких представлені в табл. 1.

Аналіз інформації, представленої в табл. 1, призводить до висновку, що сукупність професійної, управлінської, функціональної, соціальної та особистісних компетенцій дає можливість вести мову про комплексність компетентнісного підходу та про потребу володіння фахівцями публічної сфери усіма знаннями, вміннями та навиками в рамках зазначених компетентностей.

Загалом, вимоги до підготовки фахівців публічної сфери істотно змінюються в умовах прогресуючої цифровізації усіх сфер життєдіяль-

ності українського суспільства, оскільки все більше зміщуються акценти в бік таких мета-компетенцій, як гнучке мислення майбутніх фахівців, орієнтація їх на успішне ведення переговорів та надання публічних послуг, прийняття рішень та експертна оцінка, емоційний інтелект, управління людьми, креативність, критичне мислення та уміння вирішувати комплексні проблеми.

Таблиця 1

**Характеристика компетентностей,
якими повинні володіти фахівці публічної сфери**

Компетентності	Їх характеристика
1	2
Професійна компетентність	Цей вид компетенції показує, якими здібностями, навиками, уміннями та знаннями повинна володіти особа, щоб гідно нести звання представника держави. Це – сукупність знань, умінь, навиків і здібностей, які обумовлені специфікою роботи сучасного фахівця публічної сфери. Професійна компетентність передбачає належність до певної професійної групи, сутність та місію професій сфер публічного управління
Особистісні компетентності	Включають у себе такі характеристики індивідуума: – інтелектуальні та фізіологічні здібності особистості (швидкість реакції, сприйняття інформації, енергійність, витривалість, уважність, пам'ять та швидкість мислення, аналітичне та гнучке мислення); – вольові якості особистості (обов'язковість, здатність до подолання труднощів, витримка, дисциплінованість, наполегливість, рішучість, справедливість, цілеспрямованість, мотивація досягнення успіху, самокритичність, стресостійкість, саморозвиток, самоконтроль, оптимізм, впевненість у собі); – темперамент (рівень нейротизму, інтро- та екстравертованість)
Управлінська компетентність	Керівник органу публічної влади повинен володіти спеціальними знаннями та навиками сучасного менеджменту, здатністю виконувати усі функції управління, планувати, організовувати, контролювати виконувану роботу, володіти сукупністю таких менеджерських рис: надійністю у вирішенні кінцевих рішень, відповідальністю, прагненням до раціоналізму й високої якості, домінантністю, взаєморозумінням та об'єктивністю

Продовження табл. 1

1	2
Соціальна компетентність	<p>Соціальну компетентність умовно можна розділити на такі складові:</p> <ul style="list-style-type: none"> – соціально-практичну (виявляється через здатність налагоджувати співпрацю з громадськими організаціями, іншими органами публічного управління, намагатися досягати співпраці з колегами, відігравати певну роль у команді, працювати в команді); – комунікативну (здатність ефективно спілкуватись з колегами, керівниками, підлеглими та громадянами)
Функціональна компетентність	<p>Функціональна компетентність включає:</p> <ul style="list-style-type: none"> – наявність профільної освіти; – здатність самостійно приймати рішення; – теоретичні знання та практичні навички, необхідні для виконання посадових обов'язків; – уміння знаходити нестандартні рішення; здатність планувати та організовувати свою трудову діяльність

Джерело: [5].

Отже, у процесі підготовки фахівців публічної сфери необхідно враховувати, що під час виконання своїх службових обов'язків у майбутньому ці спеціалісти повинні володіти основним набором навичок, які представлені на рис. 1.

Таким чином, підготовка фахівців, здатних ефективно виконувати покладені на них функції в публічній сфері, повинна забезпечувати не лише володіння здобувачами певними знаннями, пов'язаними зі специфікою їх майбутньої діяльності, але й розвиток у них навичок особистісного спрямування. Ці мета-компетенції можна вважати актуальнішими для управлінців у контексті забезпечення їх професіоналізму і розцінюються науковцями як основний імпульс просування працівників публічної сфери по кар'єрних сходах у майбутньому [11].

Розширення та поглиблення особистісних компетенцій у процесі підготовки фахівців публічної сфери можна реалізувати на основі такого методу навчання, який базується на вже надбаному досвіді, тобто так званого циклу Колба (рис. 2). Цей метод визначає порядок особистісного навчання і дає можливість досвідченим людям приймати доповнення до своєї поведінки, що склалася, на рівні внутрішніх переконань.

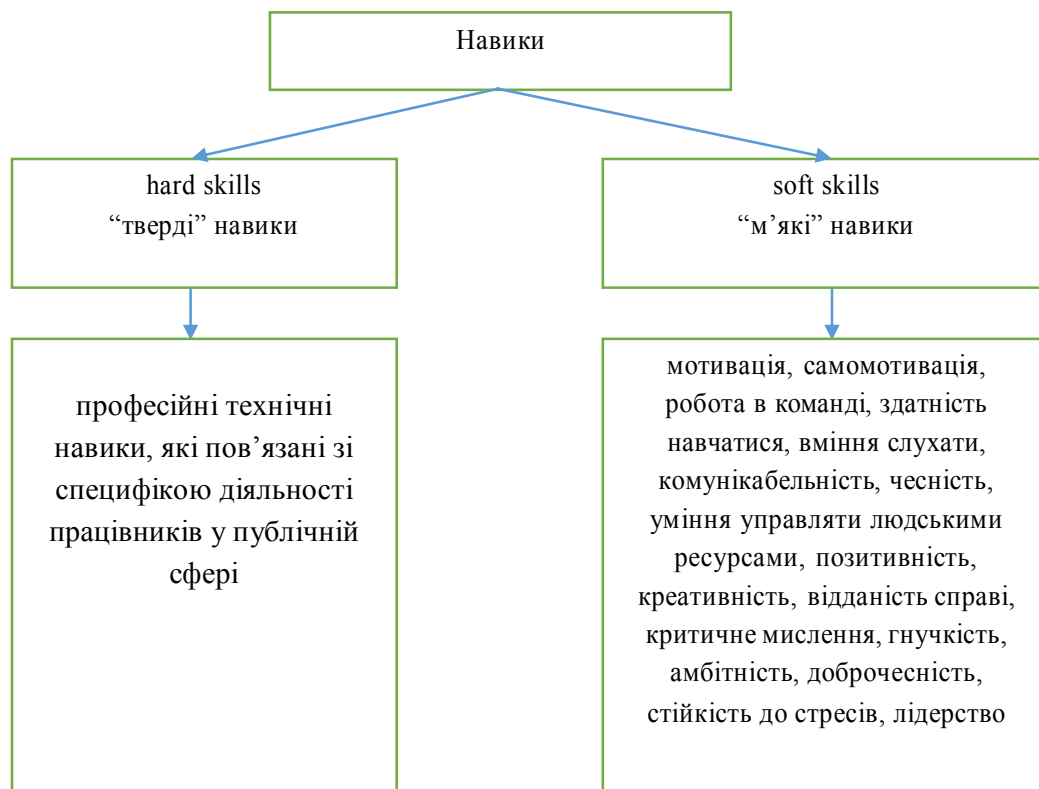


Рис. 1. Навики, необхідні фахівцям публічної сфери для ефективного виконання своїх функцій та повноважень

Джерело: власні узагальнення.

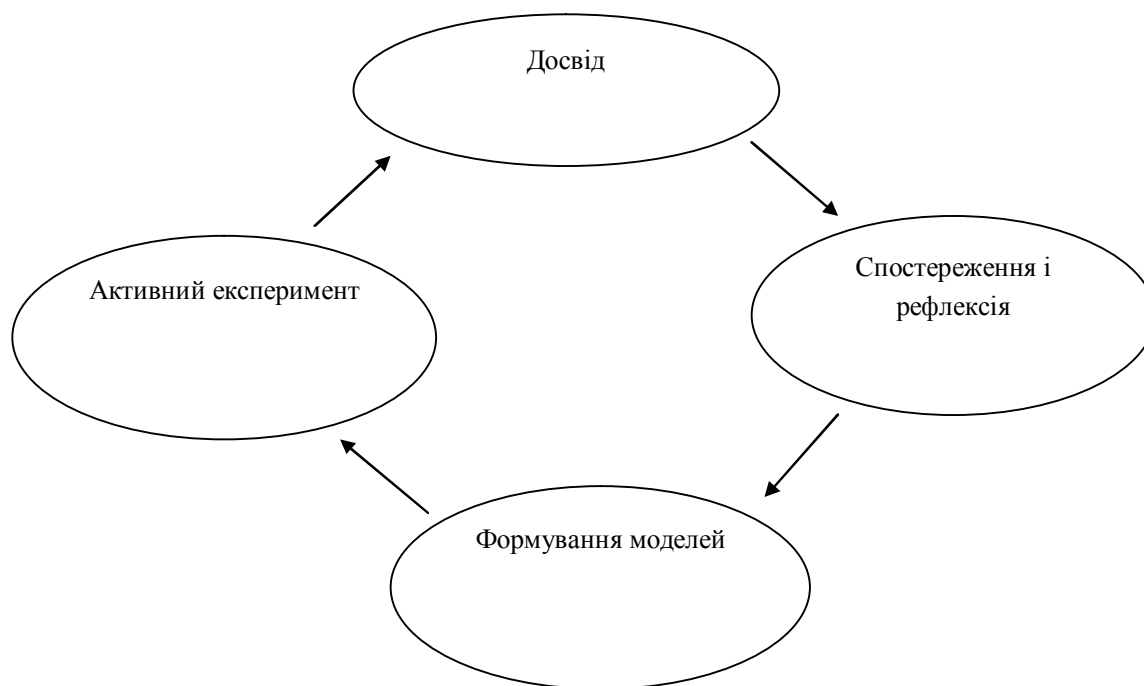


Рис. 2. Цикл Колба в контексті підготовки фахівців публічної сфери

Джерело: [5].

Основою моделі емпіричного навчання Д. Колба, за якою слід здійснювати підготовку фахівців публічної сфери, є процес інтеграції таких елементів:

- 1) рефлексії, тобто аналізу і синтезу знань та діяльності щодо створення нових знань;
- 2) діяльності або застосування знань у реальному світі;
- 3) знань, які містять поняття, факти й інформацію, отриману в рамках формального навчання і минулого досвіду.

Іншими словами, навчальний цикл повинен складатися з чотирьох взаємопов'язаних етапів:

- етапу конкретного досвіду, на якому майбутні спеціалісти матимуть можливість реалізовувати набуті знання та здобуті навички;
- етапу активного експериментування у процесі своєї безпосередньої діяльності;
- етапу рефлексивного спостереження, під час якого фахівці на основі візуального сприйняття інформації набуватимуть нового досвіду, корисного для своєї роботи;
- етапу абстрактної концептуалізації, тобто узагальнення здобутих знань та вироблення на цій основі нових умінь, навиків, досвіду та інформаційних даних.

У сучасному світі особливу увагу слід приділяти інформаційно-комунікаційним навикам спеціалістів публічної сфери, зокрема, у сфері їх комунікації з іноземними партнерами. З метою розвитку цих знань та умінь у процесі підготовки фахівців публічної сфери необхідно використовувати різноманітні інструменти, методи, підходи та засоби, які дають можливість здобувати освіту у процесі тісної взаємодії із закордонними освітніми закладами.

На сьогодні існує низка програм співпраці системи освіти України з Європейським Союзом у рамках проєктів Європейських освітніх ініціатив, які дають змогу ефективно реалізовувати політику інтернаціоналізації завдяки мобільності студентів (табл. 2).

Програми співпраці системи освіти, згадані в табл. 2, сприяють розвитку освітніх ініціатив шляхом надання грантів на мобільність студентів публічної сфери й інфраструктурну підтримку, а також базуються на принципах партнерства наукових установ, вищих закладів, громадськості, бізнесу та держави. Завдяки їм виникають додаткові можливості для підготовки кваліфікованих спеціалістів, покликаних працювати у публічній сфері, завдяки вивченню зарубіжного досвіду та можливостей його впровадження.

Таблиця 2

Програми співпраці системи освіти України з ЄС

Програма	Характеристика
Стратегічні партнерства	Повинні допомагати передавати, розвивати та впроваджувати інноваційні практики та спільні ініціативи розвитку співробітництва, колегіального навчання та обміну досвідом на організаційному, місцевому, регіональному, національному або європейському рівнях
Альянси знань	Проекти, орієнтовані на результат, які є транснаціональними та структуровані відповідно до цих вимог. Вони засновані, зокрема, між вищою освітою і бізнесом і спрямовані на формування більш широкого соціально-економічного середовища, налаштовані досягти одну або декілька цілей у напрямі зміцнення інноваційного потенціалу Європи та заохочення інноваційної діяльності у сфері вищої освіти, бізнесу
TEMPUS	Реалізація університетських проектів у напрямі формування простору для співпраці та підтримки модернізації системи вищої освіти країн-партнерів ЄС в рамках освітньої програми Європейського Союзу. Ця програма додатково пропагує підхід до міжлюдської співпраці та направлена на добровільне наближення систем вищої освіти в країнах-партнерах до здобутків розвитку вищої освіти в державах-членах ЄС
ERASMUS	Програма розвитку міжнародної конкурентоспроможності та стимулювання європейської ідентичності через освіту, завдяки якій існує можливість реалізовувати відповідні політичні та економічні завдання
SOCRATES	Підрозділ програми ERASMUS в рамках програми академічної мобільності, який призначений для того, щоб просувати дистанційне навчання, мовні навички та інформацію
ERASMUS+	Реалізація програми відбувається в частині управління навчальними процесами та реформування системи вищої освіти, заохочення до навчання за кордоном, здійснення навчальних обмінів між закладами вищої освіти, налагодження міжнародної академічної та міжуніверситетської співпраці. Інструменти програми спрямовані на реалізацію проектів, що становлять спільний інтерес для європейської спільноти, а також на підтримку ініціатив та ідей молоді та активізацію молодіжної діяльності

Джерело: складено автором на основі [1–3].

Аналіз програм співпраці системи освіти України з ЄС дає можливість зрозуміти, яке значення має така міжнародна взаємодія для підготовки українських фахівців публічної сфери. Зокрема, стратегічні партнерства сприяють покращенню якості освіти шляхом реалізації спільних грантових проєктів, програм академічного обміну, програм подвійного дипломування, наукової співпраці між закладами вищої освіти України та зарубіжних країн, що, безперечно, позитивно впливає на якість підготовки спеціалістів. Тут варто згадати і альянси знань, які мають мультифункціональне значення і повинні підвищувати фаховий рівень майбутніх фахівців відповідно до свого прикладного значення, можливості глибокого вивчення міжнародного досвіду та інноваційного спрямування функціонування таких альянсів.

Програма TEMPUS базується на принципах партнерства наукових установ, вищих закладів, громадськості, бізнесу та держави, що дає можливість майбутнім фахівцям завдяки мобільності студентів вивчати та переймати позитивний зарубіжний досвід та впроваджувати його у публічній сфері України. В рамках ERASMUS та ERASMUS+ існує можливість підвищення кваліфікації фахівців відповідно до реалізації грантових проєктів, що покращує фаховий рівень спеціалістів, які працюють у публічній сфері.

Отже, освітній аспект та діяльність закладів вищої освіти має важливе значення для підготовки фахівців публічної сфери.

У процесі підготовки фахівців необхідно розуміти важливість інноваційного підходу, що полягає у застосуванні новітніх методик навчання, які б надали можливість системного бачення суспільних процесів, напрацьовувати навички пошуку оригінальних ідей, сприяли розкриттю творчого потенціалу спеціалістів у майбутньому. З цією метою слід звернути увагу на перспективні інноваційні розробки щодо підготовки фахівців для публічної сфери, які представлені в табл. 3.

Інноваційні розробки, представлені в табл. 3, передбачають застосування таких засобів цифровізації в навчальному процесі, як “віртуальна школа” та “кар’єрний портал”, які полегшують сприйняття інформації та забезпечують майбутніх фахівців необхідними та доступними даними. “Соціальна карта співробітника” та “корпоративний університет” є стимулювальними засобами та сприяють підвищенню професійного рівня спеціалістів, завдяки чому підвищується якість виконання покладених на них завдань.

У процесі навчання майбутніх фахівців варто орієнтуватися на зарубіжний досвід, який загалом представлений двома основними моделями освіти у публічній сфері:

– американська модель, відповідно до якої фахівець публічної сфери визначається як кваліфікований менеджер, тому у процесі його підготовки акцент ставиться на управлінських, політичних і економічних дисциплінах, оскільки вони розглядаються як наукова основа ефективного прийняття рішень у публічній сфері;

– європейська континентальна модель, у якій фахівець публічної сфери позиціонується як якісний виконавець рішень органів публічної влади. Базою для підготовки таких спеціалістів у рамках зазначеної моделі є фахова юридична освіта, виходячи із необхідності реалізації службовцями прийнятих рішень відповідно до норм права [12].

Таблиця 3

Інноваційні розробки щодо підготовки фахівців публічної сфери

Інноваційні розробки	Їх характеристика
“Соціальна карта співробітника”	Програма немонетарної мотивації співробітників
“Віртуальна школа”	Внутрішній портал організації, завдяки якому співробітник отримує можливість у режимі он-лайн знайомитися з лекціями фахівців, навчатись за дистанційними програмами західних бізнес-шкіл, брати участь у дистанційних ділових іграх і вебінарах
“Кар’єрний портал”	Інтернет ресурс є професійним співтовариством, інтегрованим з соціальними мережами
“Корпоративний університет”	Продумана система навчання персоналу, в рамках якої для досягнення цілей фірми використовуються всі традиційні форми бізнес-освіти

Джерело: складено автором на основі [9].

На відміну від американської моделі, система підготовки фахівців публічної сфери в Німеччині вирізняється жорсткими кваліфікаційними вимогами до якостей персоналу відповідно до функціональних обов’язків майбутнього спеціаліста. Як у Німеччині, так і у Франції та багатьох інших європейських країнах фахівці публічної сфери отримують професійну підготовку в спеціальних навчальних закладах, у яких працівник отримує необхідні знання і навички як загальної, так і професійної освіти.

На нашу думку, для України найбільш прийнятним є варіант оптимального поєднання підходів американської та європейської моделей, відповідно до якого фахівців публічної сфери слід готувати з акцентом

на розвиток у ньому управлінських якостей та фахових знань з юриспруденції. Водночас потрібно пам'ятати про особистісні навички, які слід розкривати у майбутніх спеціалістів, завдяки яким вони матимуть змогу розкрити свій потенціал. Фахівець публічної сфери повинен бути максимально наближеним до вимог часу та вміти працювати з проблемами, вирішення яких дасть змогу ефективно функціонувати як окремим громадам, так і державі загалом.

Висновки. Забезпечення якісної підготовки фахівців публічної сфери має важливе значення для розвитку Української держави. Трансформації, що спостерігаються на сьогодні в українському суспільстві, потребують радикальних перетворень у напрямі формування сучасних підходів до підготовки кадрів, зокрема, це стосується підходів у наданні освітніх послуг для фахівців публічної сфери.

Підвищення якості підготовки фахівців публічної сфери України, повинно ґрунтуватися на основі таких підходів:

1. Застосування концепції Нового публічного менеджменту у підготовці фахівців публічної сфери, що передбачає делегування повноважень, розподіл обов'язків між членами команди та мультифункціональність фахівців. Процес підготовки фахівців публічної сфери слід спрямовувати не на процес управління, а на результат; трансформацію функції контролю на моніторинг та звітність; фокусування уваги на споживачах публічних послуг та на задоволенні їх потреб як громадян держави.

2. Розвиток професійних, управлінських, функціональних, соціальних та особистісних компетенцій майбутніх фахівців (компетентнісний підхід).

3. Фокусування уваги на розширенні та поглибленні особистісних компетенцій у процесі підготовки фахівців публічної сфери на основі циклу Колба, який визначає порядок особистісного навчання і дає можливість досвідченим людям приймати доповнення до своєї поведінки, що склалася, на рівні внутрішніх переконань.

4. Залучення майбутніх фахівців до програм співпраці системи освіти України з ЄС, що значно розширює їхні професійні горизонти.

5. Використання інноваційних розробок у процесі підготовки фахівців публічної сфери, які полегшують сприйняття інформації, забезпечують майбутніх фахівців необхідними даними та сприяють підвищенню професійного рівня спеціалістів.

6. Впровадження зарубіжного досвіду на основі оптимального поєднання підходів американської та європейської моделей, відповідно до якого фахівців публічної сфери слід готувати з акцентом на розвиток у ньому управлінських якостей та фахових знань з юриспруденції.

Перспективами подальших наукових досліджень в зазначеному напрямку є обґрунтування стратегічних напрямів розвитку кадрової політики в публічній сфері у поствоєнний період.

Список використаної літератури

1. Академічна мобільність / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/osvita-za-kordonom/akademichna-mobilnist> (дата звернення: 28.02.2023).
2. Альянси знань / National Office Erasmusplus. URL: <http://erasmusplus.org.ua/erasmus/ka2-proekty-spivpratsi/aliansy-znan.html> (дата звернення: 28.02.2023).
3. ЕРАЗМУС / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/erazmus> (дата звернення: 28.02.2023).
4. Кількість держслужбовців в Україні є оптимальною // Вголос. URL: com.ua/news/kilkist-derzhsluzhbovtsiv-v-ukrayini-ye-optimalnoyu_245154.html (дата звернення: 27.02.2023).
5. Козаченко Т. П. Формування професійної компетентності фахівців публічного управління щодо стратегічної екологічної оцінки // Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 14. С. 79–86.
6. Кошелева Л. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування // Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. Вип. 2(37). С. 13–19.
7. Орлова Н. Підготовка фахівців з публічного управління в умовах євроінтеграції України // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2019. № 3. С. 139–150. DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(104\)12](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(104)12).
8. План оптимізації держслужби не треба сприймати як скорочення // Укрінформ. 2022. 9 серп. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3546913-plan-optimizacii-derzsluzbi-ne-treba-sprijmati-ak-skorocenna-nemcinov.html> (дата звернення: 28.02.2023).
9. Соколовська В. В. Інновації в системі управління підприємством // Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України : зб. наук. пр. VI Міжнар. наук.-практ. конф. Вінниця : Видавничо-редакційний відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2018. Ч. 1. С. 189–196.
10. Титаренко Л. М., Яценко В. А. Професіоналізм службовців у сфері публічного управління в умовах суспільно-політичних змін. URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/282>. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-241-255](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-241-255).
11. Федорова Ю. В., Юхнов Б. Ю. Інноваційні підходи до формування компетентності керівників у сфері публічного управління та адміністрування. Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Економіка і управління. 2020. Т. 31 (70). № 1. С. 185–189. DOI: <https://doi.org/10.32838/2523-4803/70-1-32>.
12. Шевченко А. С. Порівняльний аналіз окремих аспектів підготовки магістрів публічного адміністрування в США та в Україні // Вісник Черкаського університету. 2017. Вип. 15. С. 137–144.
13. Якобчук В. П., Симоненко Л. І., Кравець І. В. Теорія економіки в підготовці фахівців з публічного управління: зарубіжний досвід та вітчизняна практика // Державне управління: удосконалення і розвиток. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1980>. DOI: [10.32702/2307-2156-2021.2.39](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.2.39).

Blishchuk Kateryna Mykhailivna

*PhD in Economic Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Regional and Local Development,
Institute of Public Administration, Governance and Professional Development,
Lviv Polytechnic National University
ORCID: 0000-0002-8154-6608
e-mail: Kateryna.m.blishchuk@lpnu.ua*

MODERN APPROACHES TO PUBLIC SPHERE SPECIALIST TRAINING

Formulation of the problem. The system of specialist training, which allows providing public authorities with highly qualified and competent personnel, plays a significant role in the development of the public administration sector. The public service personnel should ensure the effectiveness of activities based on compliance with European democratic principles and standards of social development.

Analysis of recent research and publications. Though many scientists highlighted theoretical approaches to defining staffing peculiarities in the public sphere, the training of public sphere specialists remains topical and requires constant thorough research due to present challenges and time-stipulated requirements.

Separation of previously unsettled parts of the general problem. This paper aims to substantiate current approaches to training public sphere specialists.

Presenting main material. Given the need to increase the efficiency of public administration and develop competencies of public authorities, modern realities set new requirements for the training of public sphere specialists.

The specialist training reform in the public sphere should be based on the New Public Management (NPM) concept. This concept declares the possibility of training public servants by applying approaches used in the business environment.

The training of specialists, able to effectively perform the functions assigned to them in the public sphere, should ensure not only the acquirement of certain knowledge related to the specifics of future activities but also their development of personal skills. These meta-competencies can be considered more relevant for managers in the context of ensuring their professionalism. They are also regarded by scientists as the main impetus for the career promotion of public sector workers in the future.

A set of educational programs for cooperation between Ukraine and the European Union within the framework of projects of European educational initiatives, which allow to effectively implement internationalization policies through student mobility, promote the development of educational initiatives by rendering grants for student mobility and infrastructure support, being based on the principles of partnership among scientific institutions, higher establishments, the public, business and the state.

To harmonize education with the requirements of the modern world, educational institutions need to take the following steps: focusing on real staffing needs and requests of public authorities at various levels; annual modernization of educational programs in the field of public administration; participation of academic staff in European programs, projects, internships aimed at enhancing the quality of the educational process; close cooperation with leading experts in the field of public administration.

For Ukraine, the most acceptable is the option of the optimal combination of approaches of the American and European models, according to which specialists for the

public sphere should be trained with an emphasis on the development of their managerial qualities and professional knowledge of jurisprudence. At the same time, it is necessary to reveal the personal skills of future specialists, which will help to unleash their potential.

Conclusions. The transformations observed today in Ukrainian society require radical changes towards the formation of new approaches to staff training as well as the unification of approaches in the provision of educational services to public sector specialists. At the same time, it is necessary to take into account the foreign experience of implementing new public management, which will enable future specialists not only to join the international labor market but also to effectively implement the principles of sustainable democratic development in the Ukrainian state.

Key words: specialists; public sphere; education; skills; management; public authorities.

