

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ  
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



НАУКОВІ ПРАЦІ  
МІЖРЕГІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ  
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

SCIENTIFIC WORKS  
OF INTERREGIONAL ACADEMY  
OF PERSONNEL MANAGEMENT

POLITICAL SCIENCES AND PUBLIC MANAGEMENT

Випуск 5 (71), 2023



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2023

## Редакційна колегія

**Семенець-Орлова І. А.**, кандидат політичних наук, доктор наук з державного управління, професор, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та бізнесу, Міжрегіональна Академія управління персоналом (**головний редактор**)

**Дакал А. В.**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом

**Жовнірчик Я. Ф.**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування, Національний авіаційний університет

**Карасевич А. О.**, кандидат філософських наук, професор, професор кафедри соціальних і правових дисциплін, Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

**Козирська А.**, доктор політичних наук, професор, керівник кафедри соціальної і культурної безпеки факультету наук про політику і безпеку, Університет Миколая Коперника у Торуні, Польща

**Ковач В. О.**, доктор наук з державного управління, старший дослідник, провідний науковий співробітник відділу проблем фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури центру інформаційно-аналітичного та технічного забезпечення моніторингу об'єктів атомної енергетики, НАН України

**Кондратенко О. Ю.**, доктор політичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу теоретичних та прикладних проблем політології, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України

**Копанчук В. О.**, доктор наук з державного управління, доцент кафедри кримінального права та процесу, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

**Кульгінський Є. А.**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри стоматології, Київський міжнародний університет

**Лясота Л. І.**, кандидат політичних наук, доцент, член Соціологічної асоціації України

**Монолатій І. С.**, доктор політичних наук, професор кафедри політології, Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

**Орел М. Г.**, доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом

**Пашина Н. П.**, доктор політичних наук, професор, професор кафедри політології та міжнародних відносин, Маріупольський державний університет

**Радченко О. О.**, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом

**Твердохліб О. С.**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління у сфері цивільного захисту, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

**Толуб'як В. С.**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту та публічного управління, Західноукраїнський національний університет

**Шмаленко Ю. І.**, кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри соціології, Національний університет «Одеська юридична академія»

**Яковлева Л. І.**, доктор політичних наук, професор, професор кафедри соціології, Національний університет «Одеська юридична академія»

**Katarzyna Radzik-Maruszak**, dr hab, profesor, Fac Polit Sci & Journalism, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin (Lublin, Poland)

**Marek Pietraś**, prof. dr hab., Dyrektor Instytutu Nauk o Polityce i Administracji UMCS

Затверджено Вченою радою  
Міжрегіональної Академії управління персоналом 29 листопада 2023 (протокол № 10)

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
серія КВ № 24905-14845Р,

видане Міністерством юстиції України 08.07.2021 р.

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») відповідно до Наказу МОН України № 320 від 07 квітня 2022 року (додаток 2) зі спеціальностей 052 – Політологія; 281 – Публічне управління та адміністрування.

Видання індексується Google Scholar

DOI: 10.32689/2523-4625-2023-5(71)

**Наукові праці МАУП. Політичні науки та публічне управління. 2023.** Вип. 5 (71). Київ : Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2023. 148 с.

Публікуються статті науковців, які досліджують актуальні проблеми розвитку політики та публічного управління. Для науковців, викладачів, студентів та всіх, кого цікавить розвиток політичної науки та публічного управління в Україні.