References

1. Akademichna mobil'nist' [Academic mobility] / Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/osvita-za-kordonom/akademichna-mobilnist> [in Ukrainian].
2. Al'iansy znan' [Alliances of knowledge] / National Office Erasmusplus. URL: <http://erasmusplus.org.ua/erasmus/ka2-proekty-spivpratsi/aliansy-znan.html> [in Ukrainian].
3. ERAZMUS+ / Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/erazmus+> [in Ukrainian].
4. Kil'kist' derzhsluzhbovtziv v Ukraini ie optimal'noiu [The number of employees in Ukraine is optimal]. *Vgolos*. URL: vgolos.com.ua/news/kilkist-derzhsluzhbovtziv-v-ukrayini-ye-optymalnoyu_245154.html [in Ukrainian].
5. Kozachenko, T. (2017). Formuvannya profesiyanoi kompetentnosti fahivtsiv publichnogo upravlinnya schodo strategichnoyi ekologichnoyi otsinky [Formation of professional competence of specialists in public administration regarding strategic environmental assessment]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*. – *Investments: practice and experience*. 14. 79–86.
6. Kosheleva, L. (2018). Osnovni teoretychni pidhody do vyznachennya publichnogo administruvannya [Basic theoretical approaches to defining public administration]. *Derzavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*. – *State administration and local self-government*. 2(37). 13–19 [in Ukrainian].
7. Orlova, N. (2019). Pidgotovka fahivtsiv z publichnogo upravlinnya v umovah yevrointegratsiyi Ukrainy [Training of specialists in public administration in the conditions of European integration of Ukraine]. *Zovnishnya torgivlya: ekonomika, finansy, pravo*. – *Foreign trade: economy, finance, law*. 3. 139–150. DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(104\)12](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(104)12) [in Ukrainian].
8. Plan optymizatsiyi derzsluzby ne treba spryymaty yak skorochennya [The plan to optimize the civil service should not be perceived as a reduction]. *Ukrinform*. – *Ukrinform*. 2022. 9 serp. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3546913-plan-optimizacii-derzsluzbi-ne-treba-spriymati-ak-skorocenna-nemcinov.html> [in Ukrainian].
9. Sokolovska, V. V. (2018). Innovatsiyi v systemi upravlinnya pidpnyemstvom [Innovations in the enterprise management system]. Socio-political, economic and humanitarian dimensions of the European integration of Ukraine: Collection of scientific works of the VI International Scientific and Practical Conference. Vinnytsya: Vydavnycho-redaktsiyyny viddil VTEI KNTEU. 1. S. 189–196 [in Ukrainian].

10. Tytarenko, L. M., Yatsenko, V. A. Profesionalizm sluzbovtziv u sferi publichnogo upravlinnya v umovah suspilno-politychnyh zmin [Professionalism of employees in the field of public administration in the conditions of socio-political changes]. URL: <http://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/282>. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-241-255](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-241-255) [in Ukrainian].

11. Fedorova, Yu. V., Yuhnov, B. Yu. (2020). Innovatsiyni pidhody do formuvannya kompetentnosti kerivnykiv u sferi publichnogo upravlinnya ta administruvannya [Innovative approaches to the formation of competence of managers in the field of public management and administration]. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskogo. Seriya: Ekonomika I upravlinnya. – Academic notes of TNU named after V. I. Vernadskyi. Series: Economics and management*. Vol. 31 (70). No. 1, 185–189. DOI: <https://doi.org/10.32838/2523-4803/70-1-32> [in Ukrainian].

12. Shevchenko, A. S. (2017). Porivnyalnyy analiz okremykh aspektiv pidgotovky magistriv publichnogo administruvannya v USA ta v Ukraini [Comparative analysis of some aspects of the training of masters of public administration in the United States and Ukraine]. *Visnyk Cherkaskoho universytetu. – Bulletin of Cherkasy University*. 15, 137–144 [in Ukrainian].

13. Yakobchuk, V. P., Symonenko, L. I., Kravets, I. V. Teoriya ekonomiky v pidgotovtsi fahivtsiv z publichnogo upravlinnya: zarubiznyy dosvid ta vitchyznyana praktyka [Economic theory in the training of public administration specialists: foreign experience and domestic practice]. *Derzavne upravlinnya: udoskonalennya i rozvytok. – Public administration: improvement and development*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1980>. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.2.39 [in Ukrainian].

УДК 377.35 : 352

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.144>**Наконечний Олександр Сергійович**

*аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національного університету "Львівська політехніка",
начальник відділу соціально-економічного розвитку Франківської районної
адміністрації Львівської міської ради, м. Львів
ORCID: 0000-0001-9914-0473
e-mail: n.oleksandr90@gmail.com*

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ
ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Зазначено, що посадові особи органів місцевого самоврядування постають перед необхідністю вирішення значної кількості управлінських та організаційних завдань розвитку територіальних громад, що зумовлює необхідність пошуку шляхів зростання ефективності їх професіоналізації. За результатами аналізу напівструктурованих інтерв'ю та фокус-групових обговорень виявлено, що голови та заступники голів місцевих рад всіх рівнів усвідомлюють необхідність зростання професіоналізму посадових осіб. Вказано, що внутрішнє навчання організовувалось практично у всіх органах місцевого самоврядування, навчальні програми здебільшого були націленими на розвиток компетенцій, необхідних для реалізації повноважень місцевого самоврядування. Виявлено організаційні недоліки: відсутність у посадових осіб управлінського досвіду та недостатність професіоналів в структурі органів місцевого самоврядування. Засвідчено відсутність формалізованих інструментів визначення потреб у навчанні, недостатню ефективність онлайн навчання, фінансову залежність системи забезпечення професіоналізації від зовнішніх інституцій. Визначено нецільність створення вузькоспеціалізованих навчальних програм особистісного розвитку посадових осіб, рекомендовано створювати умови для їх самоосвіти. Сформовано пропозиції для органів місцевого самоврядування щодо організації процесу управління професіоналізацією та для регіональних центрів підвищення кваліфікації щодо організації навчальних курсів. Подальші дослідження рекомендовано в напрямку напрацювання алгоритмів узгодження програм професіоналізації з особливостями розвитку територіальних громад.

Ключові слова: територіальна громада; місцеве самоврядування; професіоналізація; фаховий розвиток, компетентність; навчальні програми; ціннісні орієнтири.

Актуальність дослідження. Реформа децентралізації і розвиток системи місцевого самоврядування докорінно змінили управлінські завдання, покладені на посадових осіб органів місцевого самоврядування. Найбільш виразно ці зміни проявились після об'єднання територіальних громад, що актуалізує проблему професіоналізації посадовців, їх здатності ефективно здійснювати владні та управлінські повноваження в

умовах швидкоплинного середовища. Професіоналізм особи, наділеної владними повноваженнями, є головним чинником ефективного розвитку громади, а динамічність політичних, соціальних та економічних факторів середовища, прискорення інформаційних потоків та темпи організаційних змін у правовому полі щодня лише посилюють вимоги до професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, що підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

Постановка проблеми. Посадові особи утворених шляхом децентралізації органів місцевого самоврядування зіткнулись з необхідністю працювати в новій системі управлінських і організаційних відносин, в якій більшість із них не мали попередньо набутого досвіду. Цю проблему не вирішує незначна кількість посадовців з досвідом державного управління в минулому, адже його зазвичай виявляється недостатньо для прийняття професійно обґрунтованих управлінських рішень в нових умовах. Отож, виникає нагальна необхідність пошуку шляхів зростання ефективності програм професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування.

Мета дослідження та основні завдання для її досягнення. Метою дослідження є виявлення розривів між існуючим і бажаним рівнями професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування та формування пропозицій щодо практичних шляхів зростання її результативності. Завданнями для досягнення цієї мети є визначення переваг та недоліків професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування та напрацювання практичних рекомендацій на рівнях органів місцевого самоврядування та регіональних центрів підвищення кваліфікації.

Предметом дослідження обрано результативність професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування.

Методи та інформаційна база дослідження. Обрання методів дослідження зумовлено поставленою метою. Використовували два інструменти: глибинні напівструктуровані інтерв'ю (загалом проведено 74 онлайн співбесіди впродовж листопада–грудня 2022 р.) та фокус-групові обговорення, до яких було залучено:

– голів (або заступників) міських (14 осіб), селищних (22 особи), сільських (32 особи) рад;

– фахівців Центру підвищення кваліфікації фахівців Національного університету “Львівська політехніка” (ЦПКФ) (6 осіб).

Респондентів обирали з умовою забезпечення повноти представлення різних органів місцевого самоврядування серед 73 територіальних громад Львівської області.

Як інформаційну базу дослідження, використовували нормативно-правові документи, якими регламентується забезпечення діяльності

територіальних громад та дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців у сфері управління розвитком людських ресурсів органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До проблеми професіоналізації в державному управлінні та місцевому самоврядуванні науковці звертаються доволі часто, досліджуючи окремі її складові. Загалом професіоналізація державних службовців розглядається науковцями як необхідна умова для реформи державного управління [3; 6; 13, 14], яку слід проводити з урахуванням сучасних потреб у професійному навчанні [2; 4; 8, 9]. Метою професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування науковці визначають забезпечення підготовки фахівців [2; 6]. Дослідники виділяють 3 рівні професіоналізму – освітній рівень, досвід роботи та професійну досконалість [5; 10]. Необхідними умовами професіоналізації науковці визначають особисту зацікавленість у розвитку та глибоку внутрішню мотивацію [1; 9; 15]. Також професіоналізацію публічної служби фахівці з державного управління вважають необхідною умовою формування довіри до інститутів влади з боку громадянського суспільства [2; 13].

Окремий науковий інтерес становлять дослідження зарубіжного досвіду професіоналізації державних службовців та можливості впровадження його кращих практик в Україні [16].

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз наукових доробок свідчить про відсутність досліджень, присвячених проблемі забезпечення результативності професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням одержаних результатів. Територіальні громади в Україні – соціальний інститут народовладдя, об’єктивізований і наділений владними повноваженнями в результаті реформи децентралізації. Законодавчо визначеними складовими системи місцевого самоврядування є територіальна громада, сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; староста; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; органи самоорганізації населення [11]. Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні (самоврядні), здійснення яких пов’язане з вирішенням питань місцевого значення, та на делеговані – пов’язані з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Дослідження професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування для ефективного вирішення питань життєдіяльності і розвитку територіальної громади потребує чіткого розуміння пов’язаних дефініцій “професія” та “професіонал”. Зазвичай ці поняття розглядаються не-

відривно, утворюючи стійкі зв'язки. Так, сприйняття професії як активності суб'єкта передбачає сприйняття професіонала як суб'єкта діяльності [3], розглядаючи професію як предметну діяльність, мають на увазі, що професіонал – це фахівець, а визначення професії як ознаки належності до певного фаху спричиняє до розуміння його суб'єкта як співтовариства професіоналів [13].

Дослідники категорії професіоналізації визначають її як процес оволодіння професією, професійний розвиток індивіда, становлення професіонала [5]. Ми погоджуємось, що професіоналізм є одним із найважливіших рушіїв соціальної динаміки територіальної громади [7] і розглядаємо його як багатоаспектне явище становлення посадової особи як фахівця з управління розвитком громади. Також не викликає сумніву, що для державних службовців головними ознаками професіоналізму є нормативно-правова та управлінська компетентності, знання у галузі адміністрування, навички критичного мислення, комунікаційні вміння (що включає основу знань з психології управління) у поєднанні з загальною освіченістю та порядністю [1].

Аналіз підходів науковців дає змогу окреслити дефініцію професіоналізації як фаховий розвиток людини у певній галузі, що передбачає комплексне опанування спеціалізованих знань, компетенцій, інтелектуальних інструментів та ціннісних орієнтирів для забезпечення якісної результативності її практичної діяльності та затребуваності у соціо-економічній системі. Крім того, професіоналізацію публічної служби доцільно розглядати як динамічний процес, на різних стадіях якого посадовці мають закріплювати або змінювати досягнутий рівень фаховості [13].

Водночас близьке до професіоналізму поняття компетентності індивіда є переважно суб'єктною характеристикою, що викриває ставлення до нього як суб'єкта професійної діяльності. Компетентність посадових осіб місцевого самоврядування стосується повноважень щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій для вирішення питань розвитку громади [6]. Поняття компетентності включає не лише когнітивну та операційно-технологічну складові діяльності, але й мотиваційну, етичну та соціально-поведінкову. Застосування компетентнісного підходу до професіоналізму ґрунтується на деталізації як класичних професійних функцій посадових осіб місцевого самоврядування: планування, організації, супроводу, контролю, так і потребує включення нових функцій, що утворюються під впливом суспільних змін: функція концентрації власної енергії на досягненні цілей, управління груповою динамікою, організаційного лідерства тощо [4].

Дослідження формування і застосування механізму управління компетенціями в процесі стратегічного управління економічною системою,

діючою в умовах економіки знань, призвело до обґрунтування доцільності формування матриці компетенцій [8], яка в підсистемі інтелектуального потенціалу економічної системи складається з особистісного, корпоративного та регіонального рівнів, що відповідають особистісному, корпоративному і регіональному рівням стратегії розвитку економічної системи. Проекція такого бачення на структуру забезпечення професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування видається нам доцільною з огляду на подібність стратегічного цілепокладання професіоналізації за рівнями розвитку – особистого, територіальної громади та держави.

Результати глибинних інтерв'ю та фокус-групових обговорень з фахівцями ЦПКФ (виконує роль регіонального центру підвищення кваліфікації кадрів державного управління і місцевого самоврядування на підставі [12]) свідчать про відсутність універсальних практик визначення органами місцевого самоврядування потреб у навчанні посадових осіб. Водночас об'єднані територіальні громади найчастіше були утворені на базі сіл, селищ чи міст районного значення, які найбільше потребують підтримки у навчанні посадових осіб. До реформи децентралізації обсяг їхніх повноважень можна вважати неспівмірним з тими повноваженнями, які були їм надані після об'єднання громад. Отож, йдеться про системну відсутність у посадових осіб управлінського досвіду щодо виконання таких повноважень та недостатність професіоналів, яких можна залучити до їх виконання.

Аналіз глибинних напівструктурованих інтерв'ю голів та заступників голів міських рад засвідчив, що вони в достатньому обсязі усвідомлюють і враховують динамічний вплив збурень зовнішнього середовища на необхідність зростання професіоналізму посадових осіб. У ближчій перспективі міська влада здебільшого потребуватиме розвитку професіоналів у сферах архітектури та містобудування, юриспруденції та енергоменеджменту. Органи місцевого самоврядування потребують розробки спеціалізованих програм професіоналізації як для призначених, так і для обраних посадових осіб. Нагальні потреби є у створенні курсів, спрямованих на набуття “жорстких” компетенцій, необхідних для реалізації повноважень місцевого самоврядування. Зокрема, йдеться про такі навчальні програми, як основи правової грамотності, стратегічного планування, фінансового та інвестиційного менеджменту, проектний підхід до процесів управління, розвиток інструментів взаємодії зі стейкхолдерами, адміністративні послуги, управління майном громади, управління енергоефективністю, організація надання житлово-комунальних послуг, управління розвитком людських ресурсів, менеджмент охорони здоров'я та освіти, управління культурою.

Зазначимо, що більшість практико-орієнтованих програм, які на сьогодні пропонуються ЦПКФ для посадових осіб місцевого самоврядування, націлена саме на розвиток “жорстких” компетенцій. Для прикладу, курс “Розроблення містобудівної документації” актуалізує знання щодо нормативно-правового забезпечення, законодавчого регулювання, складу та порядку збору вихідних даних, поєднання містобудівної та землепорядної документації, особливостей розроблення генеральних планів населених пунктів, процедури погодження та затвердження містобудівної документації, а також інших пов’язаних аспектів реалізації повноважень місцевого самоврядування; курс “Формування конкурентних відносин як частина конкурентної політики в публічній сфері”, спрямованих на оволодіння знаннями щодо можливостей імплементації світового досвіду розвитку конкурентних відносин у формування та реалізацію конкурентної політики в Україні.

Водночас у результаті фокус-групових обговорень фахівці ЦПКФ дійшли висновку про недоцільність створення спеціальних навчальних програм для розвитку “м’яких” компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування, які не пов’язані однозначно з реалізацією повноважень місцевого самоврядування. Для розвитку таких якостей, як лідерство, управління змінами, навички командної роботи, комунікабельність, етика, самоорганізація або стресостійкість, доцільно проводити тренінги або створювати умови для самоосвіти посадових осіб.

Серед різних методів професіоналізації майже всі респонденти глибинних напівструктурованих інтерв’ю виділили тренінги як можливість набувати чи розвивати практичні навички та знання. Відзначали також важливість заходів із обміну досвідом за участю українських та закордонних органів місцевого самоврядування, під час яких можна проаналізувати не лише найкращі практики, але й складні ситуації та можливі помилки. Стажування в інших органах місцевого самоврядування як форма професіоналізації майже не використовується (лише один міський голова зазначив про таке стажування працівників міської ради), що зумовлено відсутністю пропозицій та неможливістю вивільнення посадових осіб для тривалого стажування. Як не парадоксально, лише незначна кількість опитаних голів та заступників міських, селищних і сільських рад відзначила ефективність онлайн навчання (28,6 %, 18,2 % та 18,8 % відповідно) попри те, що серед фахівців ЦПКФ рівень прихильників інноваційних методів навчання сягав 83,3 %. Крім того, голови та заступники міських, селищних і сільських рад наголошували на необхідності досягнення балансу між зовнішнім (поза органом місцевого самоврядування) та самостійно організованим навчанням (71,4 %, 71,4 %, 71,4 % відповідно).

72,7 % та 87,5 % відповідно). Водночас фахівці ЦПКФ стверджували, що не лише теоретичне, але й практичне набуття “жорстких” компетенцій доцільно організовувати поза органом місцевого самоврядування, тоді як “м’які” навички слід розвивати безпосередньо на місцях.

Нами з’ясовано, що навчальні заходи для посадових осіб місцевого самоврядування переважно фінансуються зовнішніми інституціями (з використанням міжнародних програм або з обласних бюджетів), отож наявна система забезпечення професіоналізації є доволі фінансово залежною, що робить її недостатньо стабільною в умовах війни, тоді як необхідність у професіоналізації лише зростає.

Більше ніж половина опитаних голів та заступників місцевих рад різного рівня (58,8 %) стверджували, що за останні 2 роки організували внутрішнє навчання для посадових осіб принаймні один раз на квартал, 35,3 % вказували на фінансову неспроможність організації навчання частіше ніж 1 раз на рік. Однак всі респонденти зазначали, що професіоналізація підлеглих їм посадових осіб здійснювалась в тій чи іншій формі. Так, про участь у конференціях і семінарах заявляли 79,4 % голів та заступників місцевих рад, про обміни досвідом між професійними групами – 73,5 %, про здобуття вищої освіти (подекуди другої вищої освіти) – 70,6 %, про використання дистанційної форми навчання – 64,7 %. Основними критеріями для ухвалення рішення про організацію навчання для конкретної посадової особи були також тематична відповідність навчальної програми посадовим обов’язкам і завданням (76,5 %), особиста зацікавленість в запропонованій темі тренінгу (55,9 %) та довіра до організатора навчання (47,1 %).

Фахівцями ЦПКФ професіоналізація розглядається як цілісний і безперервний процес становлення професійної особистості посадової особи, а це зумовлює розробку та постійне вдосконалення навчальних програм, орієнтованих на реалізацію їх повноважень. Водночас наше дослідження засвідчило, що в більшості органів місцевого самоврядування не використовуються формалізовані інструменти для оцінки потреб у навчанні. Ухвалення рішення про скерування конкретної особи на навчання ґрунтується на оцінці пропозицій. У надзвичайно рідкісних випадках (5,9 %) органи місцевого самоврядування ініціювали та оплачувати з місцевого бюджету необхідні для своїх посадових осіб освітні програми.

Отож, виявлені розриви між фактичним і цільовим рівнями професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування зумовили окреслення пропозицій, систематизованих за суб’єктною ознакою.

Органам місцевого самоврядування пропонуємо:

– розробити положення про професіоналізацію посадових осіб;

– визначити критерії професіоналізації посадових осіб та сформувати процедуру персоніфікованого аналізу відповідності знань і навиків посадових осіб визначеним критеріям для виявлення потреб у навчанні;

– розробити механізми фінансування послуг з навчання посадових осіб із диференціацією за місцем їх проведення;

– розробити прозору систему аналізу результативності навчання посадових осіб.

Регіональним центрам підвищення кваліфікації фахівців пропонуємо:

– застосовувати компетентнісний підхід до розробки курсів навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб державного самоврядування;

– переглянути політику переважної пропозиції короткострокових програм та визначати тривалість курсу з урахуванням складності та багатоаспектності навчального предмету;

– запровадити рівні навчання (базовий або поглиблений) за кожним напрямком із коригуванням відповідних методик оцінювання результатів;

– розширити пропозицію базових короткострокових курсів у форматі дистанційного навчання;

– укласти довідники короткострокових та повних тематичних навчальних курсів та семінарів, системно спрямованих на забезпечення функцій місцевого самоврядування з детальними характеристиками цільових компетенцій та окресленням можливої аудиторії.

Висновки та перспективи подальших розвідок

1. Голови та заступники голів місцевих рад всіх рівнів усвідомлюють необхідність зростання професіоналізму посадових осіб. Внутрішнє навчання для посадових осіб організовувалось практично у всіх органах місцевого самоврядування. Більшість практико-орієнтованих програм навчання націлені на розвиток компетенцій, необхідних для реалізації повноважень місцевого самоврядування.

2. Недоліками забезпечення професіоналізації є відсутність у посадових осіб управлінського досвіду, недостатність професіоналів у структурі органів місцевого самоврядування, відсутність формалізованих інструментів визначення потреб у навчанні посадових осіб, недостатня ефективність онлайн навчання у значній частині органів місцевого самоврядування та значна фінансова залежність системи забезпечення професіоналізації від зовнішніх інституцій.

3. Недоцільно створювати вузькоспеціалізовані навчальні програми для особистісного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування, натомість слід забезпечити умови для самотренінгів та самоосвіти посадових осіб.

4. Для досягнення цільового рівня професіоналізації посадових осіб місцевого самоврядування окреслено ряд пропозицій для органів місцевого самоврядування щодо організації процесу управління професіоналізацією та для регіональних центрів підвищення кваліфікації фахівців щодо організації навчальних курсів.

Подальші дослідження доцільно здійснювати в напрямку напрацювання алгоритмів узгодження навчальних програм професіоналізації з особливостями розвитку територіальних громад.

Список використаної літератури

1. Антонова Л., Козлова Л. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. С. 1–13.

2. Голеусова К. С., Коцур В. В., Завада О. Г. Механізми державного регулювання професіоналізації державної служби. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 11. С. 71–82. URL: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.11.71>.

3. Гусак І. В. Шлях до професіоналізму на державній службі України. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. С. 27–32.

4. Дзєга В. Методологічні засади механізмів розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління*. 2021. Вип. 9(4). С. 28–35. URL: <https://doi.org/10.15421/152134>.

5. Землянська О. В. Категорія професіоналізації у психологічній науці. Психологічні та педагогічні проблеми професійної освіти та патріотичного виховання персоналу системи МВС України. *Психологічні та педагогічні проблеми професійної освіти та патріотичного виховання персоналу системи МВС України : матер. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 27 берез. 2020 р.). Харків, 2020. С. 222–224.

6. Лаврук О., Славіна Н. Теоретичні аспекти професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. *Проблеми публічного управління та адміністрування на регіональному рівні : матер. міжрег. наук.-практ. конф.* (м. Тернопіль, 21 травня 2019 р.). Тернопіль : Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя, 2019. С. 86, 87.

7. Лапшина В. Л. Професіоналізація: сутність та структура поняття. *Український соціум*. 2005. Вип. 7, № 2–3. С. 54–58.

8. Мікловда В. П., Кубіній В. В., Сусіденко В. Т., Югас Е. Ф. Матриця компетенцій як інструмент стратегічного управління. *Науковий вісник Ужгородського університету. Сер.: Економіка*. 2018. Вип. 1 (51). С. 19–22. URL: [https://doi.org/10.24144/2409-6857.2018.1\(51\).19-22](https://doi.org/10.24144/2409-6857.2018.1(51).19-22).

9. Пасемко Г., Таран О., Бабак Д. Професіоналізм у системі публічного управління як основа розвитку персоналу публічної служби. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 42. С. 45–53. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-45>.

10. Піддячий В. М. Сутність і зміст професіоналізації педагогів у контексті освіти впродовж життя. *Вісник післядипломної освіти. Сер. Педагогічні науки*. 2020. Вип. 13(42). С. 185–199. URL: [https://doi.org/10.32405/2218-7650-2020-13\(42\)-185-199](https://doi.org/10.32405/2218-7650-2020-13(42)-185-199).
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. Документ 280/97-ВР, поточна редакція від 01.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 18.03.2023).
12. Про регіональний центр підвищення кваліфікації : Постанова КМУ. Документ 1681-2004-п, редакція від 02.08.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 18.03.2023).
13. Селіванов С. В. Професіоналізація публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Сер.: Державне управління*. 2021. Вип. 32(71). С. 30–36. URL: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.5/06>.
14. Aliushyna N., Voiko O., Hzybovska T., Rak Yu. Professionalisation of public servants in the context of implementing public administration reforms. *Public policy and administration*. 2022, Vol. 21, No. 5. P. 618–628. URL: <https://doi.org/10.13165/VPA-22-21-5-08>.
15. Kostruba A. V. Legal regulatory mechanism of social relations for ensuring dynamics in civil relationship. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2018. Vol. 9, No. 5. P. 1689–1695. URL: [https://doi.org/10.14505//jarle.v9.5\(35\).22](https://doi.org/10.14505//jarle.v9.5(35).22).
16. Lykhach Iy. Foreign experience professional training of civil servants and its implementation in Ukraine. *Management, Academy of Municipal Administration*. 2015. Vol. 12(1). P. 145–156.

Nakonechnyi Oleksandr Sergiiovych

*graduate student of the Department
of Public Administration and Public Service
of the Lviv Polytechnic National University,
Head of the Department of Social and Economic Development /of the Frankiv
District Administration of the Lviv City Council, Lviv
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9914-0473>
e-mail: n.oleksandr90@gmail.com*

ENSURING THE EFFECTIVENESS OF PROFESSIONALIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIALS

Introduction. The decentralization reform and the development of the local self-government system fundamentally changed the management tasks assigned to officials of local self-government bodies. These changes were most clearly manifested after the unification of territorial communities, which actualizes the problem of professionalization of officials, their ability to effectively exercise power and management powers in the conditions of a fast-moving environment. The professionalism of a person endowed with authority is the main factor in the effective development of the community, and the dynamism of the political, social and economic factors of the environment, the acceleration of information flows and the pace of organizational changes in the legal field every day only increase the requirements for the professionalism of local self-government officials, which confirms the relevance of the chosen topic research. Officials of local self-government bodies formed as a result of decentralization faced the need to work in a new system of management and organizational relations, in which most of them had no

previous experience. Therefore, there is an urgent need to find ways to increase the effectiveness of professionalization programs for local self-government officials.

Materials and Methods. In-depth semi-structured interviews and focus group discussions were used, in which the heads (or deputies) of local councils of various levels and specialists of the regional training center were involved. The interviewers were chosen with the condition of ensuring the completeness of the representation of various local self-government bodies among 73 territorial communities of the Lviv region.

Analysis of Literary Sources. Scientists often addressed the problem of professionalization in state administration and local self-government, studying its individual components. In general, the professionalization of civil servants is considered by scientists as a necessary condition for the reform of public administration, which should be carried out taking into account modern needs in professional training. The goal of professionalization of service in local self-government bodies is determined by scientists to ensure the training of specialists. Researchers distinguish 3 levels of professionalization – educational level, work experience and professional excellence. Scientists identify personal interest in development and deep internal motivation as necessary conditions for professionalization. Also, public administration experts consider the professionalization of public service to be a necessary condition for the formation of trust in government institutions on the part of civil society. Of special scientific interest is the study of foreign experience in the professionalization of civil servants and the possibility of implementing its best practices in Ukraine.

The analysis of scientific publications indicates the absence of studies devoted to the problem of ensuring the effectiveness of the professionalization of local self-government officials.

Results. The results of the survey on the advantages and disadvantages of ensuring the professionalization of officials of local self-government of territorial communities of Lviv region are summarized. Officials' awareness of the need for professionalization, the organization of training in almost all local self-government bodies, the targeting of practice-oriented training programs on the competencies necessary for the implementation of local self-government powers was revealed. Organizational shortcomings were identified: lack of management experience among officials, insufficient professionals, lack of formalized tools for determining training needs, insufficient effectiveness of online training, financial dependence of the professionalization support system. Recommendations were given to local self-government bodies and regional centers of professional development.

Discussion. Consideration of professionalization as a multifaceted phenomenon of the formation of an official as a community development management specialist is consistent with the conclusions of V. Lapshin that professionalism is one of the most important drivers of the social dynamics of a territorial community. Also, the statement of L. Antonova and L. Kozlova, that for civil servants the main signs of professionalism are regulatory and managerial competence, knowledge in the field of administration, critical attitude skills, communication skills in combination with general education and decency, is also not in doubt. The analysis of the approaches of scientists made it possible to outline the definition of professionalization as the professional development of a person in a certain field, which involves the comprehensive acquisition of specialized knowledge, competences, intellectual tools and value guidelines to ensure the qualitative effectiveness of his practical activities and demand in the socio-economic system. In addition, the

recommendation of S. Selivanov regarding consideration of the professionalization of the public service as a dynamic process, at various stages of which officials should fix or change the achieved level of expertise, is taken into account. We have also confirmed the expediency of including V. Miklovda's with co-authors proposals regarding the formation and application of the competence management mechanism in the structure of ensuring the professionalization of local self-government officials in view of the similarity of the strategic goal-setting of professionalization by levels of development – personal, territorial community and state.

Conclusion. Chairmen and deputy chairmen of local councils of all levels are aware of the need to increase the professionalization of officials. Internal training for officials was organized in almost all local self-government bodies. Most practice-oriented training programs are aimed at the development of competencies necessary for the implementation of the powers of local self-government. The disadvantages of ensuring professionalization are the lack of management experience among officials, the lack of professionals in the structure of local self-government bodies, the lack of formalized tools for determining the training needs of officials, the insufficient effectiveness of online training in a large part of local self-government bodies, and the significant financial dependence of the system for ensuring professionalization on external institutions. It is impractical to create highly specialized educational programs for the personal development of local self-government officials, instead, conditions for self-training and self-education of officials should be provided. In order to achieve the target level of professionalization of local self-government officials, a number of proposals have been outlined for local self-government bodies regarding the organization of the professionalization management process and for regional professional development centers regarding the organization of training courses.

It is advisable to carry out further research in the direction of developing algorithms for matching professionalization training programs with the peculiarities of the development of territorial communities.

Key words: local community; local government; professionalization; professional development, competence; educational programmes; value orientations.

References

1. Antonova, L., & Kozlova, L. (2020). Profesionalizatsiia derzhavnykh sluzhbovtiv ta sluzhbovtiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia yak napriam realizatsii teorii liderstva v publichnomu upravlinni [Professionalization of civil servants and employees of local self-government bodies as a direction of implementation of the theory of leadership in public administration]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 1, 1–13 [in Ukrainian].
2. Holieusova, K. S., Kotsur, V. V., & Zavada, O. H. (2021). Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання професіоналізації державної служби [Mechanisms of state regulation of professionalization of civil service]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 11, 71–82. URL: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.11.71> [in Ukrainian].
3. Husak, I. V. (2012). Shliakh do profesionalizmu na derzhavni sluzhbi Ukrainy [The path to professionalism in the civil service of Ukraine]. *Demokratychnie vriaduvannia*, 9, 27–32 [in Ukrainian].
4. Dzeha, V. (2021). Metodolohichni zasady mekhanizmiv rozvytku orhanizatsiinoi kompetentnosti posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia [Methodological principles of the mechanisms of development of organizational competence of officials of local

self-government]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 9(4), 28–35. URL: <https://doi.org/10.15421/152134> [in Ukrainian].

5. Zemlianska, O. V. (2020). Katehoriia profesionalizatsii u psykholohichnii nauksi. Psykholohichni ta pedahohichni problemy profesiinoi osvity ta patriotychnoho vykhovannia personalu systemy MVS Ukrainy [The category of professionalization in psychological science. Psychological and pedagogical problems of professional education and patriotic education of the personnel of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. *Psykholohichni ta pedahohichni problemy profesiinoi osvity ta patriotychnoho vykhovannia personalu systemy MVS Ukrainy : mater. nauk.-prakt. konf.* (m. Kharkiv, 27 berez. 2020 r.). Kharkiv, 222–224 [in Ukrainian].

6. Lavruk, O., & Slavina, N. (2019). Teoretychni aspekty profesiinoi kompetentnosti posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia [Theoretical aspects of professional competence of local self-government officials]. *Problemy publichnoho upravlinnia ta administruvannia na rehionalnomu rivni : mater. mizhreh. nauk.-prakt. konf.* (m. Ternopil, 21 travnia 2019 r.). Ternopil, 86–87 [in Ukrainian].

7. Lapshyna, V. L. (2005). Profesionalizatsiia: sutnist ta struktura poniattia [Professionalization: the essence and structure of the concept]. *Ukrainskyi sotsium*, 7(2–3), 54–58 [in Ukrainian].

8. Miklovda, V. P., Kubinii, V. V., Susidenko, V. T., & Yuhas, E. F. (2018). Matrytsia kompetentsii yak instrument stratehichnoho upravlinnia [Competence matrix as a strategic management tool]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho universytetu*, 1 (51), 19–22. URL: [https://doi.org/10.24144/2409-6857.2018.1\(51\).19-22](https://doi.org/10.24144/2409-6857.2018.1(51).19-22) [in Ukrainian].

9. Pasemko, H., Taran, O., & Babak, D. (2022). Profesionalizm u systemi publichnoho upravlinnia yak osnova rozvytku personalu publichnoi sluzhby [Professionalism in the public administration system as a basis for the development of public service personnel]. *Ekonomika ta suspilstvo*, 42, 45–53. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-45> [in Ukrainian].

10. Pididiachyi, V. M. (2020). Sutnist i zmist profesionalizatsii pedahohiv u konteksti osvity vprodovzh zhyttia [The essence and content of professionalization of teachers in the context of lifelong education]. *Visnyk pislidyplomnoi osvity*, 13(42), 185–199. URL: [https://doi.org/10.32405/2218-7650-2020-13\(42\)-185-199](https://doi.org/10.32405/2218-7650-2020-13(42)-185-199) [in Ukrainian].

11. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine]. (2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed: 21.03.2023) [in Ukrainian].

12. Pro rehionalnyi tsentr pidvyshchennia kvalifikatsii: Postanova KMU [About the regional training center: Resolution of the CMU]. (2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1681-2004-%D0%BF#Text> (accessed: 21.03.2023) [in Ukrainian].

13. Selivanov, S. V. (2021). Profesionalizatsiia publichnoi sluzhby v Ukraini [Professionalization of public service in Ukraine]. *Vcheni zapysky TNU imeni VI Vernadskoho*, 32(71), 30–36. URL: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.5/06> [in Ukrainian].

14. Aliushyna, N., Boiko, O., Hzybovska, T., & Rak, Yu. (2022). Professionalisation of public servants in the context of implementing public administration reforms. *Public policy and administration*, 21(5), 618–628. URL: <https://doi.org/10.13165/VPA-22-21-5-08>.

15. Kostruba, A. V. (2018). Legal regulatory mechanism of social relations for ensuring dynamics in civil relationship. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 9 (5), 1689–1695. URL: [https://doi.org/10.14505//jarle.v9.5\(35\).22](https://doi.org/10.14505//jarle.v9.5(35).22).

16. Lykhach, Iy. (2015). Foreign experience professional training of civil servants and its implementation in Ukraine. *Management, Academy of Municipal Administration*, 12(1), 145–156.

УДК 339.138

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.157>

Єршоміна Олена Вячеславівна

здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії

кафедри соціальної та гуманітарної політики

ІННІ “Інститут державного управління”

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, м. Харків

ORCID: 0000-0001-6065-2279

e-mail: alena10er@gmail.com

ВПЛИВ ВІЙНИ НА ПРАВИЛА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ

Досліджено основні причини та проблеми, які гальмують розвиток державно-приватного партнерства в Україні та потребують законодавчих змін на сучасному етапі. Розглянуто наслідки російського військового вторгнення для культурної сфери України та внутрішньої економіки загалом. Проаналізовано нормативно-правову базу з питань врегулювання механізмів державно-приватного партнерства у процесі відбудови держави у воєнний та післявоєнний час та, зокрема, відновлення та функціонування сфери культури. Проведено огляд законодавчих змін, спрямованих на врегулювання нагальних проблем у сфері державно-приватного партнерства. Подано пропозиції щодо вдосконалення механізмів регулювання державно-приватного партнерства у сфері культури України з урахуванням специфіки цієї сфери.

Ключові слова: сфера культури; реформи; державно-приватне партнерство; концесія; фінансування; воєнний час.

Постановка проблеми. Реалізація проєктів за допомогою державно-приватного партнерства у провідних країнах світу має тривалу історію та успішно застосовується у сфері культури, що демонструє ефективність цього механізму у забезпеченні додаткових ресурсів для розвитку культури. Однак впровадження державно-приватного партнерства вимагає виконання певних нормативно-правових та фінансово-економічних умов, які необхідно враховувати залежно від сфери застосування.

Російське військово вторгнення обумовило нові виклики культурній сфері України, яка і до війни була не досить привабливою для приватних інвесторів і меценатів. Очевидно, що українська економіка потребує підтримки та відновлення як під час війни, так і після перемоги над російськими загарбниками. Відновлення зруйнованого житла та об'єктів інфраструктури також є надзвичайно важливим завданням. У цих умовах важливим інструментом для забезпечення фінансування та захисту

культурних проєктів може стати державно-приватне партнерство, яке дасть змогу культурній сфері залучити додаткові ресурси та забезпечити належний рівень захисту культурної спадщини в умовах воєнного конфлікту.

Новий досвід такої співпраці сприятиме процесу згуртування держави та активних представників сфери культури, а також створенню могутнього сучасного культурно-мистецького поля, яке зміцнить духовні витoki нашого народу та осучаснить їх національну складову досвідом періоду випробувань. Це створить передумови для подальшого розвитку сучасної національної культури та допоможе українському народові відстояти свою незалежність та культурну спадщину в умовах воєнного конфлікту. Однак важливо зазначити, що держава повинна бути провідним партнером у такому партнерстві, забезпечуючи належну організацію та контроль за виконанням домовленостей.

Для України державно-приватне партнерство все ще залишається новою формою взаємовідносин держави та бізнесу, тому одним із важливих завдань є аналіз його нормативно-правового забезпечення, насамперед в окремих сферах життєдіяльності суспільства, серед яких присутня і сфера культури.

Методологія дослідження. Для вивчення ступеня розробленості досліджуваної теми, узагальнення основних категорій і засад реалізації державно-приватного партнерства у сфері культури було використано методи аналізу та синтезу. Під час аналізу актуального стану нормативно-правового забезпечення державно-приватного партнерства та визначення основних перешкод у процесі його реалізації було застосовано методи комплексного та економіко-статистичного аналізу. Для пошуку шляхів удосконалення механізму державно-приватного партнерства та визначення напрямків його застосування в галузі культури було використано методи узагальнення та моделювання, що також допомогло сформулювати висновки та рекомендації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні економічні та фінансові проблеми розвитку та популяризації національної культури, зокрема із використанням інструментів державно-приватного партнерства, досліджують провідні вітчизняні науковці, такі як Т. Абанкіна, Л. Гриценко, І. Дубок, І. Запатріна, О. Пильтяй тощо. Практичні проблеми впровадження державно-приватного партнерства, зокрема в Україні, відображені у працях Н. Агазаряна, Ю. Брикайло, В. Варнавського, С. Данасарової, О. Євсєвої, А. Клименко, В. Корольова, К. Павлюка, Ю. Панченко, Ю. Самаєвої, О. Тофанюка та інших вчених.

Проте війна поставила нові виклики Україні, через що пошук ефективних рішень щодо вдосконалення механізмів регулювання державно-

приватного партнерства у сфері культури з урахуванням її специфіки є доволі актуальним.

Метою статті є дослідження прогалин у законодавстві, що регламентує порядок формування й функціонування механізму державно-приватного партнерства, зокрема у сфері культури України, а також обґрунтування заходів щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Російська збройна агресія, розпочата 24 лютого 2022 р., спричинила значні економічні та гуманітарні збитки, зокрема руйнування критичної інфраструктури, житлового фонду та соціальних об'єктів. Зважаючи на продовження військових дій, найважливішими завданнями є забезпечення макроекономічної стабільності, надання необхідних державних послуг та гуманітарної допомоги. Відновлення та реконструкція будуть потребувати значних зусиль, включаючи інституційні, структурні та фінансові реформи, які сприятимуть зростанню завдяки приватному сектору. Однак ці заходи залежатимуть від значного зовнішнього фінансування за сприятливих умов, застосування сучасних підходів до інфраструктури та залучення приватного сектору до розбудови територій через державно-приватні партнерства.

Однією з головних переваг реалізації проєктів державно-приватного партнерства є можливість розділити використання різних ресурсів, включаючи допомогу з міжнародних фондів та співпрацю з приватними інвесторами. Це дасть змогу прискорити весь процес реалізації таких проєктів, оскільки бізнес завжди зацікавлений у швидкому отриманні прибутку та успішному завершенні проєкту.

Проте наразі процес оформлення документації займає приблизно два роки, що значно знижує інтерес приватних партнерів до участі в реалізації проєктів. З цієї причини Національна рада з відновлення України від наслідків війни пропонує реформувати законодавство з метою скорочення термінів погодження проєктів вартістю до 5,3 млн євро, використовуючи систему електронних закупівель. Це підвищить прозорість процесу, довіру суспільства та допоможе громадськості контролювати виконання проєктів.

Головною перевагою державно-приватного партнерства для держави є зменшення видатків на утримання відновлених об'єктів, оскільки відповідальність за це покладається на приватного партнера. Держава також може використати досвід бізнес-сектору для ефективнішої експлуатації об'єктів. Це свідчить про необхідність проведення невідкладної реформи законодавства у сфері державно-приватного партнерства, а також повноцінного впровадження спрощених процедур.

Фактично, Україна має нормативно-правові основи реалізації механізмів державно-приватного партнерства, але вони потребують ґрунтов-

них доопрацювань з метою використання в умовах воєнного стану. На сьогодні у Верховній Раді України зареєстровано кілька законопроектів, призначених для врегулювання нагальних проблем у сфері державно-приватного партнерства:

1. Проект закону № 7508 від 1 липня 2022 р. [4] розроблений для покращення механізму залучення приватних інвестицій за допомогою державно-приватного партнерства з метою прискорення відновлення зруйнованих об'єктів та будівництва нових в умовах післявоєнної перебудови економіки України. Цей законопроект передбачає такі основні зміни в законодавстві:

– реалізація проектів державно-приватного партнерства, які базуються на платежах з бюджету, коли державний партнер не передає ризики попиту інвестору, а фактично оплачує “інфраструктуру в розстрочку” для післявоєнної відбудови України;

– впровадження електронної системи закупівель для проектів державно-приватного партнерства відповідно до стандартів Європейського Союзу;

– спрощення загальної процедури підготовки проектів державно-приватного партнерства на державному та місцевому рівнях щодо всіх проектів відновлення;

– спрощення процедури підготовки проектів державно-приватного партнерства, зокрема тих, що стосуються будівництва нових об'єктів та відновлення інфраструктури в післявоєнний період, а також “малих” проектів обсягом до 5,3 млн євро.

Згідно з законопроектом, спрощення процедури підготовки полягає у тому, що державний партнер подає короткий опис проекту державно-приватного партнерства на розгляд комісії Міністерства економіки України. Після обговорення проектів з експертами, уряд включає їх до переліку об'єктів відновлення, що готуються за спрощеною процедурою державно-приватного партнерства. Для проектів, що включені до зазначеного переліку, не потрібно розробляти концептуальну записку, техніко-економічне обґрунтування та проводити аналіз ефективності проекту.

Підготовка до конкурсу проектів державного значення здійснюється конкурсними комісіями, які спеціалізуються в галузях інфраструктури, оборони і безпеки та економічних питань. Проекти комунального значення готують обласні або міські централізовані комісії.

Орієнтовний кошторис капітальних та операційних видатків готується на підставі техніко-економічного обґрунтування, розробленого з урахуванням довідника кошторисної вартості за аналогічними проектами, затвердженого урядом.

Примірні пакети конкурсної документації для всіх типів проєктів структуруються відповідно до їх предмету, методичні рекомендації розробляються для кожної окремої галузі економіки, зокрема для сфери культури.

Зміни до процедури підготовки проєктів державно-приватного партнерства також передбачають, що всі консультації з ринком та проведення конкурсів будуть проводитись за допомогою електронно-технічних сервісів із відкритим доступом.

Для проєктів державно-приватного партнерства суміжних галузей, що мають схожі характеристики, розробляються типові кваліфікаційні вимоги, залежно від розміру об'єкта будівництва.

Проєкт реформи також передбачає можливість реалізації невеликих проєктів без підготовки техніко-економічного обґрунтування та аналізу ефективності. Юридичні особи, які реалізують проєкти відновлення, будуть звільнені від орендної плати за землю. Від початку розробки проєкта закону № 7508 Комітет з питань економічного розвитку взаємодіє з міжнародними організаціями з метою адаптації законодавчих змін до європейського законодавства та найкращих світових практик. До другого читання були внесені зміни, що стосуються заборони дискримінації іноземних інвесторів, оскільки державно-приватне партнерство може стати стимулом для залучення додаткових коштів у відновлення України. Також за порадою іноземних партнерів було розмежовано питання визначення концесії та інших форм державно-приватного партнерства, вдосконалено процес відбору учасників та процедуру укладання концесійного договору, його строку дії та внесення змін до нього.

Під час консультацій з експертами Світового банку була погоджена необхідність оптимізації механізмів державно-приватного партнерства, включаючи спрощення процедур укладання договорів. Однак експерти зауважили, що такі спрощення мають бути спрямовані на досягнення головної мети – відновлення країни з урахуванням найкращих практик та створення умов, що задовольняють донорів та всіх учасників під час обов'язкового запобігання корупційних ризиків.

2. Проєкт закону № 3655 від 15 червня 2020 р. “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо реалізації проєктів на умовах державно-приватного партнерства” [8] містить такі положення:

– визначення порядку оподаткування платників податків у разі укладання договору державно-приватного партнерства, зокрема концесійного договору;

– регулювання правових відносин, що виникають у разі припинення діяльності балансоутримувача, який надав майно в концесію, та правонаступництва концесіонера;

– доповнення переліку операцій, які не підлягають оподаткуванню податком на додану вартість, включаючи повернення об'єкта державно-приватного партнерства державному партнеру та об'єкта концесії концесієдавцю, передача об'єкта державно-приватного партнерства (концесії) новому приватному партнеру (концесіонеру) у разі зміни приватного партнера (концесіонера) та умов договору державно-приватного партнерства.

3. Проект закону № 3462 від 12 травня 2020 р. про військово-цивільні адміністрації щодо здійснення повноважень відповідної ради, передбачених Законом України “Про державно-приватне партнерство” [5], передбачає, зокрема, доповнення законодавчо визначеного переліку повноважень військово-цивільних адміністрацій можливістю участі у реалізації проектів державно-приватного партнерства.

4. Важливим для сфери культури є проект закону № 5808 від 20 липня 2021 р. “Про внесення змін до деяких законів України щодо створення умов для реалізації проектів у сфері розвитку об'єктів культурного призначення та управління пам'ятками культурної спадщини в рамках державно-приватного партнерства” [3], яким пропонується:

– створення умов для розташування готелів та інших закладів гостинності у рекреаційних зонах музейних територій;

– створення необхідних умов та критеріїв для визначення об'єктів культурної спадщини, що є пам'ятками культури, об'єктами державно-приватного партнерства;

– визначення умов для розірвання договору управління пам'яткою культурної спадщини, укладеного у рамках державно-приватного партнерства;

– визначення переліку обов'язкових суб'єктів, які мають погоджувати договір управління пам'яткою культурної спадщини, укладений у рамках державно-приватного партнерства, перед його підписанням;

– заборона на визначення майнових прав, що впливають з договору управління пам'яткою культурної спадщини, що є предметом застави у рамках проекту державно-приватного партнерства;

– передбачення спеціальних вимог до умов укладання та розірвання договору управління пам'яткою культурної спадщини в рамках державно-приватного партнерства, з метою забезпечення повноцінного збереження таких пам'яток.

5. Проект закону № 7538 від 8 липня 2022 р. [6] пропонує внести зміни до Земельного кодексу України з метою поліпшення механізму залучення приватних інвестицій через державно-приватне партнерство для прискорення відновлення зруйнованих об'єктів та будівництва

нових об'єктів, пов'язаних із перебудовою післявоєнної економіки України. Зокрема, проект закону передбачає:

- встановлення можливості припинення права користування земельною ділянкою, якщо прийняте рішення про державно-приватне партнерство вимагає використання цієї земельної ділянки;

- встановлення механізму вилучення земельних ділянок без згоди землекористувачів на підставі рішень та відповідних повноважень Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських рад у разі вилучення земельних ділянок для реалізації державно-приватного партнерства з відновлення економіки та інфраструктури, з обов'язковою подальшою їх передачею концесіонеру або концесіодавцю для реалізації проекту відновлення інфраструктури;

- передбачено обмеження на можливість передачі в заставу, користування, приватну власність, здійснення поділу та об'єднання з іншими земельними ділянками ділянок, які мають бути використані для здійснення державно-приватного партнерства, без дозволу державного партнера.

6. Проектом закону № 7537 від 08.07.2022 р. “Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних із післявоєнною перебудовою економіки України” [7], пропонується встановити адміністративну відповідальність за відмову у наданні дозвільної та містобудівної документації особам, які мають відповідні повноваження для її отримання від замовника.

Варто відзначити, що також були внесені позитивні зміни до законодавства, зокрема, прийнятий Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” № 2043-IX від 15.02.2022 р. [2] (законопроект № 5090), яким врегульовано особливості та умови взяття довгострокових зобов'язань державним партнером у галузі здійснення державно-приватного партнерства, включаючи концесії.

Закон передбачає такі положення:

- зазначення вимог щодо загального щорічного обсягу довгострокових зобов'язань в рамках державно-приватного партнерства, зокрема, концесії;

- дозвіл на взяття довгострокових зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів, які є державними партнерами (концесіодавцями) за умовами договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, включаючи концесійний договір;

– використання коштів Державного дорожнього фонду для оплати експлуатаційної готовності автомобільних доріг загального користування державного значення, що будуються відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, включаючи концесійний договір;

– урегулювання платежів за договорами концесії.

Наприкінці серпня 2022 р. Президент України В. Зеленський підписав зміни до Бюджетного кодексу України, розроблені Міністерством економіки, які передбачають нові можливості для України залучати довгострокові інвестиції для відновлення та розвитку в рамках державно-приватного партнерства. Врегулювання бюджетних відносин під час реалізації договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства, є важливим кроком для ефективного залучення інвестицій у бюджет держави [1].

Однією з новацій є запровадження взяття довгострокових зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів, які є державними партнерами (концесієдавцями) в рамках здійснення державно-приватного партнерства. Внесення запропонованих змін до Бюджетного кодексу України дасть змогу:

– залучити приватний бізнес до реалізації масштабних проєктів на умовах державно-приватного партнерства, зокрема концесії. Це сприятиме модернізації наявної та створенню нової інфраструктури у воєнний та післявоєнний час для соціальної, транспортної, енергетичної, житлово-комунальної сфери та наданню громадянам якісних послуг;

– додати впевненості приватним партнерам (концесіонерам) у виконанні державою своїх зобов'язань та функціонуванні механізму державно-приватного партнерства (концесії).

Також, у березні 2023 р. уряд України ухвалив Порядок спрямування коштів на підготовку проєктів державно-приватного партнерства та виконання довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності [9]. Згідно з Порядком, кошти, що складаються з 10 % концесійних платежів та реєстраційних внесків, які сплачуються згідно з Законом “Про концесію”, будуть спрямовані до спеціального фонду державного бюджету. Бюджетні кошти, що надходять від концесійних платежів, будуть використані насамперед для виконання довгострокових зобов'язань розпорядників бюджетних коштів, які є державними партнерами, а решта коштів буде спрямована на підготовку проєктів державно-приватного партнерства. Пріоритетність видатків на підготовку проєктів буде чітко зафіксована, а рекомендації щодо їх розподілу надаватиме спеціальна

комісія, створена Міністерством економіки. За словами чинного Міністра економіки України Ю. Свириденко, застосування такого механізму сприятиме залученню інвестицій в українську економіку та підвищить привабливість державно-приватного партнерства для інвесторів. Це надзвичайно важливо для відновлення України та розвитку її економіки в умовах сьогодення.

У формуванні та реалізації державно-приватного партнерства у сфері культури потрібно враховувати її особливості. Культура – це сфера діяльності, яка має важливе значення для національного розвитку, впливає на політичну трансформацію країни та є основою, на якій відбувається консолідація українського суспільства. Окрім цього, сфера культури розглядається сучасними науковцями як важливий фактор розвитку людського потенціалу, що в майбутньому впливатиме на розвиток економіки більше, ніж фінансові потоки та інфраструктура.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Для України державно-приватне партнерство є найбільш перспективним методом залучення інвестицій у реалізацію проєктів у сфері культури та охорони культурної спадщини. Однак для його успішної реалізації потрібні законодавчі зміни, які врегулюють проблемні питання, які перешкоджають привабленню потенційних інвесторів та зроблять реалізацію таких проєктів можливою.