## ЗМІСТ

<b>Катерина АКУЛА</b> МІЖНАРОДНИЙ МЕХАНІЗМ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ.....	7
<b>Ірина АНДРОЩУК</b> ПОЛІТИКА ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ЩОДО ЗАХИСТУ УКРАЇНСЬКИХ БІЖЕНЦІВ ПІСЛЯ ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ В УКРАЇНУ.....	16
<b>Олена ГАВВА</b> УПРАВЛІННЯ МЕДИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	27
<b>Андрій ДУБРОВА</b> АНАЛІЗ НАУКОВОГО ДОРОБКУ ЗА НАПРЯМАМИ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ СУСПІЛЬСТВА.....	33
<b>Юлія ЗАВГОРОДНЯ, Андрій КУЧУК</b> ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПРАВОВЛАДДЯ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ.....	41
<b>Валерій КОТЛЯРОВ</b> КІБЕРТЕРОРИЗМ ЯК ЗАГРОЗА МІЖНАРОДНІЙ БЕЗПЕЦІ.....	46
<b>Євген КРАСНИКОВ</b> ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ ДО НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....	55
<b>Володимир КРЕЙДЕНКО, Лілія ГРИГОРОВИЧ</b> ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ.....	67
<b>Ірина П'ЯТНИЧУК</b> ПОНЯТІЙНО-СТРУКТУРНІ СКЛАДОВІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ.....	74
<b>Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА, Наталія ЩУР</b> СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	81
<b>Світлана СИДОРЕНКО</b> ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗБАР'ЄРНОЇ СФЕРИ В ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ ЯК ДИДАКТИЧНА ПРОБЛЕМА .....	87
<b>Ліна СТОРОЖЕНКО</b> “RECOMMENDATION OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES ON ELECTRONIC DEMOCRACY” ЯК ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИЙ ОРІЄНТИР НЕТОКРАТИЧНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	93
<b>В'ячеслав ТУШКОВ</b> НАЦІОГЕНЕЗ УКРАЇНСЬКОГО ЕТНОСУ В СУЧАСНОСТІ: ВІДГОЛОСКИ МИНУЛОГО ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ СТОЛІТЬ.....	100
<b>Олена УГОДНІКОВА</b> ПУБЛІЧНИЙ МАРКЕТИНГ У СИСТЕМІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ.....	109
<b>Vladyslav FARAPONOV</b> LESSONS FROM THE MARSHALL PLAN FOR UKRAINE'S POST-WAR RECOVERY.....	115

<b>Олександр ЧОКЛЯ, Андрій ФАЛЬКОВСЬКИЙ</b> ОСОБЛИВОСТІ МІЖНАРОДНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ.....	<b>121</b>
<b>Євгеній ЧОРНОШТАН</b> ГЕНЕЗА ПАРАДИГМИ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНСЬКОМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННІ.....	<b>127</b>
<b>Ірина ШУПТА, Олександр ДЕМ'ЯНОВ</b> ЦИФРОВІ КОМУНІКАЦІЇ В ГЛОБАЛЬНОМУ ПРОСТОРИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	<b>133</b>
<b>Дмитро ЮСЬКОВ</b> РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ.....	<b>142</b>

## CONTENTS

<b>Kateryna AKULA</b> INTERNATIONAL REGULATORY AND LEGAL BASIS OF COMMUNITY PARTICIPATION IN MUNICIPAL GOVERNMENT.....	7
<b>Iryna ANDROSHCHUK</b> THE POLICY OF THE CZECH REPUBLIC ON THE PROTECTION OF UKRAINIAN REFUGEES AFTER THE FULL-SCALE INVASION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN UKRAINE.....	16
<b>Olena HAVVA</b> MANAGEMENT OF MEDICAL PROVISION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN EMERGENCY SITUATIONS: FOREIGN EXPERIENCE.....	27
<b>Andriy DUBROVA</b> ANALYSIS THE SCIENTIFIC WORK IN THE DIRECTIONS OF THE INSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM ENSURING LAW AND ORDER AND SOCIAL SECURITY.....	33
<b>Yuliia ZAVHORODNIA, Andrii KUCHUK</b> PUBLIC ADMINISTRATION UNDER THE RULE OF LAW: METHODOLOGICAL PRINCIPLES.....	41
<b>Valerii KOTLIAROV</b> CYBERTERRORISM AS A THREAT TO INTERNATIONAL SECURITY.....	46
<b>Yevgen KRASNYKOV</b> IMPLEMENTATION OF STRATEGIC CHANGE MANAGEMENT TO THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES.....	55
<b>Volodymyr KREIDENKO, Liliya HRYHOROVYCH</b> FEATURES OF THE FUNCTIONING OF THE VERCHOVNA RADA (SUPREME COUNCIL) OF UKRAINE AS A SUBJECT OF STATE-ADMINISTRATIVE RELATIONS UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE.....	67
<b>Iryna PIATNYCHUK</b> CONCEPTUAL AND STRUCTURAL COMPONENTS OF PUBLIC MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION.....	74
<b>Inna SEMENETS-ORLOVA, Natalia SHCHUR</b> WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CIVIL DEFENSE.....	81
<b>Svitlana SYDORENKO</b> INDIVIDUALIZATION OF THE ORGANIZATION OF THE BARRIER-FREE SPHERE IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS AS A DIDACTIC PROBLEM.....	87
<b>Lina STOROZHENKO</b> “RECOMMENDATION OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES ON ELECTRONIC DEMOCRACY” AS A GLOBALIZATIONAL GUIDANCE NETOCRATIC PUBLIC GOVERNANCE.....	93
<b>Viacheslav TUPIKOV</b> NATIONOGENESIS OF THE UKRAINIAN ETHNOSIS IN THE PRESENT TIME: ECHOES OF THE PAST THROUGH THE PRISM OF THE CENTURY.....	100
<b>Olena UHODNIKOVA</b> PUBLIC MARKETING IN THE SYSTEM OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT.....	109

<b>Vladyslav FARAPONOV</b> LESSONS FROM THE MARSHALL PLAN FOR UKRAINE’S POST-WAR RECOVERY.....	<b>115</b>
<b>Oleksandr CHOKLYA, Andrii FALKOVSKY</b> FEATURES OF INTERNATIONAL REGULATION IN THE SPHERE OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS.....	<b>121</b>
<b>Evgeny CHERNOSHTAN</b> THE GENESIS OF THE PARADIGM OF DEMOCRACY IN THE UKRAINIAN STATE FORMATION.....	<b>127</b>
<b>Iryna SHUPTA, Oleksandr ДЕМІАНОВ</b> DIGITAL COMMUNICATIONS IN THE GLOBAL SPACE AND ITS IMPACT ON THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES.....	<b>133</b>
<b>Dmytro YUSKOV</b> THE ROLE OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE DEMOCRATIZATION OF THE HIGHER EDUCATION MANAGEMENT SYSTEM OF UKRAINE.....	<b>142</b>

УДК 352.07(477):341.2(4-6ЄС)

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-1](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-1)

## Катерина АКУЛА

аспірантка кафедри філософії, публічного управління та соціальної роботи Запорізького національного університету, вул. Жуковського, 66, Запоріжжя, Україна, 69600  
ORCID: 0000-0002-9857-834X

## Kateryna AKULA

Postgraduate Student at the Philosophy, Public Administration and Social Work Department, Zaporizhzhia National University, 66, Zhukovskogo St, Zaporizhzhia, Ukraine, 69600  
ORCID: 0000-0002-9857-834X

# МІЖНАРОДНИЙ МЕХАНІЗМ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

## INTERNATIONAL REGULATORY AND LEGAL BASIS OF COMMUNITY PARTICIPATION IN MUNICIPAL GOVERNMENT

*Одним з пріоритетних напрямів розвитку України є інтеграція до Європейського Союзу. Одна з важливих складових цього процесу – імплементація відповідних міжнародних та європейських стандартів участі громади у муніципальному управлінні. У зазначеному контексті у тексті статті аналізуємо Європейську Хартію місцевого самоврядування, I, II та III Європейські Хартії міст, Європейську Хартію щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні, Декларацію щодо регіоналізму в Європі, Лаекенську Декларацію, Лейпцизьку Хартію сталих європейських міст, Валенсійську Декларацію та ін. Разом із цим приділяється увага аналізу питань, пов'язаних із вивченням і засвоєнням передових європейських практик муніципального управління у містах, особливо великих агломераціях, як центрах концентрації політичного, економічного, соціального та культурного капіталів. Крім того, логіка розробки та прийняття міжнародних документів свідчить про поступове розширення та залучення до муніципального управління максимальної кількості соціальних груп (молодь, жінки, іноземці тощо).*