Трагічні події, які розпочалися в Україні 24 лютого 2022 р., з об'єктивних причин зупинили процеси реалізації більшості проєктів державно-приватного партнерства. Але вимоги сучасності та нагальні потреби залучення значних фінансових, матеріальних і людських ресурсів для відновлення економіки України вимагають від публічної влади швидко знайомитися з новими інноваційними підходами, що використовуються в рамках державно-приватного партнерства, та налагоджувати рівноправний діалог з бізнесом.

Наразі, в умовах війни, окрім питань обороноздатності, уряд України також працює у напрямі вдосконалення законодавства у сфері державно-приватного партнерства та робить певні кроки щодо вирішення нагальних проблем. Оновлення законодавчої бази, зменшення кількості процедур та документів, прозорий відбір учасників за допомогою електронної торговельної системи, покращення земельного та податкового законодавства з метою забезпечення сприятливого інвестиційного клімату, посилення адміністративної відповідальності за перешкоджання реалізації проєктів державно-приватного партнерства, а також впровадження особливостей реалізації такого типу в окремих сферах та галузях економіки сприятимуть швидкому розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Що, своєю чергою, допоможе максимально швидко відновити країну після війни.

Список використаної літератури

1. В Україні посилили гарантії для бізнесу у рамках державно-приватного партнерства / Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=29e47fc8-cf80-48ea-9999-81ee31fff725&title=VukrainiPosililiGarantiiDliaBiznesuURamkakhDerzhavnoprivatnogoPartnerstva>.

2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 15.02.2022 р. № 2043-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2043-20#Text>.

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо створення умов для реалізації проектів у сфері розвитку об'єктів культурного призначення та управління пам'ятками культурної спадщини в рамках державно-приватного партнерства : Проект Закону від 20.07.2021 р. № 5808. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72577.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних із післявоєнною перебудовою економіки України : Проект Закону від 01.07.2022 р. № 7508. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39902>.

5. Про внесення змін до Закону України “Про військово-цивільні адміністрації” щодо здійснення повноважень відповідної ради, передбачених Законом України “Про державно-приватне партнерство” : Проект Закону від 12.05.2020 р. № 3462. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2278>.

6. Про внесення змін до Земельного Кодексу України щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України : Проект Закону від 20.07.2021 р. № 5808. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39978>.

7. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства для пришвидшення відновлення зруйнованих війною об'єктів та будівництва нових об'єктів, пов'язаних з післявоєнною перебудовою економіки України : Проект Закону від 08.07.2022 р. № 7537. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39976>.

8. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства : Проект Закону від 15.06.2020 р. № 3655. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69139.

9. Про затвердження Порядку спрямування коштів на підготовку проектів державно-приватного партнерства та виконання довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 р. № 222. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP230222?from=legislation&hide=true>.

Yeromina Olena Viacheslavivna

*Postgraduate student of Social
and Humanitarian Policy Department, Educational and Scientific Institute "Institute
of Public Administration"
of V. N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv
ORCID: 0000-0001-6065-2279
e-mail: alena10er@gmail.com*

**THE IMPACT OF WAR ON THE RULES
OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
IN THE CULTURAL SECTOR OF UKRAINE**

Formulation of the problem. Public-private partnership is an effective mechanism for providing additional resources for the development of culture, and in Ukraine, this mechanism can help restore destroyed infrastructure objects and ensure a proper level of protection of cultural heritage in the conditions of armed conflict. However, successful implementation of such a partnership requires compliance with certain regulatory, legal, and financial-economic conditions, and the state must be a leading partner in this process.

Analysis of recent research and publications. Leading domestic scientists constantly research economic and financial problems of the development and popularization of national culture using public-private partnership. However, the war has presented new challenges for Ukraine, which makes the search for effective solutions to improve the mechanisms for regulating public-private partnerships in the cultural sphere with consideration of its specificities an ongoing process.

Presenting main material. The article explores the main causes and problems that impede the development of public-private partnerships in Ukraine and require legislative changes in the current stage. The consequences of the Russian military invasion for the cultural sphere of Ukraine and the domestic economy in common are considered. The normative and legal framework for regulating the mechanisms of public-private partnerships in the process of rebuilding the state in wartime and post-war times, in particular the restoration and functioning of the cultural sphere, is analyzed. An overview of legislative changes aimed at regulating urgent issues in the field of public-private partnerships is provided. Suggestions for improving the regulation mechanisms of public-private partnerships in the cultural sphere of Ukraine, taking into account the specific features of this sphere, are presented.

It should be noted that in the formation and implementation of public-private partnerships in the field of culture, its peculiarities must be taken into account. Culture is a sphere of activity that is of great importance for national development, influences political transformation of the country, and is the basis on which consolidation of Ukrainian society takes place. In addition, the field of culture is regarded by modern scientists as an important factor in the development of human potential, which in the future will have a greater impact on the economy than financial flows and infrastructure.

Conclusions. For Ukraine, public-private partnership is the most promising method of attracting investments in the field of culture and heritage preservation. Legislative changes are necessary for successful implementation. The demands of modernity and urgent needs for economic recovery require quick familiarity with new innovative approaches to public-private partnerships and establishing a fair dialogue with businesses. The Ukrainian government is working on improving legislation and taking steps to address urgent problems. Updating the legislative framework, reducing procedures and documents, improving land and tax legislation, strengthening administrative responsibility, and

implementing specific features in the implementation of this type of partnership in certain sectors of the economy will contribute to the development of public-private partnerships in Ukraine. This will help to restore the country as quickly as possible after the war.

Key words: cultural sector; reforms; public-private partnership; concession; financing; wartime.

References

1. V Ukraini posylyly harantii dlia biznesu u ramkakh derzhavno-pryvatnoho partnerstva / Ministerstvo ekonomiky Ukrainy. URL: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=29e47fc8-cf80-48ea-9999-81ee31fff725&title=VukrainiPosililiGarantiiDliaBiznesuURamkakhDerzhavnoprivatnogoPartnerstva> [in Ukrainian].

2. Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 15 lutogo 2022 r. No. 2043-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2043-20#Text> [in Ukrainian].

3. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo stvorennia umov dlia realizatsii proektiv u sferi rozvytku ob'ektiv kulturnoho pryznachennia ta upravlinnia pamiatkamy kulturnoi spadshchyny v ramkakh derzhavno-pryvatnoho partnerstva : Proekt Zakonu vid 20 lypnia 2021 r. No. 5808. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72577 [in Ukrainian].

4. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia mekhanizmu zaluchennia pryvatnykh investytsii z vykorystanniam mekhanizmu derzhavno-pryvatnoho partnerstva dlia pryshvydshennia vidnovlennia zruinovanykh viinoiu ob'ektiv ta budivnytstva novykh ob'ektiv, poviazanykh z pisliavoiennoiu perebudovoiu ekonomiky Ukrainy : Proekt Zakonu vid 1 lypnia 2022 r. No. 7508. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39902>. [in Ukrainian]

5. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro viiskovo-tsyvilni administratsii" shchodo zdiisnennia povnovazhen vidpovidnoi rady, peredbachenykh Zakonom Ukrainy "Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo" : Proekt Zakonu vid 12 travnia 2020 r. No. 3462. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/2278> [in Ukrainian].

6. Pro vnesennia zmin do Zemelnogo Kodeksu Ukrainy shchodo vdoskonalennia mekhanizmu zaluchennia pryvatnykh investytsii z vykorystanniam mekhanizmu derzhavno-pryvatnoho partnerstva dlia pryshvydshennia vidnovlennia zruinovanykh viinoiu ob'ektiv ta budivnytstva novykh ob'ektiv, poviazanykh z pisliavoiennoiu perebudovoiu ekonomiky Ukrainy : Proekt Zakonu vid 20 lypnia 2021 r. No. 5808. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39978> [in Ukrainian].

7. Pro vnesennia zmin do Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia shchodo vdoskonalennia mekhanizmu zaluchennia pryvatnykh investytsii z vykorystanniam mekhanizmu derzhavno-pryvatnoho partnerstva dlia pryshvydshennia vidnovlennia zruinovanykh viinoiu ob'ektiv ta budivnytstva novykh ob'ektiv, poviazanykh z pisliavoiennoiu perebudovoiu ekonomiky Ukrainy : Proekt Zakonu vid 8 lypnia 2022 r. No. 7537. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39976> [in Ukrainian].

8. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy shchodo realizatsii proektiv na umovakh derzhavno-pryvatnoho partnerstva : Proekt Zakonu vid 15 chervnia 2020 r. No. 3655. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69139 [in Ukrainian].

9. Pro zatverdzhennia Poriadku spriamuvannia koshtiv na pidhotovku proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva ta vykonannia dovhostrokovykh zobov'язan u ramkakh derzhavno-pryvatnoho partnerstva shchodo ob'ektiv derzhavnoi vlasnosti : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 bereznia 2023 r. No. 222. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP230222?from=legislation&hide=true> [in Ukrainian].

УДК 352.07:332.142:334.7

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.169>

Матвіїшин Євген Григорович

*доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри регіонального та місцевого розвитку
Навчально-наукового інституту адміністрування,
державного управління та професійного розвитку
Національного університету "Львівська політехніка",
ORCID: 0000-0001-9522-4645
e-mail: yevhen.h.matviishyn@lpnu.ua*

Гарбариніна Віта Юрївна

*кандидат наук з державного управління,
асистентка кафедри регіонального та місцевого розвитку
Навчально-наукового інституту адміністрування, державного управління та
професійного розвитку Національного університету "Львівська політехніка",
ORCID: 0009-0006-2584-4965
e-mail: vita.y.harbarynina@lpnu.ua*

ПІДТРИМКА ПУБЛІЧНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ КООПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Розглянуто досвід підтримки розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні органами державної влади, місцевого самоврядування, міжнародними організаціями, вітчизняними інституціями консультативно-дорадчого спрямування. Проведено порівняльний аналіз змін законодавства, яке формує умови для сільськогосподарської кооперації. Визначено основні групи публічних інституцій, які можуть підтримувати розвиток кооперації в Україні шляхом надання експертно-консультативних послуг (заклади освіти, дорадчі служби, різноманітні громадські організації), створення можливостей для отримання додаткових матеріальних і фінансових ресурсів (державні і міжнародні програми і проекти технічної допомоги), сприяння релокації аграрного бізнесу (органи державної влади і місцевого самоврядування).

Ключові слова: дорадча служба; міжнародна технічна допомога; місцевий економічний розвиток; сільське господарство; сільськогосподарські кооперативи.

Постановка проблеми. В умовах децентралізації державної влади в Україні посилюються можливості впливу на місцевий розвиток не лише органів місцевого самоврядування, але й ініціативних, підприємливих та освічених мешканців. Для розвитку сільських територій важливо стимулювати підприємницьку діяльність у різноманітних сферах. Оскільки основним виробничим ресурсом тут є земля, то доцільно використовувати можливості виробництва продукції і надання послуг, пов'я-

заних із сільськогосподарським виробництвом і суміжними сферами, як-от: переробка аграрної продукції, зелений туризм і агротуризм, місцеві (традиційні) ремесла тощо. Водночас під впливом міграційного руху, особливо відпливу молоді, в Україні триває процес зменшення великих і середніх сіл, які поступово переходять в іншу, нижчу категорію. Серед негативних наслідків цих процесів є зменшення інвестиційної привабливості сільськогосподарських поселень. Дослідники з'ясували, що впродовж двох десятиліть приблизно вдвічі збільшився відсоток жителів сільської місцевості, які працюють не за місцем проживання; зросла кількість поселень, в яких суб'єкти підприємництва згортають економічну діяльність: понад третина з сільських населених пунктів не мають жодного суб'єкта господарської діяльності [24, с. 156–158]. Без формування умов для місцевого економічного розвитку вирішити проблеми занепаду сільських територій неможливо. Одним із засобів активізації місцевого економічного розвитку є сприяння формуванню і розвитку сільськогосподарських кооперативів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням інституційного забезпечення організації і функціонування сільськогосподарських кооперативів приділялася увага дослідниками Національного наукового центру “Інститут аграрної економіки”, які зазначили, що в Україні сформовано правову базу та здійснюється інформаційно-консультаційний супровід сільськогосподарських кооперативів. Ними звернуто увагу на те, що хоча Закон “Про кооперацію” [13] був прийнятий значно пізніше за попередній Закон “Про сільськогосподарську кооперацію”, його розробникам не вдалося зробити його базовим для кооперації та кооперативного руху в Україні [21, с. 83]. Менеджер тренінгових і гендерних програм Кооперативної Академії С. Буртак назвала серед чинників, які не сприяли розширенню мережі сільськогосподарських кооперативів, такі: недовіра до нового, прогресивного, невдалий вибір лідерів, ідентифікація кооперативу з посередником; різна ціна на продукцію кооперативів та інших виробників сільськогосподарської продукції за однакової якості та обсягу, що часто зумовлюється тіньовими схемами ціноутворення; слабка державна підтримка сільськогосподарських кооперативів; недоліки інформації та комунікації як у зовнішньому середовищі, так і всередині кооперативів; неналежний рівень менеджменту, обліку і бюджетування [23]. Схожий перелік негативних чинників впливу на розвиток окремого сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу виокремив Л. В. Ярема. Водночас він запропонував напрями формування ефективних умов для розвитку сільськогосподарських кооперативів, серед яких: державна підтримка процесів формування інститутів

громадянського суспільства у сфері сільськогосподарської кооперації; сприяння поширенню інформації про переваги кооперації; співпраця сільськогосподарських кооперативів із закладами вищої освіти; використання міжнародного досвіду співробітництва товаровиробників у сфері сільськогосподарської кооперації [26]. Серед цінних пропозицій цього науковця – також розвиток дорадчих і консультаційних служб у сфері функціонування сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів.

Дослідники Національного наукового центру “Інститут аграрної економіки” наголосили на доцільності створення як неформальних, так і формальних організацій зі сприяння розвитку кооперації, дорадництва тощо. На їхню думку, “...різні інститути визначально впливають на розвиток економічних організацій – підприємницьких структур, сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; визначають рамки, в межах яких люди взаємодіють між собою; встановлюють правила ведення транзакцій на ринку, а також рівні відповідальності за недотримання угод” [21, с. 271]. Питанням формування передумов для того, щоб процес розвитку сільськогосподарської кооперації набув стійкості, присвячено розділ монографії І. Б. Яціва і Ю. І. Соловєя. Вони назвали серед таких передумов: усвідомлення окремими суб’єктами – учасниками кооперативного руху економічної вигоди кооперації та відповідальності за результати спільної господарської діяльності; наявність на локальному рівні ресурсів (матеріальних, фінансових, людських) для створення кооперативу й підтримки його діяльності [27, с. 98]. Практичні рекомендації щодо включення дрібних сільськогосподарських товаровиробників у конкурентоспроможні ланцюги поставок запропонували О. М. Варченко, О. О. Варченко, Н. О. Вернюк. Реалізація цих рекомендацій сприятиме сталому розвитку сільської економіки, формуванню місцевих самостійних і гнучких продуктових мереж [2]. Такі пропозиції скеровані, водночас, і на підвищення продовольчої безпеки в Україні.

В умовах війни та в післявоєнний період актуальними є пропозиції, наведені в посібнику, підготовленому фахівцями Продовольчої та сільськогосподарської Організації Об’єднаних Націй (FAO). Зокрема, ними запропоновано до стійких виробничих ланцюгів включати тих малих і середніх сільськогосподарських товаровиробників, які розташовані в постраждалих областях [29]. Клубом ділових людей України в межах ініціативи “Громада, дружна до бізнесу” за підтримки Програми “U-LEAD з Європою” місцевим органам місцевого самоврядування рекомендовано в умовах війни застосовувати інструменти сприяння локальному бізнесу та залученню інвесторів у громадах. У контексті сприяння

локальному бізнесу запропоновано використовувати його кооперацію через “кластери, кооперативи та закупівельні групи, які сприяють збуту, зниженню витрат чи доступу до ресурсів” [10]. Проте це актуальне видання не конкретизує особливостей сприяння саме сільськогосподарській кооперації.

Загалом тематика діяльності сільськогосподарських кооперативів в Україні розглядалася широким колом науковців і представників публічних інституцій. Водночас практика функціонування кооперативів в Україні та зміни в законодавстві вимагають обґрунтованих пропозицій щодо підтримки розвитку сільськогосподарської кооперації.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Для подальшого розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні, зокрема в умовах воєнного стану та у поствоєнний період, важливо окреслити напрями підтримки з боку різноманітних публічних інституцій (вітчизняних і зарубіжних) та вдосконалення законодавства з погляду взаємної узгодженості положень нормативно-правових актів, які регулюють умови діяльності сільськогосподарських кооперативів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України “Про сільськогосподарський перепис” дає визначення виробників сільськогосподарської продукції: “сільськогосподарські товаровиробники, фізичні особи (у тому числі домогосподарства, фізичні особи, що здійснюють діяльність, пов’язану з веденням особистого селянського господарства, самозайняті особи у сфері сільського господарства), які займаються сільськогосподарською діяльністю” [15]. Відповідно до Закону України “Про державну підтримку сільського господарства України”, сільськогосподарський товаровиробник – це юридична особа або фізична особа-підприємець, основною діяльністю якої є виробництво сільськогосподарської продукції та її постачання, а сільськогосподарське підприємство – це юридична особа, що є сільськогосподарським товаровиробником [12]. Сучасне сільськогосподарське виробництво за його обсягами представлено, насамперед, великими виробниками сільськогосподарської продукції, зокрема агрохолдингами, а фермерські господарства займають невелику частку. Так, за даними статистичного збірника “Сільське господарство України”, у 2021 р. було зібрано врожай зернових і зернобобових 86010 тис. т, зокрема 14195 тис. т (16,5 %) у фермерських господарствах і 16321 тис. т (19 %) – у господарствах населення [22, с. 76]. З погляду активізації місцевого розвитку важливо поширювати середнє і дрібне підприємництво.

Ефективною моделлю господарської діяльності середніх і дрібних агровиробників є об’єднання їх у сільськогосподарські кооперативи. Тут важливою є роль різноманітних публічних інституцій, якими вважають

широкий спектр вітчизняних і зарубіжних установ та організацій: “...від місцевого самоврядування, органів виконавчої влади до автономних громадянських об’єднань” [1]. Багато з сільськогосподарських кооперативів було створено завдяки підтримці міжнародних публічних інституцій. Прикладами такої підтримки розвитку кооперативів є: проєкт “Розвиток молочного бізнесу в Україні” за фінансової підтримки уряду Канади, розрахований на 7 років (2014–2021 рр.), який був орієнтований на 5000 прямих бенефіціарів – малих і середніх молочних виробників здебільшого у Дніпропетровській, Херсонській, Львівській, Івано-Франківській областях [19]; проєкт Агенції США з міжнародного розвитку (USAID) “Підтримка аграрного і сільського розвитку”, який надає гранти виробникам сільськогосподарської продукції та сільськогосподарським обслуговуючим кооперативам та їх об’єднанням [20]. За оцінками експертів, динаміка практичного представлення обслуговуючих кооперативів виражалася до 2018 р. приблизно такими пропорціями: 44 % – багатофункціональні; 28 % – сервісні; 14 % – заготівельно-збутові; 6 % – переробні; 5 % – інші; 3 % – постачальницькі кооперативи, що свідчить про відповідне “представлення економічних інтересів господарських структур у контексті мотивації до створення відповідної категорії кооперативу (багатофункціональний, сервісний, заготівельно-збутовий, переробний тощо)” [21, с. 148].

Таблиця 1

**Кількість сільськогосподарських кооперативів
і фермерських господарств в Україні в 2018–2023 рр.
(станом на 1 січня відповідного року)**

Організаційно-правові форми господарювання	Роки					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Фермерські господарства	45035	45654	46929	47803	48868	49567
Сільськогосподарські кооперативи, з них:	2069	2212	2279	2279	2275	2250
– сільськогосподарський виробничий	996	1005	1009	1000	1001	988
– сільськогосподарський обслуговуючий	1073	1207	1270	1279	1274	1262

Інформація про загальну кількість сільськогосподарських кооперативів і фермерських господарств наведена в рубриці “Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання” на сайті Державної служби статистики України [6]. Узагальнена вибрана інфор-

мація наведена в табл. 1. Проте, на думку директора Всеукраїнської громадської організації “Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України” Р. Корінця, з понад 1000 зареєстрованих до 2022 р. (до початку війни) реально функціонували приблизно 300 сільськогосподарських кооперативів [8]. Для порівняння: в Європі діє майже 180 тис. кооперативів, у яких працює понад 4,5 млн осіб, а щорічні продажі становлять майже 1 трлн дол. США [28].

У листопаді 2020 р. набув чинності оновлений Закон України “Про сільськогосподарську кооперацію”, який врегулював основні питання щодо їх утворення та діяльності. Так, відмінено їхній поділ за типами на виробничі та обслуговуючі, а надано право учасникам сільськогосподарського кооперативу самостійно обирати вид його діяльності (виробничий, переробний, заготівельно-збутовий, постачальницький, сервісний, багатофункціональний тощо) і форму діяльності (з метою одержання прибутку чи без такої мети) [17]. До того часу законодавством передбачалося, що можуть діяти сільськогосподарські виробничі кооперативи, сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи та кооперативні об’єднання сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів. Після 2020 р. вони зберігають усі права та обов’язки до моменту їх перереєстрації, але не більше як три роки. Впродовж цих трьох років (до листопада 2023 р.) сільськогосподарські виробничі кооперативи, сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, а також кооперативні об’єднання сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів повинні бути перереєстровані, відповідно, у сільськогосподарські кооперативи, сільськогосподарські кооперативні об’єднання.

Однією з відмінностей оновленого Закону України “Про сільськогосподарську кооперацію” є відмова від обов’язкової трудової участі членів сільськогосподарського виробничого кооперативу. Так, у пункті 7 ст. 5 передбачено, що статутом сільськогосподарського кооперативу, що здійснює діяльність із метою одержання прибутку, може бути передбачена обов’язкова трудова участь у діяльності сільськогосподарського кооперативу його членів – фізичних осіб. В оновленому Законі України “Про сільськогосподарську кооперацію” вилучено поняття кооперативних виплат, які часом трактували як заробітну плату, але водночас з них не було відрахувань, зокрема у вигляді внесків на загальнообов’язкове державне соціальне страхування, внесків і податку на доходи фізичних осіб, що зменшувало мотивацію участі в кооперативах і підтримки їх діяльності в територіальних громадах. Раціональнішою стала схема прийняття рішень загальними зборами кооперативу: пунктом 9 ст. 16 цього закону передбачено, що “член сільськогосподарського коопе-

ративу може брати участь у загальних зборах сільськогосподарського кооперативу шляхом надання свого волевиявлення щодо голосування з питань порядку денного у письмовій формі (заочне голосування)". В оновленому Законі України "Про сільськогосподарську кооперацію" запроваджено поняття "оборот члена сільськогосподарського кооперативу з сільськогосподарським кооперативом"; на думку експертів, воно є "розвиненим варіантом попереднього поняття участі в господарській діяльності кооперативу та безпосередньо впливає на отримані членом кооперативу виплати" [7]. У 2021 р. внесено важливе доповнення до профільного закону, зокрема до ст. 32, що стосується державної підтримки сільськогосподарських кооперативів і сільськогосподарських товаровиробників, що є їх членами: передбачено, що вони мають право на отримання державної підтримки у порядку, встановленому Законом України "Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою".

Попри певну прогресивність оновленого Закону України "Про сільськогосподарську кооперацію", експерти звертають увагу на його недоліки. Так, вони передбачають проблеми в процесах формування сільськогосподарських кооперативів в Україні через недостатню відповідність інтересам фермерів, оскільки положеннями цього закону порушується загальновизнаний кооперативний принцип: демократичний контроль з боку членів. Зокрема, пункт 13 ст. 16 цього закону надає право кооперативам передбачати у своєму статуті надання членам додаткових голосів пропорційно до їхньої участі у господарській діяльності: "...може бути передбачено, що під час прийняття рішень члени сільськогосподарського кооперативу, сільськогосподарського кооперативного об'єднання мають додаткову кількість голосів, пропорційну до їх участі в господарській діяльності такого кооперативу, кооперативного об'єднання (частки кожного з них в обороті з відповідним кооперативом, кооперативним об'єднанням та/або трудової участі в діяльності кооперативу)..." [17]. Натомість така практика наділення членів товариства додатковими привілеями є притаманною комерційним структурам, а не кооперативам. Якраз голосування за принципом "один член – один голос" є важливим принципом кооперації та її перевагою над іншими організаційно-правовими формами господарювання. Інший недолік оновленого Закону України "Про сільськогосподарську кооперацію" стосується участі членів сільськогосподарських кооперативів у розподілі одержаних прибутків. Водночас пункт 3 ст. 17 зазначеного вище закону дає змогу одержаний прибуток відраховувати до "патронажних дивідендів членам кооперативу та дивідендів членам та асоці-

йованим членам кооперативу”, які можуть не мати прямого стосунку до кооперативу. Експерти вважають, що існує “ризик перереєстрації сучасних суб’єктів господарювання в кооперативи з метою одержання бюджетних дотацій (у цьому законі передбачено можливість підтримки кооперативів за рахунок спеціальних державних програм), тоді як кооперативні об’єднання, які їх потребують, можуть бути позбавлені такої підтримки” [5]. Про недоліки окремих положень цього закону ще до його прийняття говорили делегати ювілейного 30-го з’їзду Асоціації фермерів і приватних землевласників України у 2020 р. Було ухвалено звернутися до Президента України щодо неприпустимості прийняття Закону України “Про сільськогосподарську кооперацію”, оскільки “його зміст суперечить засадним принципам у світовій практиці обслуговуючої кооперації, призведе до створення псевдокооперативів, у першу чергу агрохолдингами” [25]. Експерти наголошували також на тому, що затягується внесення змін до Податкового кодексу України, необхідних для врегулювання належного функціонування сільськогосподарських кооперативів. Дійсно, лише в лютому 2023 р. включено до порядку денного дев’ятої сесії Верховної Ради України дев’ятого скликання проєкт закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сільськогосподарських кооперативів” [14]. Поки що (станом на момент підготовки статті) в Податковому кодексі відсутні деякі терміни, які передбачені чинним із 2020 р. Законом України “Про сільськогосподарську кооперацію”. Наприклад, “патронажні дивіденди сільськогосподарського кооперативу, що діє з метою отримання прибутку” мали б бути включені до переліку так званих пасивних доходів разом із іншими дивідендами. До переліку неприбуткових організацій, що не є платниками податку, мали б бути віднесені в Податковому кодексі сільськогосподарські кооперативи, що діють без мети отримання прибутку, та сільськогосподарські кооперативні об’єднання, що діють без мети отримання прибутку.

Незважаючи на зазначені недоліки законодавства, у виробників сільськогосподарської продукції, зокрема фермерських господарств, які є членами сільськогосподарських кооперативів, є переваги, які підвищують їхню конкурентоспроможність у ринковому середовищі. Новий закон визначає, що члени сільськогосподарського кооперативу можуть вибрати: бути їм прибутковими чи діяти без мети отримання прибутку. Менеджерка тренінгових і гендерних програм Кооперативної Академії С. Буртак зауважила, що законодавець не обмежує видів діяльності кооперативів: вони можуть обслуговувати їх членів чи виробляти щось. У статуті та Правилах внутрішньої господарської діяльності прописують

мету кооперативу, функції, які він буде виконувати для своїх членів. Існують як можливості, які хочуть отримати члени від прибуткового статусу, так і обмеження, які несе неприбутковий статус. Серед умов отримання неприбуткового статусу кооперативу залишається норма надавати лише обслуговуючі послуги, лише його членам; також такий кооператив не набуває права власності на продукцію своїх членів, а діє на умовах доручення. Саме статус неприбуткової організації сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів перешкоджав залученню ними фінансових ресурсів. Новий закон знімає ті обмеження: відтепер отриманий прибуток можна використовувати на розширення операційної та інвестиційної діяльності кооперативу; прозорішими стали умови залучення внесків асоційованих членів у прибутковий кооператив [3].

Додаткові можливості, які отримують товаровиробники завдяки участі в сільськогосподарських кооперативах, пов'язані, насамперед, із полегшенням збуту продукції. Попередній досвід показав, що за різкого спаду попиту (наприклад, через карантинні заходи, які були під час пандемії COVID-19, або через так звані блекаути та інші проблеми, зумовлені війною) значна частина агропродовольства зникла, бо не було змоги її належним чином зберігати. Завдяки кооперації стає можливим, наприклад, спільне використання агровиробниками холодильного обладнання, сховищ для виробленої продукції та інших складських споруд. Тобто ще однією перевагою є можливість співфінансування учасниками сільськогосподарських кооперативів процесів зберігання продукції, як от утримання спільним коштом елеватора або сховища фруктів чи овочів з системою контролю мікроклімату в ньому.

Різноманітні публічні інституції можуть сприяти розвитку сільськогосподарської кооперації відповідно до своїх можливостей. Так, експерти пропонують Аграрній біржі передбачити можливості акредитації сільськогосподарських кооперативів за спрощеною системою, а також відтермінувати для них сплату біржових зборів на один рік [5]. Для збереження потенціалу аграрного виробництва в період війни проводиться його переміщення (релокація) у безпечніші регіони. Важлива роль у релокації сільськогосподарських підприємств відводиться центральним органам виконавчої влади та регіональним органам публічного управління. Наприклад, на сайті Департаменту агропромислового розвитку та земельних відносин Донецької обласної державної адміністрації в червні 2022 р. було розміщено спеціальну Google-форму для того, щоб цей орган зміг оцінити масштаби реалізації заходів, необхідних для перенесення бізнесу на більш безпечну територію [4]. Позитивним є досвід допомоги у формуванні та розвитку сільськогосподарських кооперативів з боку дорадчих служб, які можуть діяти як структурний

підрозділ аграрного навчального закладу, науково-дослідної установи тощо, у складі яких є щонайменше три дорадники, внесені до відповідного реєстру [16]. Розвиткові системи дорадництва в Україні сприяли як вітчизняні публічні інституції (міністерства, обласні державні адміністрації, громадські організації тощо), так і міжнародні організації [9]. Завдяки міжнародній технічній допомозі сільськогосподарські кооперативи отримують додаткові можливості доступу до матеріальних і фінансових ресурсів. Проєкти міжнародної технічної допомоги орієнтовані на активізацію кооперативного руху як інструменту розвитку підприємництва в сільській місцевості. Результатом такої допомоги є не лише збільшення надходжень до місцевих бюджетів від діяльності суб'єктів підприємництва, але й створення нових робочих місць і згуртування людей у територіальних громадах.

В умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування доцільно визначити у територіальній громаді відповідального за консультування та навчання з питань сільськогосподарської кооперації. Це може бути як посадова особа, так і представник іншої публічної інституції (наприклад, громадської організації чи освітнього закладу), який би був посередником між чинними або потенційними членами кооперативів і регіональною дорадчою службою, Українським державним фондом підтримки фермерських господарств, агенцією регіонального розвитку, проєктами технічної підтримки тощо. Навчальні заклади можуть надавати експертно-консультаційні послуги через виконання досліджень науково-педагогічними працівниками і здобувачами освіти, наприклад у межах підготовки випускних кваліфікаційних робіт. Прикладом співпраці громадських організацій, експертів і органів місцевого самоврядування є їх участь у Програмі міжнародної технічної допомоги “EU4Business: конкурентоспроможність та інтернаціоналізація малого і середнього підприємництва” у 2021–2022 рр. [18]. Кабінет Міністрів України у вересні 2022 р. вніс зміни щодо надання суб'єктам господарювання допомоги в рамках цієї програми, згідно з якими, зокрема: збільшено від 300 до 350 кількість суб'єктів господарювання, на яких розрахований загальний фонд допомоги; збільшено розмір допомоги одному суб'єктові господарювання від 125 тис. грн до 150 тис. грн [11]. На наступних етапах цієї програми передбачається також проведення серії тренінгів з питань розвитку підприємництва, зокрема сільськогосподарської кооперації.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Попри відносно давні традиції вітчизняного розвитку сільськогосподарської кооперації,

зокрема на західних територіях України, впродовж останніх десятиліть вона не досягла рівня, який є в європейських країнах. Окрім настороженого ставлення громадян до кооперативної діяльності, зумовленого десятиліттями радянської системи господарювання, стримувальними чинниками в цій сфері є брак інформації про переваги сільськогосподарської кооперації та недостатній обсяг експертно-консультаційних послуг у цій сфері. Значна частина сільськогосподарських кооперативів утворювалася завдяки реалізації проєктів міжнародної підтримки. Оскільки найбільш наближеними до підприємництва є органи місцевого самоврядування та громадські організації, то саме їхня активність і комунікація з населенням сільських територій можуть сприяти розширенню розвитку сільськогосподарської кооперації. В умовах війни важливо спільно з органами державної влади формувати умови як для релокації аграрного бізнесу, так і для розвитку кооперації, що стане чинником активізації місцевого економічного розвитку. Експертно-консультаційні послуги в сфері розвитку сільськогосподарської кооперації можуть надавати заклади освіти, дорадчі служби, різноманітні громадські організації та інші публічні інституції. Додаткові фінансові та матеріальні ресурси сільськогосподарські кооперативи можуть отримувати завдяки підтримці держави та міжнародних програм і проєктів технічної допомоги.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на вивчення і поширення досвіду територіальних громад, в яких були утворені й успішно функціонують сільськогосподарські кооперативи.

Список використаної літератури

1. Безена І. М., Сиченко В. В., Рибкіна С. О. Механізми демократизації публічного управління і кар'єрний розвиток посадовців органів влади: регіональний аспект. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2(25). С. 50–57. DOI: <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-2.9>.
2. Варченко О. М., Варченко О. О., Вернюк Н. О. Пріоритетні напрями розвитку кооперації в ланцюгах поставок агропродовольчої продукції. *Збірник наукових праць Уманського НУС*. 2022. Вип. 101. Ч. 2. С. 65–78. DOI: 10.32782/2415-8240-2022-101-2-65-78.
3. Гусейнов Ф. Разом до розвитку: чому інвестувати у кооперативи стає надійніше. *Інформагентство Agravery*. 2021. 9 берез. URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/razom-do-rozvitku-comuinvestuvati-u-kooperativi-stae-nadijnise>.
4. Додаткові можливості релокації для аграрних підприємств. *Департамент агропромислового розвитку та земельних відносин*. URL: <https://agro.dn.gov.ua/dodatkovi-mozhливosti-relokatsiyi-dlya-agrarnih-pidpriyemstv/>.
5. Жураковська Л. А. Сільськогосподарська кооперація як чинник стимулювання структурних зрушень у сільськогосподарському виробництві в Україні. *НІСД*. 2021. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/silskohospodarska-kooperatsiya-yak-chynnyk-stymulyuvannya-strukturnykh>.

6. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання / Державна служба статистики України. URL: https://ukrstat.gov.ua/edrpu/ukr/EDRPU_2022/ks_opfg/arh_ks_opfg_22.htm.
7. Коваленко Т. О. Законодавство про сільськогосподарські кооперативи. *Агробізнес сьогодні*. 2021. 24 лют. URL: <http://agro-business.com.ua/agro/u-pravovomu-poli/item/20618-zakonodavstvo-pro-silskohospodarski-kooperatyvy.html>.
8. Кооперативи: об'єднуватися з рівними та розраховувати на себе. *Агро-бізнес*. 2022. 30 серп. URL: <http://agro-business.com.ua/agro/ekspertna-dumka/item/25082-kooperatyvy-obiednuvatysia-z-rivnymy-ta-rozrakhovuvaty-na-sebe.html>.
9. Підсумковий звіт “Зміцнення спроможності Національної асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України до аналізу економічної політики та відстоювання інтересів своїх членів, а також клієнтів – дрібних та середніх виробників сільськогосподарської продукції”. НАСДСУ. Київ, 2014. 30 с. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00KV2Q.pdf.
10. Підтримка бізнесу в умовах війни : практик. реком. для громад. *Клуб Ділових Людей Україна; U-LEAD з Європою*. Київ, 2023. 36 с.
11. Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 травня 2022 р. № 523 “Деякі питання надання суб’єктам господарювання допомоги в рамках програми міжнародної технічної допомоги “EU4Business: конкурентоспроможність та інтернаціоналізація МСП”” : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2022 р. № 1068. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MN025896>.
12. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV (в редакції від 27 жовтня 2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>.
13. Про кооперацію : Закон України від 10 липня 2003 р. № 1087-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15#Text>.
14. Про порядок денний дев’ятої сесії Верховної Ради України дев’ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 7 лютого 2023 р. № 2911-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2911-IX#Text>.
15. Про сільськогосподарський перепис : Закон України від 23 вересня 2008 р. № 575-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/575-17#n10>.
16. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність : Закон України від 17 червня 2004 р. № 1807-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1807-15#Text>.
17. Про сільськогосподарську кооперацію : Закон України від 21 липня 2020 р. № 819-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-20#n333>.
18. Програма “EU4Business: конкурентоспроможність та інтернаціоналізація МСП” підтримуватиме підприємців під час воєнного стану. URL: <https://eu4business.org.ua/news/the-eu4business-sme-competitiveness-and-internationalisation-programme-will-support-ukrainian-smes/>.
19. Проект “Розвиток молочного бізнесу в Україні”. URL: <https://www.dsk.org.ua/projects/rozvytok-molochno-go-biznesu-v-ukrayini/>.
20. Проект USAID “Підтримка аграрного і сільського розвитку”. URL: <https://organic-platform.org/usaaid-agro/>.
21. Розвиток сільськогосподарської кооперації та інтеграційні процеси в аграрному секторі економіки : монографія / за ред. М. Й. Маліка ; Національний науковий центр “Інститут аграрної економіки”. К. : ННЦ “ІАЕ”, 2019. 374 с.
22. Сільське господарство України – 2021 : стат. зб. К. : Державна служба статистики України, 2022. 220 с.

23. Троян А. Особливості підготовки фахівців з управління зі знаннями кооперативної справи в умовах дистанційного навчання. *НУБіП*. 2020. URL: <https://nubip.edu.ua/node/76483>.

24. Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доп. К. : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2018. 396 с.

25. Ухвала XXX звітнього з'їзду Асоціації фермерів та приватних землевласників України від 27 лютого 2020 р. URL: <https://farmer.co.ua/ru/zizdy/item/644-ukhvala-30-ho-iuvileinoho-z-izdu-afzu>.

26. Ярема Л. В. Сільськогосподарські кооперативи: проблеми і перспективи. *Економіка і суспільство*. 2018. № 19. С. 276–281. DOI: 10.32782/2524-0072/2018-19-41.

27. Яців І. Б., Соловей Ю. І. Участь малих виробників сільськогосподарської продукції в інтегрованих структурах : монографія. Львів : Видавництво АТБ “НБК”, 2019. 182 с.

28. EBRD and FAO welcome landmark Ukrainian legislation on agricultural cooperation. *United Nations Ukraine*. URL: <https://ukraine.un.org/en/110765-ebrd-and-fao-welcome-landmark-ukrainian-legislation-agricultural-cooperation>.

29. FAO. 2021. *National gender profile of agriculture and rural livelihoods – Ukraine, Revised*. Budapest. 118 p. DOI: 10.4060/cb4501en.

Matviishyn Yevhen Hryhorovych

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Regional and Local Development at Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0000-0001-9522-4645

e-mail: yevhen.h.matviishyn@lpnu.ua

Harbarynina Vita Yuriivna

Candidate of Sciences in Public Administration, Assistant of the Department of Regional and Local Development at Lviv Polytechnic National University

ORCID: 0009-0006-2584-4965

e-mail: vita.y.harbarynina@lpnu.ua

DEVELOPMENT SUPPORT OF AGRICULTURAL COOPERATION IN UKRAINE BY PUBLIC INSTITUTIONS

Problem statement. It is important to encourage entrepreneurial activity in various areas for the development of rural areas. One of the means of boosting local economic development is to promote the formation and development of agricultural cooperatives.

Analysis of recent research and publications. In order to create effective conditions for the development of agricultural cooperatives, scientists and experts suggested the following ways: informational support of the agricultural cooperative movement by the state; easing tax pressure; strengthening cooperation between agricultural cooperatives and higher education institutions; using international experience of cooperation between commodity producers; development of advisory and consulting services in the field of functioning of agricultural cooperatives, etc. Under the conditions of war and in the post-war period, the proposals given by FAO specialists are relevant, in

particular: to include small landowners and cooperatives, especially those located in the affected areas, in sustainable production chains.

In general, a wide range of experts and scientists considered the topic of the activities of agricultural cooperatives in Ukraine. At the same time, the practice of cooperatives functioning in Ukraine and changes in legislation require reasonable proposals to support the development of agricultural cooperation.

Highlighting the previously unsolved parts of the general problem. Opportunities detection for support from various public institutions and improving legislation are important areas of research regarding the further development of agricultural cooperation in Ukraine.

Presentation of the main material. In November 2020, the updated law of Ukraine “On agricultural cooperation” came into force. The new law defines that members of an agricultural cooperative can choose whether to be a profitable organization or to work with no purpose of making a profit. The generated profit can be reinvested in promising business initiatives.

The additional opportunities that producers receive through participation in agricultural cooperatives are primarily related to facilitating the product’s sale. One of the advantages is the possibility of joint financing by participants of agricultural cooperatives of product storage processes.

Various public institutions can contribute to agricultural cooperation development in accordance with their capabilities. Thus, experts suggest that the Agricultural Exchange consider the possibility of accreditation of agricultural cooperatives under a simplified system and provide them with holidays to pay the exchange fee. There is a positive experience of assistance in the formation and development of agricultural cooperatives by advisory services. Agricultural cooperatives receive additional opportunities to access material and financial resources thanks to international technical assistance. The result of such assistance is not only an increase in revenues to local budgets from the operation of business entities but also the creation of new jobs and the unification of people living in territorial communities.

It will be advisable to identify in the territorial community a person, responsible for consulting and training on agricultural cooperation in the context of expanding the powers of local self-government bodies. An example of cooperation between public organizations, experts, and local governments is their participation in the EU4Business International Technical Assistance Program: Competitiveness and Internationalization of Small and Medium-sized Enterprises in 2021–2022. It is also planned to conduct a series of training on the development of entrepreneurship, including agricultural cooperation at the following program stages.

Conclusions and prospects for further research. Since local self-government bodies and public organizations are the closest to entrepreneurship, their activity and communication with the population of rural areas can contribute to the expansion of the development of agricultural cooperation. Expert consulting services in the field of agricultural cooperation development can be provided by educational institutions, advisory services, various public organizations, and other public institutions. Further research should be directed to the dissemination of the territorial communities' experience where agricultural cooperatives are successfully functioning.

Key words: Advisory Service; International Technical Assistance; Local Economic Development; Agriculture; Agricultural Cooperatives.

References

1. Bezena, I. M., Sychenko, V. V., Rybkina, S. O. (2020). Mekhanizmy demokratsyatsii publichnoho upravlinnia i kariernyi rozvytok posadovtsiv orhaniv vlady: rehionalnyi aspekt. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*. No. 2(25). S. 50–57. DOI: <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-2.9>.
2. Varchenko, O. M., Varchenko, O. O., Verniuk, N. O. (2022). Priorityetni napriamy rozvytku kooperatsii v lantsiuhakh postavok ahroprodovolchoi produktsii. *Zbirnyk naukovykh prats Umanskoho NUS*. Vyp. 101. Ch. 2. S. 65–78. DOI: [10.32782/2415-8240-2022-101-2-65-78](https://doi.org/10.32782/2415-8240-2022-101-2-65-78).
3. Huseinov, F. (2021). Razom do rozvytku: chomu investuvaty u kooperatyvy stae nadiinishe. *Informahentstvo Agravery*. 9 berez. URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/razom-do-rozvitku-comu-investuvati-u-kooperativi-stae-nadijnise>.
4. Dodatkovi mozhlyvosti relokatsii dlia ahrarynykh pidpriemstv. Departament ahropromyslovoho rozvytku ta zemelnykh vidnosyn. URL: <https://agro.dn.gov.ua/dodatkovi-mozhlyvosti-relokatsiyi-dlya-agrarnih-pidpriemstv/>.
5. Zhurakovska, L. A. (2021). Silskohospodarska kooperatsiia yak chynnyk stymuliuvannia strukturnykh zrushen u silskohospodarskomu vyrobnytstvi v Ukraini. *NISD*. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/silskohospodarska-kooperatsiya-yak-chynnyk-stymulyuvannya-strukturnykh>.
6. Kilkist yurydychnykh osib za orhanizatsiino-pravovymy formamy hospodariuvannia / Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. URL: https://ukrstat.gov.ua/edrpoj/ukr/EDRPU_2022/ks_opfg/arh_ks_opfg_22.htm.
7. Kovalenko, T. O. (2021). Zakonodavstvo pro silskohospodarski kooperatyvy. *Ahrobiznes sohodni*. 24 liut. URL: <http://agro-business.com.ua/agro/u-pravovomu-poli/item/20618-zakonodavstvo-pro-silskohospodarski-kooperatyvy.html>.
8. Kooperatyvy: obiednuvatysia z rivnymy ta rozrakhovuvaty na sebe. (2022). *Ahrobiznes*. 30 serpnia. URL: <http://agro-business.com.ua/agro/ekspertna-dumka/item/25082-kooperatyvy-obiednuvatysia-z-rivnymy-ta-rozrakhovuvaty-na-sebe.html>.
9. Pidsumkovyi zvit “Zmitsnennia spromozhnosti Natsionalnoi asotsiatsii silskohospodarskykh doradchykh sluzhb Ukrainy do analizu ekonomichnoi polityky ta vidstoiuvannia interesiv svoikh chleniv, a takozh kliientiv – dribnykh ta serednykh vyrobnykiv silskohospodarskoi produktsii”. (2014). *NASDSU*. Kyiv. 30 s. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00KV2Q.pdf.
10. Pidtrymka biznesu v umovakh viiny: praktychni rekomendatsii dlia hromad. (2023). *Klub Dilovykh Liudei Ukraina; U-LEAD z Yevropoiu*. Kyiv. 36 s.
11. Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 travnia 2022 r. No. 523 “Deiaki pytannia nadannia subiektam hospodariuvannia dopomohy v ramkakh prohramy mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy “EU4Business: konkurentospromozhnist ta internatsionalizatsiia MSP”” : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 veresnia 2022 r. No. 1068. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MN025896>.
12. Pro derzhavnu pidtrymku silskoho hospodarstva Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 24 chervnia 2004 r. No. 1877-IV (v redaktsii vid 27 zhovtnia 2022 r.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>.
13. Pro kooperatsiiu : Zakon Ukrainy vid 10 lypnia 2003 r. No. 1087-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15#Text>.
14. Pro poriadok denni deviatoi sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy deviatoho sklykannia : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 7 liutoho 2023 r. No. 2911-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2911-IX#Text>.

15. Pro silskohospodarskyi perepys : Zakon Ukrainy vid 23 veresnia 2008 r. No. 575-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/575-17#n10>.
16. Pro silskohospodarsku doradchu diialnist : Zakon Ukrainy vid 17 chervnia 2004 r. No. 1807-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1807-15#Text>.
17. Pro silskohospodarsku kooperatsiiu : Zakon Ukrainy vid 21 lypnia 2020 r. No. 819-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-20#n333>.
18. Prohrama “EU4Business: konkurentospromozhnist ta internatsionalizatsiia MSP” pidtrymuvatyme pidpriiemtsiv pid chas voiennoho stanu. URL: <https://eu4business.org.ua/news/the-eu4business-sme-competitiveness-and-internationalisation-programme-will-support-ukrainian-smes/>.
19. Proekt “Rozvytok molochnoho biznesu v Ukraini”. URL: <https://www.dsk.org.ua/projects/rozytok-molochnogo-biznesu-v-ukrayini/>.
20. Proiekt USAID “Pidtrymka ahrarynoho i silskoho rozvytku”. URL: <https://organic-platform.org/usaaid-agro/>.
21. Rozvytok silskohospodarskoi kooperatsii ta intehratsiini protsesy v ahrarynomu sektori ekonomiky: monohrafiia. (2019) / za red. M. I. Malika ; Natsionalnyi naukovyi tsentr “Instytut ahrarynoi ekonomiky”. Kyiv : NNTs “IAE”. 374 s.
22. Silske gospodarstvo Ukrainy – 2021: stat. zb. (2022). Kyiv : Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. 220 s.
23. Troian, A. (2020). Osoblyvosti pidhotovky fakhivtsiv z upravlinnia zi znanniamy kooperatyvnoi spravy v umovakh dystantsiinoho navchannia. *NUBiP*. URL: <https://nubip.edu.ua/node/76483>.
24. Ukrainske suspilstvo: mihratsiinyi vymir : nats. dop. (2018). Kyiv : Instytut demohrafii ta sotsialnykh doslidzhen im. M. V. Ptukhy NAN Ukrainy. 396 s.
25. Ukhvala KhKhKh zvitnoho zizdu Asotsiatsii fermeriv ta pryvatnykh zemlevlasnykiv Ukrainy. (2020). 27 liut. URL: <https://farmer.co.ua/ru/zizdy/item/644-ukhvala-30-ho-iuvileinoho-z-izdu-afzu>.
26. Iarema, L. V. (2018). Silskohospodarski kooperatyvy: problemy i perspektyvy. *Ekonomika i suspilstvo*. No. 19. S. 276–281. DOI: 10.32782/2524-0072/2018-19-41.
27. Iatsiv, I. B., Solovei, Yu. I. (2019). Uchast malykh vyrobnykiv silskohospodarskoi produktsii v intehrovanykh strukturakh : monohrafiia. Lviv : Vydavnytstvo ATB “NVK”. 182 s.
28. EBRD and FAO welcome landmark Ukrainian legislation on agricultural cooperation / United Nations Ukraine. URL: <https://ukraine.un.org/en/110765-ebrd-and-fao-welcome-landmark-ukrainian-legislation-agricultural-cooperation>.
29. FAO. (2021). National gender profile of agriculture and rural livelihoods – Ukraine, Revised. Budapest. 118 p. DOI: 10.4060/cb4501en.

УДК 351.773:614.4 (477)

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.185>**Малачинська Марія Йосипівна**

*кандидат медичних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та регіоналістики
Інституту публічної служби та управління
Національного університету "Одеська політехніка"*

ORCID: 0000-0003-2895-3666

e-mail: malachynska.m.y@op.edu.ua

УПРАВЛІННЯ ПЕРИНАТАЛЬНОЮ ДОПОМОГОЮ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19 В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ

Проведено загальну оцінку організаційних та правових механізмів допомогового етапу перинатальної допомоги в Україні в умовах пандемії COVID-19. Здійснено аналіз практичних аспектів цього процесу на регіональному рівні. Визначено основні напрями удосконалення державного регулювання перинатальної допомоги в умовах пандемії COVID-19 та запропоновано модель швидкого реагування на поширення інфекції для надання медичних послуг вагітним.

Ключові слова: перинатальна допомога; державна політика; COVID-19; організаційний механізм; правовий механізм; охорона материнства; якість допомоги.

Постановка проблеми. Тема охорони материнства і дитинства є однією з найважливіших у системі охорони здоров'я України, зважаючи на значимість питання народження здорових дітей – майбутнього потенціалу незалежної держави. Цей напрям став складовою державної політики, показниками ефективності якої є рівень народжуваності, безпечність пологів, низький рівень материнської перинатальної захворюваності, інвалідності та смертності.

У 2016 р., на початку ери реалізації Цілей сталого розвитку, захворюваність і смертність жінок у період вагітності та пологів залишалися неприйнятно високими. У період 2000–2020 рр. коефіцієнт материнської смертності у всьому світі знизився приблизно на 34 % [10]. Хоча у 2020 р. приблизно 287 000 жінок померли під час і після вагітності та пологів і майже 95 % усіх материнських смертей сталися в країнах із низьким і нижчим середнім доходом. Більшості з них можна було б запобігти. У цьому напрямі вже досягнуто значного прогресу, але країни все ще повинні робити все для того, щоб консолідувати та посилити ці успіхи, а також розширити свої програми з метою максимізації здоров'я жінок та потенціалу свого населення. Всесвітня організація охорони здоров'я

бачить світ, де кожна вагітна жінка та новонароджена дитина отримують якісну допомогу під час вагітності, пологів та післяпологового періоду і цього принципу доцільно дотримуватися під час формування та реалізації державної політики України на усіх рівнях.

Допологова (антенатальна) допомога (ДПД) як один із етапів перинатальної допомоги забезпечує платформу для виконання важливих функцій охорони здоров'я, включаючи зміцнення здоров'я, скринінг і діагностику та профілактику захворювань, а також надає змогу спілкуватися з жінками, сім'ями та громадами, підтримуючи їх у критично важливий період життя жінки. Практично встановлено, що шляхом впровадження своєчасних і відповідних практик, заснованих на доказах, допологова допомога може врятувати життя. Комунікаційні та допоміжні функції допологової допомоги є ключовими не лише для порятунку життя, але й для покращення його якості, надання якісної медичної допомоги, що створює основу для здорового материнства.