*У результаті проведеного аналізу виявлені базові принципи нормативно-правового регулювання участі громади в муніципальному управлінні: децентралізація, гнучкість, адаптивність, координація та співпраця. Встановлено, що у процесі розвитку вітчизняної системи забезпечення участі громади у муніципальному управлінні актуалізується комплекс завдань із налагодження транскордонного співробітництва, збільшення рівня активності мешканців громади, розвитку партнерських відносин, узгодження нормативних документів стратегічного та локального рівня, вироблення механізмів отримання зворотного зв'язку.*

**Ключові слова:** *нормативно-правові засади, муніципальне управління, громада, міжнародне законодавство, сталий розвиток.*

*One of the priority directions of Ukraine's development is integration into the European Union. One of the important components of this process is the implementation of relevant international and European standards of community participation in municipal administration. In this context, the text of the article analyzes the European Charter of Local Self-Government, the I, II and III European Charters of Cities, the European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life, the Declaration on Regionalism in Europe, the Laeken Declaration, the Leipzig Charter on Sustainable European Cities, the Valencia Declaration, etc. At the same time, attention is paid to the analysis of issues related to the study and assimilation of advanced European practices of municipal management in cities, especially large agglomerations, as centers of concentration of political, economic, social and cultural capital. In addition, the article highlights the logic of the development and adoption of international documents, which indicates the gradual expansion and involvement of the maximum number of social groups (youth, women, foreigners, etc.) in municipal administration.*

*As a result of the analysis, the basic principles of normative and legal regulation of community participation in municipal administration were revealed: decentralization, flexibility, adaptability, coordination and cooperation. It was established that in the process of development of the national system of ensuring community participation in municipal administration, a set of tasks related to establishing cross-border cooperation, increasing the level of activity of community residents, developing partnership relations, coordinating regulatory documents at the strategic and local level, and developing mechanisms for receiving feedback are actualized.*

**Key words:** *regulatory and legal framework, municipal administration, community, international legislation, sustainable development.*

**Постановка проблеми.** Україна як суверенна держава прагне до інтеграції у Європейський Союз, який, виступаючи на початку утворення політико-економічним

об'єднанням, також однією зі складової власної діяльності розглядає управлінську сферу – муніципальне управління та його розвиток як один з пріоритетних напрямів. Країни-члени ЄС характеризуються різними моделями муніципального управління, проте пошук спільних засад функціонування призвів до формування та постійного оновлення спільного європейського нормативно-правового поля, яке регулює питання, що потребують особливої уваги та розгляду. Наразі в Україні вже є ратифікованими частина нормативно-правових актів, вона є членом Конгресу регіональних і місцевих влад Ради Європи. Разом із цим відзначимо, що імплементація відповідних міжнародних стандартів та передових європейських практик до вітчизняного муніципального управління потребує ґрунтовного аналізу нинішньої європейської законодавчої бази та виявлення закладених до неї принципів та цінностей.

Серед процесів, які регулює законодавство ЄС та які також мають місце в Україні, слід зазначити прагнення забезпечити реальну участь громадян в муніципальному управлінні, зокрема, прийнятті важливих рішень, що впливають на процеси життєдіяльності місцевих громад та їх членів; врахування наслідків інтенсифікації міграції, зростання поліетнічності місцевих громад та залучення до муніципального управління іноземців, які є членами громади; зростання міських громад та утворення агломерацій; залучення молоді до муніципального управління, забезпечення передачі міжпоколіннєвого досвіду і практик громадянської самоорганізації на місцевому рівні.

Україна впродовж ХХ століття мала досвід впровадження та функціонування різних моделей управління (періоду російської імперії, УНР та Директорії, Радянського Союзу, періоду незалежності), що не дозволяє говорити про сталість сформованих традицій, управлінських практик та наявності кристалізованої національної моделі муніципального управління. Водночас приєднання до системи міжнародного законодавства та дослідження досвіду інших країн утворює сприятливе підґрунтя для покращення національної системи та імплементації тих практик участі громади в муніципальному управлінні, що вже довели доцільність та ефективність.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Генеза сучасного стану міжнародних нормативно-правових засад участі громади в муніципальному управлінні сягає 80-х років ХХ століття та включає як теоретичну, так і практичну складові, пов'язані зі законодавчим регулюванням зазначеного процесу та ратифікацією

міжнародних актів та інтеграцією України до міжнародного правового поля та інституцій.