Пандемія коронавірусної хвороби (COVID-19) у 2019 р. суттєво вплинула на зміну способу життя більшості людей і порушила роботу спеціалізованих систем охорони здоров'я. Робота закладів охорони здоров'я в умовах тотального карантину призвели до особливих наслідків для вразливих груп населення, включаючи перинатальну популяцію, тобто вагітних жінок і новонароджених. Тому, передбачаючи можливість виникнення повторних пандемій, необхідно проаналізувати досвід функціонування медичної галузі на такому етапі та обґрунтувати нові підходи до організації якісної медичної перинатальної допомоги в умовах можливих повторних спалахів інфекції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз літературних джерел за темою дослідження дає підстави стверджувати, що останнім часом в усьому світі підвищується інтерес до проблем перинатальної допомоги в умовах пандемії COVID-19. Однак науковцями ще недостатньо уваги приділяється механізмам державного регулювання перинатальної допомоги в Україні на регіональному рівні, тому цей напрям є надзвичайно важливим на сучасному етапі. У контексті державного управління перинатальна допомога привертала значну увагу науковців і здебільшого розглядалася крізь призму репродуктивного здоров'я та демографічних проблем. Передусім треба відзначити праці вчених Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України: О. Гладуна, Е. Лібанової, Н. Рингач, В. Стешенко та ін., а також праці таких науковців, як В. Бакуменко, М. Білинської, Н. Васильєвої, Е. Гришнова, О. Долінченко, М. Кравченко, О. Малиновської, Л. Мельничук, С. Мокрецова, О. Овдіна, які заклали своєрідний фундамент для спеціальних досліджень з цієї тематики.

Питаннями нормативно-правового та організаційно-методичного забезпечення спеціалізованої допомоги, відповідно до рівнів надання перинатальної допомоги на етапах її реформування на тлі фінансових та кадрових проблем у медичній галузі, присвячені роботи І. Білоус, А. Гриценко, Л. Жаліло, В. Москаленка, І. Солоненка, Я. Радиша, І. Рожкової, В. Рудого, І. Хожило та інших.

Різні аспекти проблеми безпечного материнства вивчали також вчені: Н. Авраменко, Н. Гойда, В. Єнікеєва, Н. Жилка, Т. Іркіна, С. Мокрецов, Г. Романовський, В. Чебан.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми. Хоча існує багато опублікованої наукової літератури щодо різних аспектів організації перинатальної допомоги, майже немає літератури про те, яким чином змінювалися управлінські підходи до рутинного допологового догляду жінок і в який спосіб була реорганізована система у час пандемії.

Завданням статті є загальна оцінка організаційних та правових механізмів організації першого (допологового) етапу перинатальної допомоги в Україні на регіональному рівні, аналіз практичних аспектів цього процесу, а також визначення основних напрямів удосконалення державного регулювання перинатальної допомоги в умовах пандемії COVID-19.

Виклад основного матеріалу. Організація акушерсько-гінекологічної допомоги через унікальні та різноманітні потреби, що є характерними для вагітних жінок, вимагає особливої уваги під час будь-якої пандемії, зокрема такої глобальної, як пандемія коронавірусної хвороби, що охопила всю земну кулю. Від початку пандемії Урядом України вживалися безпрецедентні заходи щодо стабілізації ситуації та локалізації поширення інфекції. Після того, як Кабінетом Міністрів України було введено карантин та запроваджено обмежувальні заходи, Міністерство охорони здоров'я України розробило тимчасові заходи у закладах охорони здоров'я з метою забезпечення їх готовності для надання медичної допомоги хворим на гостру респіраторну хворобу COVID-19, спричинену коронавірусом SARS-CoV-2. Зокрема, було тимчасово припинено планові госпіталізації та наказано “вжити заходів щодо збільшення частки медичної допомоги, що надається з використанням технологій та заходів, що застосовуються під час надання медичної допомоги з використанням засобів дистанційного зв'язку для обміну інформацією в електронній формі (надання медичної допомоги із застосуванням телемедицини)” [8]. Відповідно, закладам охорони здоров'я, які забезпечують перинатальну допомогу, також необхідно розробити

додаткові плани на випадок непередбачених обставин, щоб обмежити вплив вірусу як на здорових вагітних жінок, так і серед загальної популяції.

Ефективність нашої системи охорони здоров'я, яка історично побудована на особистій взаємодії між пацієнтами та постачальниками медичних послуг, серйозно постраждала. І це не лише в Україні. Перед викликом постали системи охорони здоров'я всіх країн, особливо тих, які знаходяться в умовах обмежених фінансових ресурсів.

Вагітні жінки особливо вразливі до респіраторних патогенів через фізіологічні змін імунної та кардіореспіраторної систем і можуть піддаватися підвищеному ризику важких захворювань у разі зараження респіраторним вірусом, що може призвести до підвищення материнської та внутрішньоутробної захворюваності та смертності. Крім того, вагітні жінки з пневмонією мають значно вищий ризик передчасного народження. Дослідження також показують зростання кількості мертворождалих під час пандемії COVID-19 [9].

З огляду на це, вкрай важливо реорганізувати систему допологових візитів не тільки для того, щоб зменшити можливість контакту здорової вагітної жінки з інфікованими людьми, але й для мінімізації контакту медичних працівників з пацієнтками, які можуть бути інфіковані, але у яких спостерігається безсимптомний перебіг. Така реорганізація може бути корисною для створення спроможності надавати особисті консультації пацієнткам із групи високого ризику, які потребують більшої кількості візитів, до прикладу, жінки з гіпертонією, діабетом, неврологічними та психічними розладами, обтяженим акушерським чи генетичним анамнезом. Також це має низку переваг для всіх постачальників медичних послуг до пологів, які пропонують допомогу, враховуючи можливість скорочення медичних працівників через пандемію, що фактично впливає на всіх членів спільноти. Звичайні допологові заклади можуть бути закриті через карантин під час пандемії, а більшість державних лікарень реорганізовано для лікування пацієнтів, які постраждали від пандемії. Це може перешкодити вагітним жінкам звертатися до лікарні через страх заразитися [12].

Традиційний графік ДПД ґрунтується на рекомендаціях Всесвітньої організації охорони здоров'я 2016 р., які віддають перевагу орієнтованій на людину медичній допомозі для позитивних перинатальних результатів шляхом збільшення кількості контактів вагітної жінки з медичними працівниками з чотирьох до восьми [11]. Для зменшення перинатальної смертності та формування у жінок позитивного досвіду вагітності рекомендовано застосовувати моделі антенатальної допомоги, які передбачають не менше ніж 8 візитів вагітної до лікаря [7].

ДПД знижує материнську і перинатальну захворюваність і смертність як безпосередньо шляхом виявлення та лікування ускладнень вагітності і супутніх захворювань, так і опосередковано шляхом виявлення вагітних жінок групи високого ризику та їх направлення на консультацію на відповідний рівень надання медичної допомоги. Амбулаторна акушерсько-гінекологічна допомога в Україні здійснюється в амбулаторіях загальної практики–сімейної медицини, в жіночих консультаціях, гінекологічних кабінетах центральних районних лікарень, сільських лікарських амбулаторіях, фельдшерсько-акушерських пунктах [6]. Вагітні із неускладненим загальним і акушерським анамнезом, а також неускладненим перебігом вагітності можуть знаходитися під динамічним спостереженням лікаря загальної практики/сімейної медицини/акушерки/фельдшера, з обов'язковою консультацією лікаря акушера-гінеколога жіночої консультації центральної районної лікарні в 19–21 і 30 тижнів вагітності.

Метою диспансерного нагляду за вагітними є збереження здоров'я жінки та народження здорової дитини. У разі неускладненої вагітності оптимальна кількість візитів до фахівця за період спостереження становить в середньому сім–дев'ять разів (бажано разом із близькою людиною).

ДПД знижує материнську і перинатальну захворюваність і смертність як безпосередньо шляхом виявлення та лікування ускладнень вагітності, так і опосередковано шляхом виявлення вагітних із високим ризиком ускладнень пологів та їх направлення на консультацію на відповідний рівень надання медичної допомоги. Крім того, оскільки непрямі причини материнської захворюваності та смертності є домінуючими, ДПД надає можливість для профілактики і лікування супутніх захворювань за допомогою надання комплексної медичної допомоги. ДПД пацієнтці з нормальною вагітністю може розпочатися під час звернення жінки за первинною медичною допомогою для встановлення/підтвердження вагітності або її скеровують до надавача допомоги чи акушерського закладу охорони здоров'я. ДПД включає заходи з допологової освіти, консультування, лабораторних, інструментальних досліджень та інших заходів відповідно до графіка візитів, узгодженого з пацієнткою.

Міжнародний досвід показує, що під час цієї пандемії COVID-19 деякі країни вирішили скоротити кількість особистих допологових візитів лише до трьох (до прикладу, Австралія) або чотирьох (за рекомендацією ВООЗ) для жінок з низьким ризиком протягом усієї вагітності, і ці візити здебільшого були пов'язані з ключовими щепленнями [11].

Узагальнюючи інформацію, для України модель ДПД як швидка відповідь на протидію поширення інфекції, могла б виглядати так, як зображено на рис. 1.

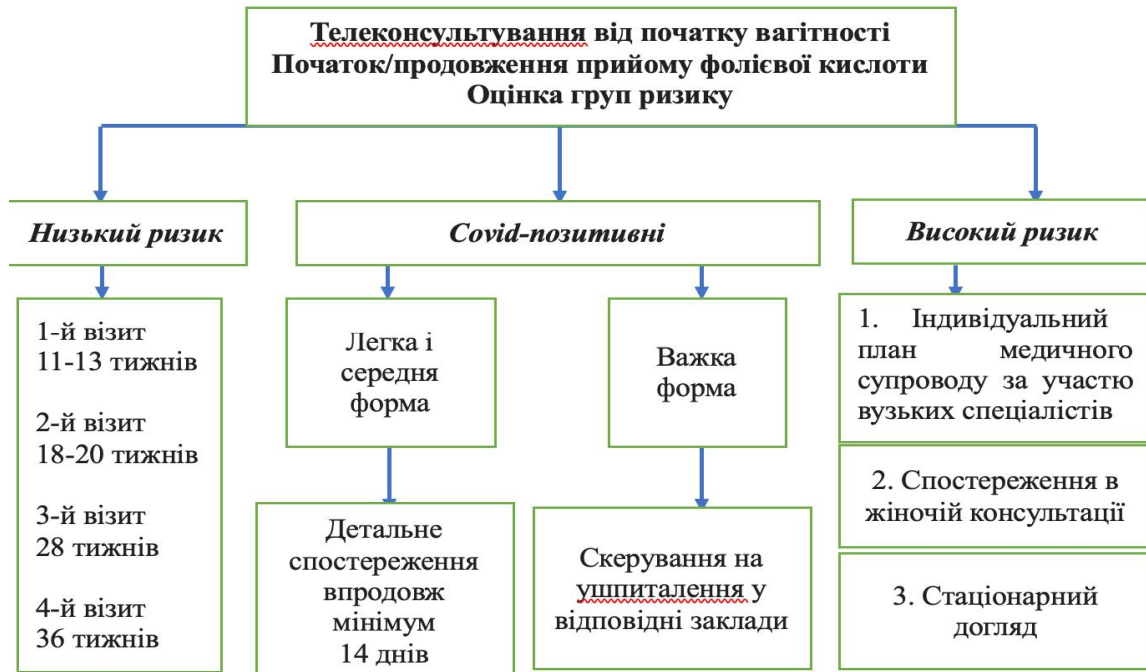


Рис. 1. Алгоритм допологової допомоги у період пандемії COVID-19 в Україні (пропонована модель)

Може бути використано телефонне сортування, щоб запобігти відвідуванню жінками лікарні без нагальної потреби. Послуги досвідчених, надійних постачальників медичних послуг із відмінними навиками спілкування можуть бути ефективнішими для заспокоєння пацієнтів і зменшення кількості непотрібних відвідувань пацієнтів. Віртуальне сортування також дає змогу отримати більше інформації, відстежити контакти та обговорити останні подорожі. Якщо вагітній жінці потрібне тестування на COVID-інфекцію, необхідно допомогти їй дістатися до потрібного місця, що також можна використовувати для відстрочення ДПД принаймні на 2 тижні, якщо вагітна жінка виявилася позитивною.

Відповідно до цієї моделі, під час нагляду за вагітною жінкою в амбулаторних умовах лікарю загальної практики–сімейної медицини/лікарю акушеру-гінекологу або фельдшеру/акушерці необхідно дотримуватись плану ведення вагітності (графіка візитів). Усі консультації, які не потребують тестувань та УЗД, мають проводитись дистанційно (відеоконсультації або телефонні консультації). Жінки, які мають пройти обов'язкове обстеження, що недоцільно відтермінувати, мають

узгодити години прийому заздалегідь, задля уникнення контакту з іншими пацієнтками/відвідувачами пацієнток у жіночій консультації.

Вагітним жінкам із симптомами, що можуть свідчити про COVID-19, необхідно рекомендувати самоізоляцію, контроль температури тіла, а також невідкладно повідомити лікаря з надання ПМД та лікаря акушер-гінеколога, на обліку в якого вона знаходиться [1].

Якщо у вагітної з підозрою чи підтвердженою інфекцією COVID-19 відсутня пологова діяльність та відсутня акушерська патологія, а також наявний легкий перебіг захворювання, вона залишається на самоізоляції зі щоденним інформуванням про свій стан лікаря ПМД та лікаря акушер-гінеколога, які забезпечують активний дистанційний нагляд за станом здоров'я пацієнтки.

Вагітних необхідно скеровувати до спеціалізованого пологового будинку, визначеного структурним підрозділом з питань охорони здоров'я для надання допомоги вагітним з підозрою чи підтвердженою інфекцією COVID-19 у разі:

- початку пологової діяльності у пацієнтки, яка знаходилася вдома на самоізоляції, до моменту отримання результатів лабораторного дослідження (ПЛР);

- якщо у вагітної з підозрою чи підтвердженою інфекцією COVID-19 відсутня пологова діяльність, але наявний важкий чи середньої важкості стан перебігу захворювання, наявна важка супутня екстрагенітальна/акушерська патологія у разі підтвердження у неї COVID-19;

- показань для госпіталізації (акушерських або пов'язаних із загостренням наявної екстрагенітальної патології, або важкому перебігу ГРВІ/COVID-19).

Акцентуємо увагу: основними умовами запровадження такої моделі в Україні є добре налагоджена система медичних послуг із використанням телемедицини, а також продумана інформаційна кампанія. І основи для її імплементації вже фактично закладені у галузевій державній політиці та законодавстві. Так, МОЗ України затвердило Стандарти медичної допомоги "COVID-19" і у додатку № 6 рекомендувало розглянути використання телемедицини, консультування за допомогою відеозасобів інтернету для оцінки підозрілих COVID-19, таким чином мінімізуючи потребу у візитах до медичних закладів для оцінки стану пацієнтів [1]. Таким чином, напрямок, який МОЗ розглядає ефективним механізмом для надання якісних послуг в умовах розповсюдження COVID-19, – телемедицина.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування зобов'язані активно сприяти здійсненню протиепідемічних заходів і

можуть бути замовниками послуги з медичного обслуговування населення. Складовою частиною державної політики охорони здоров'я в Україні є регіональна політика охорони здоров'я, а місцеві і регіональні комплексні та цільові програми, що формуються органами місцевого самоврядування, відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях [2].

Організація та проведення профілактичних і протиепідемічних заходів, зокрема щодо організації та проведення медичних оглядів і обстежень, профілактичних щеплень та навчання громадян покладаються на органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, заклади охорони здоров'я, установи та організації незалежно від форм власності, а також на громадян [4].

Місцеві органи виконавчої влади у сфері захисту населення від інфекційних хвороб реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я та щодо забезпечення епідемічного благополуччя населення, організують розроблення і виконання регіональних і місцевих програм з питань захисту населення від інфекційних хвороб; організують проведення аналізу епідемічної ситуації в регіоні та контролю за її станом; інформують населення через медіа про епідемічну ситуацію в регіоні та здійснювані протиепідемічні заходи (ст. 4) [4]. До їх відання також належить організація роботи медичних закладів з подання допомоги, пов'язаної з охороною материнства і дитинства (ст. 22) [5].

Органи місцевого самоврядування у сфері захисту населення від інфекційних хвороб забезпечують участь у боротьбі з інфекційними хворобами закладів та установ охорони здоров'я усіх форм власності, а також вдосконалення мережі спеціалізованих закладів та установ охорони здоров'я, діяльність яких пов'язана із захистом населення від інфекційних хвороб (ст. 5) [4].

Відповідно до п. 16 частини першої ст. 43 ЗУ "Про місцеве самоврядування в Україні", Львівська обласна рада затвердила Комплексну програму підтримки галузі охорони здоров'я Львівської області на 2021–2025 роки [3]. Поки що у цій програмі заходи з протидії COVID-19 стосуються лише підтримки медичних працівників та виділення фінансового ресурсу закладам охорони здоров'я області. Не передбачено також ведення моніторингу вагітних жінок з позитивним результатом.

У разі виникнення епідемії чи спалаху інфекційної хвороби медіа незалежно від форм власності сприяють органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у проведенні необхідної роз'яснювальної роботи серед населення (ст. 9) [4], зокрема щодо безпеки самолікування. Використання лікарських засобів поза межами інструкції

до них має базуватися на аналізі ризику та користі (потенційної користі для матері та безпеки для плоду). За результатами нашого дослідження, проведеного на базі КНП ЛОР “Львівський обласний клінічний перинатальний центр”, у якому опитано 535 породіль, встановлено: 22 % опитаних жінок приймали ліки з метою профілактики COVID-19 (рис. 2).



Рис. 2. Результати опитування породіль у період листопад–грудень 2021 р.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Спалахи інфекційних захворювань створюють величезні виклики для закладів охорони здоров'я, зокрема системи перинатальної допомоги. Відмова в таких основних медичних послугах, як амбулаторна допологова допомога та стаціонарні пологи під час пандемії, може мати серйозні наслідки для здоров'я матері та плоду. Соціальне дистанціювання та карантинні заходи у всій країні довели свою роль в уповільненні передачі вірусу, даючи час оновити систему охорони здоров'я.

Медичні заклади повинні розробити плани мінімізації впливу на здорових вагітних жінок, продовжуючи надавати як звичайну, так і невідкладну акушерську допомогу. Телемедицина може відігравати важливу роль у оновленні систем охорони здоров'я під час спалаху випадків COVID-19. Незважаючи на те, що такі цифрові технології існують десятиліттями і вже знаходяться на передовій стадії впровадження в деяких напрямках, вони ще мінімально вивчені для акушерської допомоги.

Однак, щоб пом'якшити будь-які потенційні несприятливі наслідки скорочення допологових візитів, розумне використання можливостей телемедицини, що розвивається, може захистити безперервність догляду, незважаючи на величезний тягар, спричинений пандемією. Модель спільної роботи із залученням медичних працівників у громадських і регіональних центрах охорони здоров'я також має потенціал для запобігання катастрофічного колапсу акушерських служб під час пандемії, такої як пандемія COVID-19.

Стратегія зменшення кількості допологових візитів і відокремлення місць для догляду та пологів вагітних жінок із підтвердженим COVID-19 або нещодавнім контактом від здорових вагітних жінок може мінімізувати ризик інфікування. Крім того, сортування вагітних жінок на основі їх терміну вагітності та їхніх симптомів має потенціал для уникнення небажаних ризиків, забезпечуючи отримання допомоги, хто її негайно потребує.

Отже, для швидкого розгортання моделі допологового догляду у відповідь на пандемію COVID-19 необхідно такі основні компоненти: 1) схвалена місцевою владою програма допологового догляду; 2) розроблений алгоритм моніторингу вагітних з підозрою на Covid-19 чи підтвердженим діагнозом; 3) забезпечення обладнанням та інтернет-постачанням закладів охорони здоров'я; 4) навчання персоналу; 5) інформування населення.

Список використаної літератури

1. Організація надання медичної допомоги хворим на коронавірусну хворобу (COVID-19) : Наказ МОЗ України від 28.03.2020 р. № 722. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0722282-20#Text>.
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
3. Про затвердження Комплексної програми підтримки галузі охорони здоров'я Львівської області на 2021–2025 роки : Рішення Львівської обласної ради III чергової сесії VIII скликання № 65 від 23 лютого 2021 р. URL : <https://lvivoblrada.gov.ua/programi-2021-2025-rokiv>.
4. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1645-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#top>.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
6. Про організацію амбулаторної акушерсько-гінекологічної допомоги в Україні : Наказ МОЗ від 15.07.2011 р. № 417. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0417282-11#Text>.
7. Стандарти медичної допомоги “Нормальна вагітність” : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 9 серпня 2022 р. № 1437. URL : https://www.dec.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/2022_1437_smd_nv.pdf.
8. Тимчасові заходи у закладах охорони здоров'я з метою забезпечення їх готовності для надання медичної допомоги хворим на гостру респіраторну хворобу COVID-19, спричинену коронавірусом SARS-CoV-2 : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23.03.2020 р. № 698. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0698282-20#Text>.
9. Khalil, A., Blakeway, H., Samara, A., & O'Brien, P. (2022). COVID-19 and stillbirth: direct vs indirect effect of the pandemic. *Ultrasound in Obstetrics & Gynecology*, 59(3), 288–295.
10. Maternal mortality: WHO. URL : <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/maternal-mortality>.

11. The 2016 WHO ANC model for a positive pregnancy experience: Recommendations mapped to eight scheduled ANC contacts. URL : https://cdn.who.int/media/docs/default-source/maternal-health/anc.pdf?sfvrsn=5e2c740e_2.

12. Zangmo, R., Kumari, A., Garg, D., & Sharma, K. A. (2021). Redesigning routine antenatal care in low-resource settings during the COVID-19 pandemic. *WHO South-East Asia Journal of Public Health*, 10(3), 36.

Malachynska Mariya Yosypivna

*PhD in Medicine, Associate Professor
Doctoral student at the Department of Public Administration
and Regional Studies of the Institute of Public Service and Administration
of Odesa Polytechnic National University
ORCID: 0000-0003-2895-3666
e-mail: malachynska.m.y@op.edu.ua*

MANAGEMENT OF PERINATAL CARE DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN UKRAINE: ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM

Introduction. The topic of maternity and childhood care is one of the most important in the health care system of Ukraine, given the importance of the issue of the birth of healthy children – the future potential of an independent state.

At the beginning of the era of implementation of the Sustainable Development Goals, the morbidity and mortality of women during pregnancy and childbirth remained unacceptably high. Most of them could have been prevented.

The 2019 coronavirus disease (COVID-19) pandemic significantly changed the way of life of most people and disrupted the work of specialized health care systems. Therefore, anticipating the possibility of repeated pandemics, it is necessary to analyse the experience of the functioning of the medical field at this stage and justify new approaches to the organization of high-quality medical perinatal care in the conditions of possible repeated outbreaks of infection.

Isolation of previously unresolved parts of the general problem. Although there is much published scientific literature on various aspects of the organization of perinatal care, there is almost no literature on how management approaches to women's routine prenatal care have changed and how the system has been reorganized during the pandemic in Ukraine.

Results. The effectiveness of Ukrainian health care system, which has historically been built on face-to-face interactions between patients and health care providers, has suffered severely. And it is not only in Ukraine. Healthcare systems of all countries, especially those with limited financial resources, are facing a challenge.

Pregnant women are particularly vulnerable to respiratory pathogens due to physiological changes in the immune and cardiorespiratory systems and may be at increased risk of severe disease. In this regard, it is extremely important to reorganize the system of prenatal visits not only to reduce the possibility of contact of a healthy pregnant woman with infected people, but also to minimize the contact of medical workers with patients who may be infected.

International experience shows that during this COVID-19 pandemic, some countries have decided to reduce the number of in-person antenatal visits to only three (for example,

Australia) or four (as recommended by the WHO) for low-risk women throughout pregnancy. For Ukraine, a model of prenatal care has also been proposed as a quick response to combating the spread of infection.

According to this model, when monitoring a pregnant woman in an outpatient setting, all consultations that do not require testing and ultrasound should be conducted remotely (video consultations or telephone consultations).

Pregnant women must be referred to a specialized maternity hospital, designated by the Department of health care of Regional State Administration, to provide assistance to pregnant women with suspected or confirmed COVID-19 infection in clearly defined cases.

We emphasize: the main conditions for the introduction of such a model in Ukraine are a well-established system of medical services using telemedicine, as well as a well-thought-out information campaign. And the foundations for its implementation are already laid in the branch state policy and legislation.

In the event of an epidemic or an outbreak of an infectious disease, the media, regardless of the form of ownership, assist the executive authorities and local self-government bodies in carrying out the necessary explanatory work among the population, regarding the dangers of self-medication. According to the results of our study, conducted based on the Lviv Regional Clinical Perinatal Centre, in which 535 women in labour were interviewed, it was established that 22 percent of the surveyed women took medication for the prevention of COVID-19.

Conclusion. Health care facilities should develop plans to minimize exposure to healthy pregnant women while continuing to provide both routine and emergency obstetric care. Telemedicine can play an important role in updating healthcare systems during the outbreak of COVID-19 cases. Even though such digital technologies have existed for decades and are already at the advanced stage of implementation in some areas, they are still minimally studied for obstetric care.

Therefore, the following key components are needed to rapidly deploy an antenatal care model in response to the COVID-19 pandemic: 1) a locally approved antenatal care program; 2) a developed algorithm for monitoring pregnant women with suspected or confirmed diagnosis of COVID-19; 3) provision of equipment and Internet supply to healthcare institutions; 4) staff training; 5) informing the population.

Key words: perinatal care; state policy; COVID-19; organizational mechanism; legal mechanism; maternity care; quality of care.

References

1. Orhanizatsiia nadannia medychnoi dopomohy khvorym na koronavirusnu khvorobu (COVID-19): Nakaz MOZ Ukrainy vid 28.03.2020 r. No. 722. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0722282-20#Text>.
2. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia: Zakon Ukrainy vid 19 lystopada 1992 r. No. 2801-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
3. Pro zatverdzhennia Kompleksnoi prohramy pidtrymky haluzi okhorony zdorovia Lvivskoi oblasti na 2021–2025 r.: Rishennia Lvivskoi oblasnoi rady III cherhovoii sesii VIII sklykannia No. 65 vid 23 liutoho 2021 r. URL : <https://lvivoblrada.gov.ua/programi-2021–2025-rokiv>.
4. Pro zakhyst naselennia vid infektsiinykh khvorob: Zakon Ukrainy vid 6 kvitnia 2000 r. No. 1645-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#top>.

5. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 9 kvitnia 1999 r. No. 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

6. Pro orhanizatsiiu ambulatornoi akushersko-hinekologichnoi dopomohy v Ukraini: Nakaz MOZ vid 15.07.2011 r. No. 417. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0417282-11#Text>.

7. Standarty medychnoi dopomohy “Normalna vahitnist”: Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 9 serpnia 2022 r. No. 1437. URL : https://www.dec.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/2022_1437_smd_nv.pdf.

8. Tymchasovi zakhody u zakladakh okhorony zdorovia z metoiu zabezpechennia yikh hotovnosti dlia nadannia medychnoi dopomohy khvorym na hostru respiratornu khvorobu COVID-19, sprychynenu koronavirusom SARS-CoV-2: Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 23.03.2020 r. No. 698. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0698282-20#Text>.

9. Khalil, A., Blakeway, H., Samara, A., & O'Brien, P. (2022). COVID-19 and stillbirth: direct vs indirect effect of the pandemic. *Ultrasound in Obstetrics & Gynecology*, 59(3), 288–295.

10. Maternal mortality: WHO. URL : <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/maternal-mortality>.

11. The 2016 WHO ANC model for a positive pregnancy experience: Recommendations mapped to eight scheduled ANC contacts. URL : https://cdn.who.int/media/docs/default-source/maternal-health/anc.pdf?sfvrsn=5e2c740e_2.

12. Zangmo, R., Kumari, A., Garg, D., & Sharma, K. A. (2021). Redesigning routine antenatal care in low-resource settings during the COVID-19 pandemic. *WHO South-East Asia Journal of Public Health*, 10(3), 36.

УДК 351.773:614.2:005.6(477)

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.198>**Гукова-Кушнір Гретта Євгенівна**

спеціаліст відділу післядипломної освіти та організаційного забезпечення управління організаційно-фінансового забезпечення департаменту охорони здоров'я Львівської обласної державної адміністрації
ORCID ID: 0000-0001-6454-6393
e-mail: gretta33544@gmail.com

ОЦІНКА КВАЛІФІКАЦІЇ ЛІКАРІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано механізм атестації лікарів. Здійснено порівняльну характеристику законодавчої бази, яка регламентує атестацію лікарів. Виявлено, що атестація, яка за своєю суттю мала б бути оцінкою теоретичних знань та практичних навиків лікаря, на практиці є лише поданням документів, що підтверджують отримані бали безперервного професійного розвитку. Запропоновано комплексний підхід у вигляді підвищення вимог до лікарів, які атестуються, врахування під час атестації скарг, отриманих лікарями за час професійної діяльності, та створення механізму пониження та позбавлення кваліфікаційних категорій і сертифікату лікаря-спеціаліста.

Ключові слова: атестація; ліцензування; якість надання медичної допомоги; післядипломна освіта; безперервний професійний розвиток; лікарі; атестаційна комісія; Проєкт концепції професійного ліцензування лікарів.

Постановка проблеми. Актуальність зазначеної теми обумовлена необхідністю покращення якості надання медичної допомоги, посилення відповідальності лікаря за надання неякісних медичних послуг, зменшення кількості некомпетентних лікарів в системі охорони здоров'я.

Недосконалість сучасної системи атестації лікарів негативно впливає на якість надання медичної допомоги, що і обумовило необхідність проведення цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українські вчені вивчали особливості професійного ліцензування та атестації лікарів в Україні. Наукові дослідження з питань атестації лікарів висвітлено в працях Н. Бідюк, А. Вихруща, О. Заболотної, Л. Зязюн, В. Кеміня, О. Матвієнко, І. Мельничук, Н. Муқан, О. Огієнко, Л. Пуховської, Н. Федчишин та інших науковців.

Окремі аспекти професійного ліцензування лікарів виокремлено в працях українських і зарубіжних дослідників, таких як: І. Бедрик, І. Білоус, Н. Васюк, Т. Висоцька, В. Дудка, К. Жилка, О. Корольчук, П. Кузь-

мінський, Т. Курило, Л. Ляховченко, В. Лещенко, О. Мартинюк, І. Парашич, В. Рудий, О. Торбас.

Серед зарубіжних вчених питаннями професійного ліцензування та атестації лікарів займалися: G. W. Boerma, A. Hutchinson, R. B. Saltman; W. G. W. Boerma, C. Schoen, R. Osborn, P. T. Huynh, D. M. Fleming; R. B. Saltman, A. Rico, W. G. W. Boerma; M. McKee, J. Healy; M. Roland, V. Guthrie.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблематики. Незважаючи на масштабність і актуальність наявних наукових досліджень, важливі системні теоретичні та практичні аспекти дослідження атестації лікарів досі не було розкрито.

Мета дослідження полягає в аналізі законодавчої бази, яка регулює післядипломну освіту лікарів в Україні, їх атестацію, а також встановлення залежності якості надання медичної допомоги від рівня компетентності лікарів.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 3 Конституції України, “людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю” [1].

На сьогодні на рівні держави відбуваються кардинальні зміни в усіх сферах життєдіяльності населення України, це стосується й медицини. Якісне реформування системи охорони здоров’я для забезпечення відповідного рівня здоров’я своїх громадян є пріоритетним завданням держави. Це передбачає потребу в забезпеченні високої якості надання медичної допомоги, що є неможливим без кваліфікованих медичних працівників.

Тобто, однією з цілей існування держави є створення таких умов, за яких життя та здоров’ю кожної людини загрожуватиме якомога менше ризиків. Створення та адміністрування державою системи охорони здоров’я є важливим шляхом для досягнення цієї цілі, зокрема, створення державою умов для ефективного та доступного медичного обслуговування. Однак в Україні якість медичних послуг не задовольняє її споживачів (принаймні повністю). Згідно з проведеним соціологічним дослідженням стану медичної сфери в Україні [9], майже 70 % опитаних не задоволені державними медичними послугами, які вони отримували за останні п’ять років, 24 % респондентів задоволені якістю державних медичних послуг лише частково. Для більшості українців медична допомога обходиться дуже дорого: 92 % населення боїться потрапити у фінансову скруту у випадку хвороби.

Якість медичної допомоги – це надання медичної допомоги та проведення інших заходів щодо організації надання закладами охорони

здоров'я медичної допомоги відповідно до стандартів у сфері охорони здоров'я. Отже, оцінка якості медичної допомоги – це визначення відповідності наданої медичної допомоги встановленим стандартам у сфері охорони здоров'я.

Контроль якості надання медичної допомоги здійснюється шляхом застосування методів зовнішнього та внутрішнього контролю якості медичної допомоги, самооцінки медичних працівників, експертної оцінки, клінічного аудиту, моніторингу системи індикаторів якості, атестації/сертифікації відповідно до вимог чинного законодавства України та законодавства Європейського Союзу.

Внутрішній контроль якості надання медичної допомоги здійснюється керівництвом закладів охорони здоров'я та/або медичними радами закладів охорони здоров'я в межах повноважень, визначених законодавством, зокрема, шляхом контролю за кваліфікацією лікарів, молодших спеціалістів із медичною освітою та професіоналів з вищою не медичною освітою, які працюють у закладах; самооцінки медичних працівників; організації надання медичної допомоги у закладах охорони здоров'я; моніторингу реалізації управлінських рішень; моніторингу дотримання структурними підрозділами закладів охорони здоров'я стандартів у сфері охорони здоров'я, клінічних протоколів; моніторингу системи індикаторів якості медичної допомоги; вивчення думки пацієнтів щодо наданої медичної допомоги.

Зовнішній контроль якості надання медичної допомоги здійснюється органами державної виконавчої влади в межах повноважень, визначених законодавством, зокрема, шляхом контролю за дотриманням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики, проведення акредитації закладів охорони здоров'я, атестації лікарів, молодших спеціалістів з медичною освітою та професіоналів із вищою не медичною освітою, які працюють у системі охорони здоров'я, проведення клініко-експертної оцінки якості та обсягів медичної допомоги.

Контроль якості надання медичної допомоги здійснюється за такими складовими: структура, процес та результати медичної допомоги; організація надання медичної допомоги; контроль за реалізацією управлінських рішень; відповідність медичних працівників кваліфікаційним вимогам; вивчення думки пацієнтів щодо наданої медичної допомоги; забезпечення прав та безпеки пацієнтів під час надання їм медичної допомоги.

Контроль якості наданої медичної допомоги проводиться у випадках смерті пацієнтів, первинного виходу на інвалідність осіб працездатного віку, розбіжності встановлених діагнозів, недотримання закла-

дами охорони здоров'я стандартів медичної допомоги (медичних стандартів), клінічних протоколів, табелів матеріально-технічного оснащення, а також у випадках, що супроводжувалися скаргами пацієнтів та/або близьких осіб, які доглядають за пацієнтами, шляхом клініко-експертної оцінки якості та обсягів медичної допомоги [6].

Гіпотетично, серед причин низької якості медичної допомоги в Україні можна виділити:

- погане технічне оснащення закладів охорони здоров'я;
- недостатній рівень доступності лікарської допомоги;
- недостатній рівень доступності медикаментів;
- низька мотивація медичного персоналу надавати якісні медичні послуги;
- низький професійний рівень певної частини медичного персоналу;
- безвідповідальність непрофесійного медичного персоналу за завдану шкоду внаслідок надання неякісної медичної допомоги.

Розглянемо причини, які безпосередньо пов'язані з “людським фактором”, а саме, з “якістю” медичного персоналу, зокрема, його професійний рівень.

Відповідно до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників (Вип. 78: Охорона здоров'я), затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 29.03.2002 р. № 117 (зі змінами) [3], кваліфікаційною вимогою для працевлаштування на посади лікарів у закладах охорони здоров'я в Україні є вища медична освіта рівня магістра (раніше – спеціаліста). Підготовка медичного персоналу здійснюється за спеціальностями галузі знань 22 “Охорона здоров'я”. Тривалість навчання магістрів на основі повної загальної середньої освіти становить 5–6 років залежно від спеціальності. Після закінчення магістратури лікарі/провізори повинні пройти підготовку в інтернатурі, яка, залежно від спеціальності, триває від одного до трьох років. Після закінчення інтернатури їм присвоюється звання лікаря (провізора)-спеціаліста певного фаху. Основним завданням інтернатури є підвищення рівня практичної підготовки випускників медичних (фармацевтичних) закладів вищої освіти III–IV рівнів акредитації та медичних факультетів університетів, їх професійної готовності до самостійної лікарської (провізорської) діяльності. Отже, первинна підготовка лікаря триває, залежно від спеціальності, від 7 до 9 років.

Але на цьому підготовка лікаря не закінчується. Відповідно до Положення про систему безперервного професійного розвитку медичних та фармацевтичних працівників, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14.07.2021 р. № 725, та наказу Міністерства охорони здоров'я України від 22.02.2019 р. № 446 “Деякі питання без-

перервного професійного розвитку лікарів” (зі змінами), усі спеціалісти в галузі охорони здоров’я після здобуття вищої освіти у зазначеній сфері та отримання кваліфікації після закінчення навчання в інтернатурі зобов’язані дотримуватися вимог в частині безперервного професійного розвитку для подальшої атестації та підвищення кваліфікаційної категорії.

Як визначено у наведеній постанові, безперервний професійний розвиток спеціалістів у галузі охорони здоров’я – це безперервний процес навчання та вдосконалення їхніх професійних компетентностей, що дає змогу фахівцю підтримувати або покращувати стандарти професійної діяльності відповідно до потреб сфери охорони здоров’я та триває протягом усього періоду професійної діяльності.

За проходження заходів безперервного професійного розвитку працівникам сфери охорони здоров’я нараховуються бали, кількість яких є визначальною під час атестації для присвоєння або підтвердження кваліфікаційної категорії.

Безперервний професійний розвиток включає формальну, неформальну та інформальну освіту у сфері охорони здоров’я.

Формальна освіта – це здобуття вищої освіти на освітньо-науковому та науковому рівнях вищої освіти.

Неформальна освіта, яка може здійснюватися, зокрема, за дистанційною формою навчання з використанням електронних навчальних ресурсів, включає проходження: навчання на циклах тематичного удосконалення; професійного медичного стажування за межами закладу, де працює працівник; навчання на заходах безперервного професійного розвитку (майстер-клас, симуляційний тренінг, тренінг, семінар, фахова школа, наукова та/або науково-практична конференція).

Інформальна освіта передбачає самоорганізоване здобуття працівником професійних компетентностей під час повсякденної діяльності, пов’язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, підтвердженням якої може бути, зокрема, публікація статті.

Відповідно до наказу Міністерства охорони здоров’я України від 22.02.2019 р. № 446 “Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів” (зі змінами), атестація лікарів – це механізм перевірки рівня теоретичних знань та практичних навиків, здобутих лікарем під час здійснення ним безперервного професійного розвитку [2].

Види атестації лікарів:

- 1) атестація на визначення знань і практичних навиків із присвоєнням (підтвердженням) звання “лікар-спеціаліст”;
- 2) атестація на присвоєння кваліфікаційної категорії;
- 3) атестація на підтвердження кваліфікаційної категорії.

До атестації на присвоєння кваліфікаційної категорії допускаються лікарі-спеціалісти за лікарськими спеціальностями, передбаченими Переліком лікарських посад, які працюють за сертифікатом лікаря-спеціаліста та/або посвідченням про кваліфікаційну категорію та мають необхідну кількість балів безперервного професійного розвитку. Перелік лікарських посад затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 28.10.2002 р. № 385 "Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських посад, посад фармацевтів, посад фахівців з фармацевтичною освітою, посад професіоналів у галузі охорони здоров'я, посад фахівців у галузі охорони здоров'я та посад професіоналів з вищою не-медичною освітою у закладах охорони здоров'я" (зі змінами) [4].

Атестація проводиться атестаційними комісіями, створеними при закладах вищої освіти або при закладах післядипломної освіти, у випадках присвоєння (підтвердження) звання лікар-спеціаліст, та атестаційними комісіями при Міністерстві охорони здоров'я України або при структурних підрозділах з питань охорони здоров'я, у випадках присвоєння (підтвердження) кваліфікаційної категорії.

Лікарі, які бажають пройти атестацію на підтвердження кваліфікаційної категорії, подають до атестаційної комісії не пізніше, як за місяць до початку її роботи, такі документи:

- 1) письмову заяву;
- 2) атестаційний листок;
- 3) копії диплома, трудової книжки (за наявності) або витяг з реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, сертифіката лікаря-спеціаліста, посвідчення про наявність кваліфікаційної категорії;
- 4) особисте освітнє портфоліо з результатами проходження безперервного професійного розвитку та копіями документів, що підтверджують обліковані бали безперервного професійного розвитку [2].

На засіданні атестаційної комісії лікар особисто надає оригінали документів, що підтверджують обліковані бали безперервного професійного розвитку.

За результатами розгляду поданих документів атестаційна комісія приймає одне з таких рішень:

- 1) присвоїти кваліфікаційну категорію з конкретної лікарської спеціальності;
- 2) підтвердити кваліфікаційну категорію з конкретної лікарської спеціальності;
- 3) відмовити у підтвердженні кваліфікаційної категорії у разі відсутності необхідної кількості балів безперервного професійного розвитку.

Атестаційна комісія виносить своє рішення про присвоєння чи підтвердження кваліфікаційної категорії на підставі поданих лікарем документів.

Рішення атестаційної комісії, згідно з яким лікарю відмовлено у підтвердженні кваліфікаційної категорії, може бути оскаржене у судовому порядку.

Виходячи з переліку документів, які необхідно надати до атестаційної комісії, для атестації необхідна лише певна кількість балів, отриманих шляхом проходження будь-якого з видів безперервного професійного розвитку (курсів, тренінгів, конференцій тощо). Однак це не дозволяє визначити рівень теоретичних знань та практичних навиків лікаря, адже провайдер, який надав цю послугу і видав підтверджуючий сертифікат, лише зазначає, що лікар прослухав один із видів безперервного професійного розвитку, але не перевіряє засвоєння лікарем інформації, тобто, чи рівень компетентності лікаря насправді підвищився.

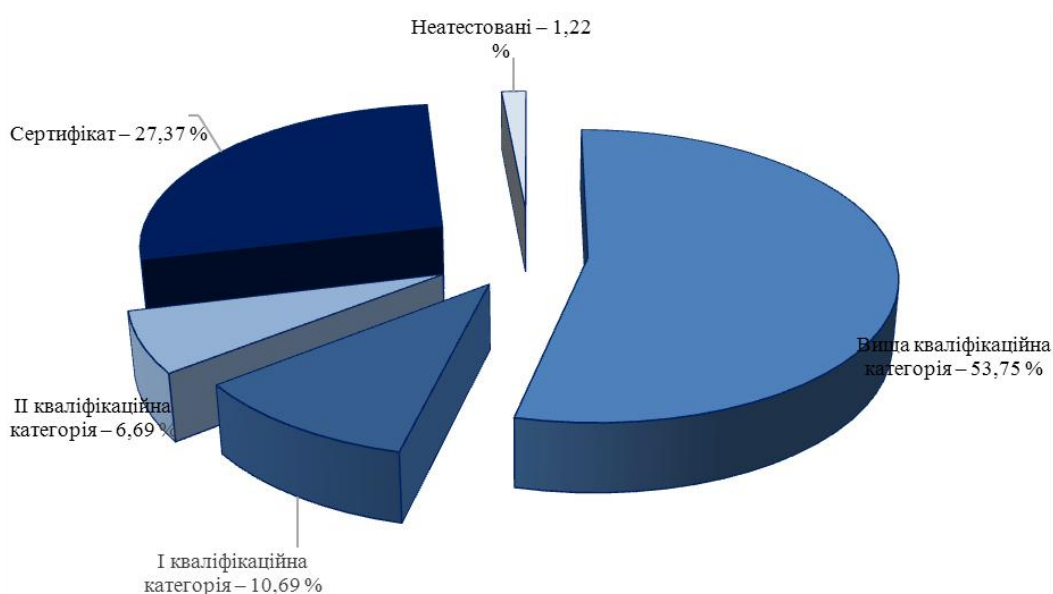
Також, що не менш важливо, не оцінюється робота лікаря впродовж часу між атестаціями. Тобто, на практиці атестація є не “механізмом перевірки рівня теоретичних знань та практичних навиків лікаря”, а механізмом перевірки кількості отриманих ним балів.

Отже, успішне проходження атестації залежить виключно від поданих документів та від облікованих балів безперервного професійного розвитку (тобто від наданих сертифікатів, які підтверджують бали), а не від рівня теоретичних та практичних навиків лікаря, і, як наслідок, рівня якості медичної допомоги, яку в змозі надати лікар, зважаючи на свою теоретичну і практичну підготовку.

У Львівській області, до прикладу, Департамент охорони здоров'я Львівської обласної державної адміністрації, при якому існує атестаційна комісія, спільно з компанією “Доктор Елекс” розробив і запровадив механізм електронного подання документів для проходження лікарем атестації, що дало змогу спростити та пришвидшити процес подання документів та мінімізувати контакт лікаря з членами атестаційної комісії. Таким чином вдалося досягнути оперативності, доступності та зручності у проходженні атестації для лікарів, а також мінімізації корупційних ризиків. Проте атестаційна комісія, підвищуючи або підтверджуючи кваліфікаційну категорію, має змогу оцінити лише подані документи про пройдене лікарем навчання, а не компетентність лікаря. Це свідчить про суб'єктивність атестації загалом.

Враховуючи наведене, стає зрозуміло, що підтвердження або підвищення кваліфікаційної категорії не становить особливих труднощів для лікаря, а отже, і “попит” на атестацію є високим.

У діаграмі (див. рисунок) наведено кваліфікаційний рівень лікарів комунальних некомерційних підприємств–закладів охорони здоров'я Львівської області станом на 2022 р. Опрацьовані дані свідчать про те, що 98,78 % лікарів є атестовані, зокрема, 53,75 % із них присвоєно вищу кваліфікаційну категорію, що свідчить про те, що вони мали б мати високу теоретичну і практичну підготовку. Водночас, як зазначено вище, майже 70 % опитаних не задоволені державними медичними послугами, що повністю дисонує з існуючим кваліфікаційним рівнем лікарів та вказує на те, що присвоєна кваліфікація не відповідає рівню підготовки лікарів.



Кваліфікаційний рівень лікарів Львівської області станом на 2022 р.

До 2019 р. атестація регулювалася наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.12.1997 р. № 359 “Про подальше удосконалення атестації лікарів” (зі змінами) [5], яким було визначено, що лікарі, які бажають пройти атестацію на присвоєння кваліфікаційної категорії, подають не пізніше, як за два місяці до початку роботи атестаційної комісії, такі документи:

- 1) заяву лікаря у довільній формі;
- 2) звіт про професійну діяльність за останні три роки, затверджений керівником установи, в якій лікар працює (фізичні особи-підприємці, які одержали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, звіт затверджують особисто) та характеристику на лікаря;
- 3) заповнений атестаційний листок;
- 4) свідоцтво медичного закладу вищої освіти про складання іспиту зі спеціальності після проведення передатестаційного циклу;

5) копії документів: диплома, трудової книжки, сертифіката лікаря-спеціаліста або посвідчення про наявність кваліфікаційної категорії (за наявності).

Лікарі, які змінювали місце роботи за останні 3 роки, подавали звіти також з попередніх місць роботи, затверджені керівниками цих закладів.

У звіті довільної форми обсягом не більше 20 сторінок друкованого тексту лікар викладав основні функції та особливості його професійної діяльності, показники роботи, передбачені статистичними формами, їх аналіз тощо.

Керівник установи, щодня працюючи з лікарем, який атестується, мав можливість оцінити рівень компетентності лікаря та, у разі наявності серйозних порушень у його роботі, міг викласти їх у характеристиці. Таким чином, керівник установи підписанням/непідписанням звіту та/або характеристики впливав на допуск лікаря до атестації. Досвідчений керівник, однозначно, міг об'єктивно оцінити роботу лікаря, враховуючи, окрім його професійних якостей, ще й скарги чи подяки на його адресу. Беззаперечно, такі звіт та характеристика були значно "промовистішими" для атестаційної комісії, аніж просто документи про отримані лікарем бали.

Атестаційна комісія, проаналізувавши звіт про діяльність лікаря, ознайомившись з характеристикою на нього, проводила з лікарем особисту співбесіду, на якій перевірялися його теоретичні знання та практичні навички. До складу комісії в обов'язковому порядку належали спеціалісти відповідного профілю, які могли оцінити знання і навички лікаря. Отже, комісія приймала об'єктивне рішення про присвоєння/підтвердження лікарю кваліфікаційної категорії.

З 2019 р. атестація регулюється наказом Міністерства охорони здоров'я України від 22.02.2019 р. № 446 "Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів" (зі змінами) [2]. У зазначеному наказі вже відсутнє поняття звіту про професійну діяльність та співбесіди зі спеціалістом, яку проводили члени атестаційної комісії, що, на нашу думку, дало змогу до певної міри перевірити рівень знань лікаря, поспілкувавшись з ним і отримавши інформацію про його роботу до атестації, чого немає у сучасних реаліях, де атестація – це подання документів і тільки.

Також зауважимо, що ні у наказі Міністерства охорони здоров'я України від 19.12.1997 р. № 359 "Про подальше удосконалення атестації лікарів" (зі змінами), ні у наказі Міністерства охорони здоров'я України від 22.02.2019 р. № 446 "Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів" (зі змінами) немає роз'яснень щодо можливості

пониження чи позбавлення кваліфікаційної категорії, тобто такого механізму не існувало і не існує взагалі, що дає можливість зробити висновок про відсутність під час атестації наслідків для лікарів у разі їх некомпетентності.

З наведеного вище стає зрозуміло, що атестація лікарів потребує вдосконалення, що вплине на якість надання медичної допомоги загалом. З цією метою у 2018 р. Міністерство охорони здоров'я України підготувало Проєкт концепції професійного ліцензування лікарів, який пропонував ліквідацію атестації як такої та впровадження ліцензування лікарів.

Цей процес потребував не тільки змін в атестації, але і змін у додипломній підготовці лікарів та абсолютно нової законодавчої бази у вигляді Закону України “Про професійне ліцензування лікарів”.

Порівняння моделей оцінки якості підготовки лікарів в Україні за етапами

Етапи підготовки	Наявна модель	Пропонована модель
I етап	“Крок 1” та “Крок 2”	Єдиний державний кваліфікаційний іспит (ЄДКІ)
II етап	Інтернатура	Інтернатура
III етап	“Крок 3”	“Крок 3”
IV етап	Спеціалізація	Резидентура (обмежена ліцензія)
V етап	Атестація	Ліцензування (повна ліцензія)

Єдиний державний кваліфікаційний іспит (ЄДКІ) здійснюється з 2018 р. після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 р. № 334 “Про затвердження Порядку здійснення єдиного державного кваліфікаційного іспиту для здобувачів ступеня вищої освіти магістр за спеціальностями галузі знань “22 Охорона здоров'я” (зі змінами) [7].

Для впровадження професійного ліцензування лікарів та ліквідації атестації було змінено всю систему післядипломної освіти лікарів, а саме, відмінено передатестаційні цикли та впроваджено безперервний професійний розвиток, завдяки якому лікар отримав можливість самостійно визначати траєкторію свого професійного розвитку.

Головний орган у сфері ліцензування лікарів, Ліцензійна рада, мав складатися з 30 членів-лікарів, обраних відповідно до жорстких критеріїв. До компетенції Ліцензійної ради мали належати продовження дії ліцензії на новий строк та застосування санкцій (позбавлення або зупинення дії ліцензії).

Планувалося, що Ліцензійна рада розглядатиме скарги на лікарів та прийматиме рішення про застосування санкцій у якості вищої ланки: зупинення дії ліцензії або позбавлення ліцензії.

Процедура розгляду скарг повинна була бути прозорою – лікар також мав би гарантоване право на належний та справедливий розгляд його справи, зокрема, на представлення своєї позиції, залучення свідків. Такий розгляд скарг Ліцензійною радою – дуже корисна, проте нерациональна справа з огляду на співвідношення кількості членів Ліцензійної ради (30 осіб) та кількості лікарів у країні (тисячі осіб).

Інформація про дійсність ліцензії, наявні скарги та результати їх розгляду Ліцензійною радою були б доступними для громадськості в онлайн-режимі.

Проте варто зауважити, що професійне ліцензування лікарів так і не було впроваджене.

Висновки. Атестація лікарів в Україні є по факту поданням документів, у деяких випадках навіть без контакту атестаційної комісії з лікарем, який атестується. Проте для присвоєння або підтвердження кваліфікаційної категорії має існувати механізм перевірки атестаційною комісією теоретичних знань та практичних навиків лікаря, що не вдається зробити, лише переглянувши подані на атестацію документи.

Атестація лікарів потребує реформування. Для цього було запропоновано Проект концепції професійного ліцензування лікарів, який повністю не виправдав очікувань, проте був впроваджений у частині Єдиного державного кваліфікаційного іспиту та безперервного професійного розвитку.

Але для того, щоб некомпетентні лікарі не мали можливості практикувати, потрібне впровадження оцінки знань і навиків лікаря. Наприклад, це може бути співбесіда між лікарем та атестаційною комісією на визначення теоретичних знань та практичних навиків лікаря, а не просто перевірка документів, як це є в сучасних реаліях.

Також необхідно створити механізм пониження або позбавлення лікаря кваліфікаційної категорії та сертифікату лікаря-спеціаліста у разі, якщо рівень знань та навиків лікаря є недостатнім для провадження медичної практики.

Ще одним аспектом для оцінки професійної компетентності лікаря могла б стати інформація про кількість скарг, отриманих лікарем, та результати їх розгляду в закладі охорони здоров'я, клініко-експертними комісіями структурного підрозділу з питань охорони здоров'я чи Міністерства охорони здоров'я України. Варто зазначити, що клініко-експертна комісія структурних підрозділів з питань охорони здоров'я чи Міністерства охорони здоров'я України є консультативно-дорадчим

органом, що утворюється для колегіального розгляду звернень фізичних та юридичних осіб, правоохоронних органів щодо клініко-експертних питань профілактики, діагностики, медичного лікування, реабілітації, оцінки якості надання медичної допомоги та медичного обслуговування за конкретними випадками у закладах охорони здоров'я. Аналіз такої інформації допоміг би членам атестаційної комісії об'єктивніше оцінити професійний рівень лікаря.

Зміни, що вносилися до законодавства впродовж останніх років, лише спрощували процес атестації лікарів, що призвело до того, що навіть некомпетентний лікар, у разі отримання достатньої кількості балів безперервного професійного розвитку та наявності стажу відповідної тривалості, може підтвердити чи підвищити свою кваліфікаційну категорію.

Опрацьовані у статті дані свідчать про те, що присвоєна кваліфікація не завжди відповідає рівню підготовки лікарів, що дає розуміння необхідності змін у системі атестації лікарів, які забезпечать встановлення відповідності між рівнем кваліфікаційної категорії та реальним рівнем кваліфікації лікаря.

Тобто, виникла потреба у змінах до законодавства, які б навпаки ускладнювали процес атестації лікарів у частині рівня вимог до підтвердження чи присвоєння відповідної кваліфікаційної категорії, адже зрозуміло, що сучасний механізм не є дієвим та призвів до помітної невідповідності рівня кваліфікації лікаря його кваліфікаційній категорії.

Отже, необхідний комплексний підхід у вигляді підвищення вимог до лікарів, що атестуються, врахування під час атестації скарг, отриманих лікарями за час професійної діяльності, створення механізму пониження та позбавлення кваліфікаційних категорій чи сертифікату лікаря-спеціаліста, що матиме позитивний вплив на підвищення якості атестації лікарів і, як наслідок, на підвищення якості надання медичної допомоги загалом.

Список використаної літератури

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 22.02.2019 р. № 446 “Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів” (зі змінами) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0293-19#Text>.
3. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.03.2002 р. № 117 “Про впровадження випуску Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників. Вип. 78 “Охорона здоров'я” (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0117282-02#Text>.

4. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.10.2002 р. № 385 “Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських посад, посад фармацевтів, посад фахівців з фармацевтичною освітою, посад професіоналів у галузі охорони здоров'я, посад фахівців у галузі охорони здоров'я та посад професіоналів з вищою немедичною освітою у закладах охорони здоров'я” (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0892-02#n11>.

5. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.12.1997 р. № 359 “Про подальше удосконалення атестації лікарів” (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0014-98#Text>.

6. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.02.2012 р. № 752 “Про порядок контролю якості медичної допомоги” (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1996-12#Text>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 р. № 334 “Про затвердження Порядку здійснення єдиного державного кваліфікаційного іспиту для здобувачів ступеня вищої освіти магістр за спеціальностями галузі знань “22 Охорона здоров'я” (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334-2018-%D0%BF#Text>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.07.2021 р. № 725 “Про затвердження Положення про систему безперервного професійного розвитку медичних та фармацевтичних працівників”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/725-2021-%D0%BF#Text>.

9. Проект концепції професійного ліцензування лікарів. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/NT4311?q>.

Hukova-Kushnir Hretta Yevhenivna

Specialist of the post-graduate education and organizational support department of the department of organizational and financial support of the health care department of the Lviv regional state administration

ORCID ID: 0000-0001-6454-6393

e-mail: gretta33544@gmail.com

ASSESSMENT OF QUALIFICATIONS OF DOCTORS AS A TOOL FOR QUALITY MANAGEMENT OF MEDICAL AID IN UKRAINE

The article analyzes the mechanism of certification of doctors. A comparative characterization of the legislative framework, which regulates the certification of doctors, was carried out. It was found that the certification, which in its essence should be an assessment of the theoretical knowledge and practical skills of the doctor, in practice is only the submission of documents confirming the obtained points of continuous professional development. A comprehensive approach is proposed in the form of increasing the requirements for doctors who are certified, taking into account during the certification of complaints received by doctors during their professional activities, and creating a mechanism for lowering and withdrawing qualification categories and the certificate of a specialist doctor.

Conclusions. The data analyzed in the article indicate that the assigned qualification does not always correspond to the level of training of doctors, which gives an

understanding of the need for changes in the system of attestation of doctors, which will ensure the establishment of correspondence between the level of the qualification category and the actual level of the doctor's qualification.

Therefore, a comprehensive approach is necessary in the form of increasing the requirements for certified doctors, taking into account during the certification of complaints received by doctors during their professional activities, creating a mechanism for lowering and withdrawing qualification categories or a certificate of a specialist doctor, which will have a positive effect on improving the quality of certification of doctors and, as a result, to improve the quality of medical care in general.

Key words: certification; licensing; quality of medical care; postgraduate education; continuous professional development; doctors; attestation commission; The project of the concept of professional licensing of doctors.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

2. Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 22.02.2019 r. No. 446 "Deiaki pytannia bezperervnoho profesiinoho rozvytku likariv" (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0293-19#Text>.

3. Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 29.03.2002 r. No. 117 "Pro vprovadzhennia vypusku Dovidnyka kvalifikatsiinykh kharakterystyk profesii pratsivnykiv. Vyp. 78 "Okhrona zdorovia" (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0117282-02#Text>.

4. Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 28.10.2002 r. No. 385 "Pro zatverdzhennia perelikiv zakladiv okhorony zdorovia, likarskykh posad, posad farmatsevtiv, posad fakhivtsiv z farmatsevychnoiu osvitoiu, posad profesionaliv u haluzi okhorony zdorovia, posad fakhivtsiv u haluzi okhorony zdorovia ta posad profesionaliv z vyshchoiu nemedychnoi osvitoiu u zakladakh okhorony zdorovia" (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0892-02#n11>.

5. Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 19.12.1997 r. No. 359 "Pro podalshe udoskonalennia atestatsii likariv" (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0014-98#Text>.

6. Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 28.02.2012 r. No. 752 "Pro poriadok kontroliu yakosti medychnoi dopomohy" (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1996-12#Text>.

7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.03.2018 r. No. 334 "Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia yedynoho derzhavnogo kvalifikatsiinoho ispytu dlia zdobuvachiv stupenia vyshchoi osvity mahistr za spetsialnostiamy haluzi znan "22 Okhrona zdorovia" (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334-2018-%D0%BF#Text>.

8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14.07.2021 r. No. 725 "Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu bezperervnoho profesiinoho rozvytku medychnyi ta farmatsevychnykh pratsivnykiv". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/725-2021-%D0%BF#Text>.

9. Proekt kontseptsii profesiinoho litsenzuvannia likariv. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/NT4311?q>.

УДК 339.92 (477–192.7)

DOI: <https://doi.org/10.23939/dg2023.01.212>**Олдак Людмила Ярославівна***аспірант кафедри державної політики та врядування
Національного університету “Львівська політехніка”*

ORCID 0000-0002-1894-6852

e-mail : lyudmyla.o.lyudmyla@gmail.com

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Зазначено, що активізація інвестиційного співробітництва та диверсифікація його напрямів у межах євро регіонів, сформованих на кордоні між Україною та ЄС, значною мірою визначаються типом інвестиційного клімату не більше кожного з них. Доведено, що це зумовлено тим, що особливості інвестиційного клімату визначають значущість інвестиційних проєктів, реалізуються у відповідних транскордонних регіонах, надають першочерговий вплив на пріоритетні напрями їх розвитку, а також забезпечують наявність позитивних стимулів для чинних інвесторів щодо роботи на транскордонному ринку.

Ключові слова: євро регіони; євро регіональне та транскордонне співробітництво; інвестиції; кластери.

Інвестиційний клімат є важливим фактором дії механізмів залучення прямих іноземних інвестицій у сферу транскордонного співробітництва з країн Європейського Союзу в економіку інших країн. Найбільш визначальною формою транскордонного співробітництва є євро регіон – це форма співпраці між територіальними громадами чи місцевими органами влади прикордонних регіонів двох чи більше держав, які мають спільний кордон, спрямований на координацію їх взаємних зусиль і здійснення узгоджених заходів у різних сферах життєдіяльності згідно з національними законодавствами і нормами міжнародного права для вирішення спільних проблем і в інтересах людей, що населяють його територію по обидва боки державного кордону. Отже, його роль у контексті поглиблення інвестиційно-економічного співробітництва в євро регіонах в умовах євро інтеграції істотно зростає. За цього ключовими ланками формування сприятливого інвестиційного клімату в межах євро регіонів, сформованих на кордоні між Україною і ЄС, стають:

– розвиток прикордонної інфраструктури, насамперед кількість і оснащеність переходів через державний кордон, розвиненість транспортних мереж та телекомунікацій, якість доріг та доступність придорожного сервісу, залізничне та авіасполучення між центрами євро регіонального співробітництва;

– використання природно-ресурсного потенціалу єврорегіону для ефективного використання в процесі реалізації транскордонних інвестиційних проєктів, таких як створення нових курортів, розширення сучасних рекреаційних зон, сприяння місцевої влади по обидва боки кордону у вигляді земельних ділянок та інших природних ресурсів для здійснення інвестиційних проєктів;

– рівень інституційного забезпечення єврорегіонів у межах транскордонного співробітництва: наявність достатньої кількості підписаних міжрегіональних угод, успішність діяльності єврорегіонів, використання можливостей програм транскордонного співробітництва, фінансовані ЄС, узгодженість стратегічних орієнтирів розвитку прикордонних територій по обидва боки кордону, наявність розроблених інвестиційних пропозицій для іноземних інвесторів;

– якість людського капіталу, зокрема вікова структура населення єврорегіону, рівень та соціальні стандарти його життя, стан здоров'я, наявність професійних навиків, трудова дисципліна, ділова культура, знання іноземних мов, здатність працювати з сучасними технологіями, володіння управлінськими і правовими знаннями;

– розвиток транскордонного бізнесу, поширення ділової ініціативи та підприємницької активності в єврорегіоні, наявність середовища потенційних контрагентів, дистриб'юторів та споживачів;

– ефективність фінансово-банківської мережі та системи небанківських фінансових установ в єврорегіоні, можливість проведення інвесторами фінансових транзакцій, доступність кредитних ресурсів та якісних страхових послуг тощо;

– створення професійних навчальних і виробничих кластерів для підготовки висококваліфікованих кадрів, що призводить до формування нового транскордонного інноваційного середовища.

Усі перелічені вище складові інвестиційного клімату єврорегіонів діють у тісному взаємозв'язку між собою, формуючи механізми синергетичного впливу на поведінку іноземних інвесторів, і впливають на прийняття ними рішень щодо пріоритетів реалізації інвестиційних проєктів у відповідній сфері транскордонного співробітництва, обсягу вкладених інвестиційних ресурсів і сфери їх застосування.

З перших років проголошення незалежності України Польща стала стратегічним економічним і політичним партнером країни. Закарпатська, Волинська, Львівська області України та Люблінське, Підкарпатське воєводства Польщі формують українсько-польський транскордонний регіон. Загальна площа регіону становить 97 678 км², де українська частина складає 54 720 км², а польська – 42 968 км. На території регіону проживає 9 109,5 тис. людей [1, с. 35].

Для вирішення ключових проблем та визначення можливостей українсько-польської співпраці на міжурядовому рівні було створено інституційний механізм – Українсько-польський міжурядовий координаційний центр із питань міжрегіонального співробітництва. У складі функціонують комісії з питань пунктів перепустки і прикордонної інфраструктури, просторового планування і ТГС.

Істотну допомогу у партнерстві надають європейські організації. Ключове місце серед них належить Раді Європи. До найважливіших європейських інститутів, чинних у сфері міжрегіонального співробітництва, належать Постійна конференція місцевої влади та регіонів Європи (KGRE), Комітет транскордонного співробітництва Європейського Союзу (САНСТ) [2].

Базовими документами українсько-польського співробітництва є Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про торгівлю та економічне співробітництво, що діє від 4 жовтня 1991 р., а також Договір між Україною та Республікою Польща про сусідство, дружні відносини та співробітництво, укладений 18 травня 1992 р. Основним правовим документом, який регулює українсько-польське партнерство між регіональними органами державної адміністрації і органами місцевого самоврядування і сприяє економічному та суспільному прогресивному розвитку регіонів обох країн, особливо прикордонних, є угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про міжрегіональну співпрацю.

Для відображення структури та тенденцій соціально-економічного розвитку українсько-польського транскордонного регіону проведемо аналіз основних показників у Волинській, Львівській, Закарпатській областях, а також Люблінському та Підкарпатському воєводствах, що належать до нього.

Комплексним показником динаміки тенденцій і інтенсивності розвитку регіону є валовий регіональний продукт (ВРП). Загалом в Україні значима частина цього показника в 2020 р., порівняно з 2019 р., знизилася на 31,6 %.

Що ж стосується польської частини регіону, то можна відзначити, що зростання обсягу ВРП у 2019–2020 рр. спостерігалось як у прикордонних воєводствах, так і на загальнодержавному рівні. Середнє значення цього показника в Люблінському і Підкарпатському воєводствах зросло на 20,6 %. Співвідношення показників ВРП на особу в регіонах України і Республіки Польща склало 25,7 % у 2019 р., а у 2020 р. – вже 20 %, але за період 2018–2020 рр. це співвідношення зросло від 19,4 до 26,7 % відповідно [6].

Соціально-економічний розвиток країни, структурне перетворення економіки, відродження експортного потенціалу і підвищення міжнародної конкурентоспроможності неможливі без формування джерел інвестиційних ресурсів. Протягом 2019–2021 рр. відбулося абсолютне зменшення обсягу іноземних інвестицій як у всіх українських областях-членах досліджуваного регіону, так і на всій території України. Погіршення інвестиційного клімату також простежується у воєводствах Польщі. Експерти пов'язують ситуацію, що склалася з “непередбачуваною” політикою діючої влади країни і законодавчими ініціативами, зокрема, з прийняттям закону про зміни умов валютних кредитів та спорами навколо Конституційного Суду Республіки Польща. Якщо ж порівнювати об'єми залучених інвестицій в українську та польську частини регіону, то спостерігається значна різниця в розмірах інвестицій. У 2021 р. в середньому в українські прикордонні області було залучено 1 368,3 млн дол. США, на той час як у польські воєводства надійшло 5 074,67 млн дол. США.

Доцільно відзначити, що одним із основних інвесторів українських прикордонних областей на сьогодні є Польща. Наприклад, за січень–червень 2021 р. в економіку Волині залучено 636,6 тис. дол. США прямих іноземних інвестицій, з них польські інвестиції становлять 348,5 тис. дол. США. Всього за 2021 р. обсяги польських інвестицій в Україну склали 815 млн дол. США, що складає 1,8 % від спільного обсягу іноземних інвестицій в Україну. Обсяги українських інвестицій у польську економіку за 2021 р. становили 49 млн дол. США, що дорівнює 0,8 % від загального обсягу українських інвестицій закордоном [7, 8].

Деякі вітчизняні експерти відзначають, що більша частина прямих іноземних інвестицій здійснюється в ті сфери, які швидко забезпечують отримання доходів, а саме в первинну обробку сировинних товарів, роздрібну і оптову торгівлю. У контексті роздрібної та оптової торгівлі в прикордонних регіонах негативним аспектом є зріст частки товарів іноземного виробництва, що призводить до знецінення українських аналогів і перешкоджає розвитку бізнесу.

Торгово-економічне співробітництво є невід'ємною частиною ТГС та важливим фактором для підняття економіки країни на вищий рівень. Республіка Польща є найбільшим торговим партнером України серед країн Центрально-Східної Європи і займає за результатами 2018–2021 рр. четверте місце серед країн світу. Наприклад, у 2018 р. експорт товарів підприємствами Львівської області склав 1 258,3 млн дол. США, з них 24,8 % припали на Польщу. Імпорт польської продукції становить 27 % від загальнообласного імпорту. Це найвищі показники зовнішньо-

торгового обігу Львівщини, що ж стосується Волині, то Польща займає друге місце (після Німеччини) серед торгових партнерів області. 25 % експорту та 16 % імпорту становить частка зовнішньої торгівлі Волинської області з Польщею. У 2019 р. Закарпаття стало беззаперечним лідером з експорту товарів у країни ЄС. Показник експорту регіону до країн ЄС у 2019 р. склав рекордні 92,5 %. За цими показниками Закарпаття суттєво відірвалося від сусідніх із країнами ЄС областей. Так, у Волинській області зазначений показник становить 77,4 %, Львівській – 74,4 %. Загалом великі закарпатські підприємства експортували власні товари в Угорщину (52,1 % від спільного обсягу експорту), а Польща займає 4-те місце серед торгових партнерів області, тут експорт становить 5,2 % від спільного обсягу [7, 8].

У структурі товарів, яка експортується українською частиною регіону в Польщу, беззаперечним лідером є електротехнічне обладнання, на другому ж місці знаходиться дерево і вироби з нього, далі – меблі, текстильні вироби, залишки і відходи харчової промисловості. Польські підприємства, своєю чергою, постачають в Україну полімерні матеріали, паперові вироби, котли, машини, механічні і електричні пристрої, а також енергоносії.

З 1 січня 2021 р. мінімальна заробітна плата в Польщі становить 472,2 євро, в Україні – 102,3 євро. Середня заробітна плата в польській частині транскордонного регіону станом на січень 2021 р. зафіксована на рівні 875 євро, тоді як в українській частині – 167 євро. Зауважимо, що в прикордонних воєводствах Польщі найнижчі заробітні плати, порівняно з іншими воєводствами країни. Найбільше заробляють у Мазовецькому воєводстві – 1200 євро. У 2021 р. польський уряд ввів чимало змін у законодавчій базі, метою яких було підняти рівень життя населення і забезпечити розвиток економіки. Крім цього, уряд країни постійно працює над покращенням умов роботи у Польщі не тільки для польських громадян, але і для іноземців. Чисельність українців, які відправляються на заробітки в Польщу, збільшилась на 30 % протягом останніх двох років. Так, зокрема, у Люблінському воєводстві у 2020–2021 рр. кількість українських працівників збільшилася з 20 до 75 %. За підрахунками фінансових установ, від 3 до 5 млрд євро щорічно переказується українцями на батьківщину. Зазначимо, що загальний ВВП України за 2021 р. склав 93 млрд дол. США, таким чином, 5 млрд євро, які перераховують трудові мігранти з Польщі, складають 6,3 % ВВП країни за рік.

Щодо сфер офіційного працевлаштування українців у прикордонних зонах Польщі зазначається, що в Люблінському воєводстві беззаперечне лідерство займає сфера транспортування і зберігання (41 %), а

також сфера роздрібно́ї торгівлі (21,4 %), тоді як в Прикарпатському – будівництво (31,2 %). Особливістю ж останніх трьох років є постійна поява нових мігрантів. 41,3 % громадян приїхали до Польщі вперше у 2014 р. чи пізніше. Окрім того, дослідження показують зріст відсотка людей, які вперше приїжджають з метою пошуку роботи в цю країну [9].

З метою створення сприятливих умов для розвитку транскордонної співпраці необхідно як органам державного управління, так і науково-дослідним установам розробити банк даних інвестиційних пропозицій та бізнес-планів для інтенсивного розвитку виробництва в євро регіонах [4, с. 217]. Для активізації розвитку транскордонного співробітництва необхідно постійно проводити моніторинг реалізації транскордонних програм та проєктів, своєчасно вносити корективи та прогнозувати тенденції розвитку. У кожній області доцільно створити євро регіональні представництва, які б відповідали за підготовку, експертизу та моніторинг транс-межування проєктів. Це сприяло б прийняттю обґрунтованих управлінських рішень як на державному, так і на регіональному рівнях.

Для ефективної діяльності євро регіонів необхідно створити комплексну систему розвитку транскордонного співробітництва, яка буде розглядати розробку стратегії державної політики у різних сферах реалізації програм, стимулювання залучення позабюджетних коштів на фінансування євро регіональних проєктів (програм), проведення постійного моніторингу реалізації транскордонних програм та проєктів, своєчасне внесення коректив і прогнозування тенденцій розвитку.

З української сторони також існують суттєві відмінності в регіональних передумовах розвитку інвестиційно-економічного співробітництва у межах кожного євро регіону, сформованого на кордоні з ЄС. Так, якщо Львівська область є переважно промисловою і має загальні кордони тільки з Польщею, східні воєводства якої не надто промислово розвинені на тлі інших регіонів цієї країни, то Волинська область має значний аграрний потенціал, що створює хороші умови для реалізації в межах українсько-польського транскордонного регіону ряду інвестиційних проєктів у сфері сільськогосподарського виробництва та переробки сільгосппродукції.

Динамічний розвиток польсько-українських зв'язків потребує збільшення інвестиційного співробітництва, яке б дало змогу використовувати економічні потенціали обох країн. Перші ознаки інвестиційно-виробничого співробітництва України та Польщі супроводжувалися низкою негативних явищ: недосконалою галузевою структурою та формами залучення польських інвестицій, низьким обсягом інвестування, високою концентрацією інвестицій у обмеженій кількості регіонів України, незадовільною участю польських інвесторів у інноваційних

процесах. Незважаючи на негативні наслідки світової фінансової кризи та внутрішні проблеми, динаміка прямих іноземних інвестицій в Україну позитивна і демонструє зростаючу тенденцію.

Незважаючи на проблеми в розвитку транскордонного та євро-регіонального співробітництва, все це створює додаткові можливості для створення різних видів інвестиційного та інноваційного розвитку в цих сферах співробітництва.

Таким чином, поглиблення регіонального економічного співробітництва в рамках євро регіонів, сформованих на кордоні між Україною та ЄС, будучи орієнтованим на довгострокову, стратегічну перспективу, має ґрунтуватися не лише на інвестиційній політиці ЄС, а й на розробці окремих програм економічного розвитку для кожного з євро регіону. Ці програми транскордонного співробітництва повинні передбачати заходи щодо покращення інвестиційного клімату, зокрема на основі розробки спільних інвестиційних пропозицій та реалізації спільних інвестиційних проєктів за участю представників підприємницького середовища прикордонних територій кожної із сусідніх держав.

Список використаної літератури

1. Бугла Н. М. Польща та Україна у Європейській політиці сусідства. URL: www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_42/.../I15_doc.pdf.
2. Гоблік В. В. Особливості формування та удосконалення інвестиційного клімату транскордонних регіонів у контексті євроінтеграції // Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 9.
3. Захарін С. В. Міжнародний досвід регулювання інвестиційної та інноваційної діяльності та можливості його використання в Україні. URL: <http://vlp.com.ua/node/800/>.
4. Регіони України : проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / З. З. Варналій, А. І. Мокій, О. Ф. Новікова; за ред. З. З. Коростень. К. : Знання України, 2005. 497 с.
5. Інвестиційний клімат у Німеччині / Polish Information and Foreign Investment Agency Invest in Poland Офіційний Website. URL: www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=_15298.

Oldak Liudmyla Yaroslavivna

*Postgraduate student of the Department of Public Policy and Governance,
Lviv Polytechnic National University
ORCID 0000-0002-1894-6852
e-mail : lyudmyla.o.lyudmyla@gmail.com*

STATE REGULATION OF TRANSBORDER COOPERATION AT THE REGIONAL LEVEL

Within the European regions formed on the borders between Ukraine and the EU, the activation of investment cooperation and the diversification of its areas of activity are largely determined by the nature of the investment climate. This is because the investment

climate's features determine the importance of investment projects and their implementation in the relevant cross-border regions, will prioritize the development of these areas, as well as providing the availability of positive stimulus for legitimate investors for their work in the cross-border market.

The contemporary idea of cross-border cooperation in the sphere of regional development, for example, envisages rethinking the ideas about the country's program of administrative-territorial land management, the development of these territories and its residents, and the inherent problems within. The residents of border areas most often turn out to be in a disadvantaged position, being tested by the hardship of limitations connected with the movement of people, goods, services, and ideas. Additionally, being at the outer periphery of the country, they feel that the central authorities have a traditional disregard toward them and they are held hostage by regionally disproportionate development. Regions like these do not have the resources or capacity for independently resolving problems on their own. As a result, many regions transform into economically depressed and backwards territories.

For resolving these problems on the international level, as well as aligning the level of development of European regions, the European framework convention on cross-border cooperation between territorial communities or authorities was passed in 1980. It was directed at establishing close collaboration between border regions in the spheres of economics, the environment, science, and culture. There was an erasure of the boundaries with the goal of establishing a unified, tolerant, and prosperous Europe.

According to this convention, "cross-border cooperation" is defined as any mutual actions, directed at strengthening and deepening the neighborly relations between territorial communities or powers which are found under jurisdictions of two or more contractual sides and embedding with this goal of any necessary agreements or reaching understandings.

Key words: Euroregions; Euroregional and crossborder cooperation; investments; clusters.

References

1. Buhla, N. M. Polshcha ta Ukraina u Yevropeiskii politytsi susidstva. URL: www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_42/.../I15_doc.pdf.
2. Hoblik, V. V. (2013). Osoblyvosti formuvannia ta udoskonalennia investytsiino-ho klimatu transkordonnykh rehioniv u konteksti yevrointehratsii. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. No. 9.
3. Zakharin, S. V. Mizhnarodnyi dosvid rehuliuвання investytsiinoi ta innovatsiinoi diialnosti ta mozhlyvosti yoho vykorystannia v Ukraini. URL: <http://vlp.com.ua/node/800/>.
4. Rehiony Ukrainy : problemy ta priorityty sotsialno-ekonomichnoho rozvytku: monohrafiia / Z. Z. Varnalii, A. I. Mokii, O. F. Novikova; za red. Z. Z. Korosten. K. : Znannia Ukrainy, 2005. 497 s.
5. Investytsiinyi klimat u Nimechchyni / Polish Information and Foreign Investment Agency Invest in Poland Ofitsiinyi Website. URL: www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=_15298.

Режим доступу:
<https://science.lpnu.ua/dg/all-volumes-and-issues/issue-131-2023/democratic-governance-issue-131-2023>

Редактор Ірина Стецик
Комп'ютерне верстання Наталії Максимюк

Видавництво Львівської політехніки
вул. Ф. Колесси, 4, Львів, 79013
Реєстраційне свідоцтво серії ДК № 4459 від 27.12.2012 р.
Зам. № 230490

ISSN 2070-4038



9 772070 403005

01 >