Періодом активної нормотворчої діяльності у галузі муніципального управління є останнє десятиліття ХХ та перше десятиліття ХХІ століття, протягом яких були прийняті Європейська Хартія місцевого самоврядування, I, II та III Європейські Хартії міст, Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні, Декларація щодо регіоналізму в Європі, Лаекенська Декларація, Лейпцизька хартія сталих європейських міст, Валенсійська декларація та ін. Крім того, були отримані рекомендації Конгресу Ради Європи стосовно вдосконалення діяльності місцевого самоврядування та муніципального управління в Україні (Рекомендація № 102 щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні (2001), Рекомендація № 348 щодо розвитку місцевої і регіональної демократії (самоврядування) в Україні (2013).

На сучасному етапі актуалізується завдання щодо розвитку інституційних механізмів імплементації міжнародних стандартів та європейських практик муніципального управління. Цей напрям досліджень представлений працями зокрема Національного інституту стратегічних досліджень, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України [13]. Водночас відзначимо наукові публікації, що стосуються сутності та втілення окремих міжнародних актів в Україні (Є. Василькова, В. Кравченко, В. Волков, А. Левенець, О. Бевз) [8; 16; 9; 17; 7]; трансформації української системи місцевого самоврядування, враховуючи як пріоритет інтеграцію до ЄС (С. Павелків) [20]; практичних аспектів діяльності, пов'язаної зі зміною нормативних засад (О. Майданник, О. Петроє) [18; 22].

**Метою статті** є виокремлення ключових питань, пов'язаних з участю громади в муніципальному управлінні, які стали об'єктом регулювання міжнародно-правових актів, які дозволять виявити проблеми, на розв'язання яких вони орієнтовані та дозволить Україні провести вдосконалення її системи муніципального управління, пов'язаними з врахуванням досвіду інших країн, зокрема країн-членів ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи з 80-х років ХХ ст. процес залучення громади до участі в муніципальному управлінні набуває ознак інтернаціоналізації та тяжіє до вироблення спільного бачення щодо його перебігу на міжнародному рівні. Нормативно-правові засади даного процесу представлені низкою актів, серед яких загальні рамкові документи,



протоколи та додатки до них; рекомендації інституцій Європейського Союзу.

Активізація процесів політичної, економічної та соціальної взаємодії між громадами у другій половині ХХ століття сприяли появі Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (21 травня 1980 року, Мадрид). В якості передумов створення документа в преамбулі зазначено, що Рада Європи прагне забезпечити участь громад для досягнення їх мети через співробітництво в галузях міського розвитку та сферах соціального життя населення заради соціального прогресу та зміцнення солідарності. Фокус конвенції – на вироблення спільних правил щодо транскордонного співробітництва між спільнотами, які знаходяться під юрисдикцією різних держав з урахуванням чинних в країні норм законодавства.

У тексті конвенції зазначені напрями співробітництва – міський та сільський розвиток, вирішення питань щодо охорони довкілля, поліпшення комунального обслуговування, а також допомога у надзвичайних ситуаціях. Реалізацією останнього пункту є допомога громад різних країн ЄС громадам України (продуктова, медична, технологічна та ін.) з початку повномасштабного вторгнення.

У п. 2 статті 2 Конвенції визначено, що «територіальні общини або власті» як общини, власті або органи, які здійснюють місцеві або регіональні функції та визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави [10], тобто формулювання не є прив'язаним до конкретної системи муніципального управління та назв органів, сформованих у конкретній історичній традиції в різних країнах (громада, община, муніципалітет тощо). На думку Є. Василькової, зазначена конвенція орієнтована передусім на ліквідацію розриву між різними общинами і регіонами шляхом встановлення стандартів та сприяла ліквідації бар'єрів соціального, культурного та економічного розвитку, сприяючи міжнародному співробітництву [8, с. 83].

Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції «Про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС)» ратифіковано Законом (N 4704-VI (4704-17) від 16.05.2012) регулює співробітництво між громадами, які належать до різних держав. Як зазначено у протоколі, ОЕС не замінює собою органи місцевого самоуправління, мають діяти в межах національного законодавства та не порушу-

вати його, а їх діяльність підлягає нагляду та перевірці [23].

Всесвітня декларація місцевого самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування інституціоналізували положення щодо людини як суб'єкта демократичних змін та практик, орієнтованих на першочергове врахування інтересів громад, а не державних об'єднань у вирішенні місцевих питань.

Так, Всесвітня декларація місцевого самоврядування (23–26 вересня 1985 року, Ріо-де-Жанейро) підкреслює посиленням на Декларацію прав людини тезу про те, що місцева демократія є основоположним правом кожної людини та проголошує рівень місцевого самоврядування як базовий для заохочення громадян у прийнятті спільних рішень щодо організації їхнього життя та всебічної реалізації можливостей. Вона визначає право місцевих органів самостійно визначати внутрішні адміністративні структури, керуючись принципом максимального наближення до інтересів громадян, а також встановлювати партнерські відносини зі всіма учасниками громадянського суспільства, в тому числі з громадами, громадськими організаціями та всіма зацікавленими сторонами.

О. Майданник констатує, що у Всесвітній декларації місцеве самоврядування передусім – це право та обов'язок (у Європейській хартії – право та реальна здатність) впроваджене в інтересах місцевого населення [18, с. 68]. Всесвітня хартія наголошує на формуванні усвідомленого підходу громадян до участі в житті громади, розумінні відповідальності за прийняття рішень, реалізації можливості створення нових соціальних практик та інститутів, підкреслюючи самостійність та суб'єктність громади.

Європейська Хартія місцевого самоврядування (прийнята 15 жовтня 1985 року під егідою Конгресу місцевих і регіональних влад Європи та ратифікована в Україні Законом № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року) враховує ключові принципи, які визначаються як фундаментальні для демократичного устрою: право громадян на участь в управлінні та реальну можливість його здійснити безпосередньо на місцевому рівні; впровадження реальної децентралізації. Органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 4 Хартії мають приймати рішення у найтіснішому контакті з громадянами та при необхідності адаптувати свою діяльність до місцевих умов. Крім того, слід відзначити ст. 5, де зазначається, що без з'ясування думки членів громади шляхом проведення референдуму або в інший, установлений законом спосіб, не

дозволяється зміна територіальних кордонів, та ст. 9, яка фіксує положення щодо фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, частина яких має формуватися за рахунок місцевих податків та зборів [12].

На думку В. Кравченка, однією з ключових позицій Хартії є визначення суб'єктів місцевого самоврядування як спільнот, які здійснюють свої повноваження в межах чинного в країні законодавства згідно з принципом непорушності території [16, с. 57]. Хартія виступає як рамковий документ, в якому участь громади в муніципальному управлінні встановлена як ключова позиція. Водночас її текст стосується питань залучення членів громади до окремих процедур (місцевий референдум) та забезпечення фінансової самостійності (місцеві подати та збори).

Одним із наслідків урбанізації є утворення великих міських агломерацій, які відзначаються розміром та нерівномірністю розвитку з одночасною концентрацією людського капіталу та високим темпом перебігу процесів, що відрізняє їх від громад інших типів. Зазначений контекст враховують Перша та Друга Європейські Хартії міст, прийняті Постійною Конференцією місцевих та регіональних органів влади Європи. У цих документах визначені комплексні засади розвитку міст, які мають відповідати вимогам сучасного світу та цінностям Європи.

Європейська Хартія міст I (1992) визначила ключову роль міст у розвитку Європи та запропонувала рамкові засади політик їх розвитку, представлені служінням інтересам мешканців міст та практичним інструментом реалізації змін. С. Павелків підкреслює, що Хартія гарантувала визначальну роль участі громадян у муніципальному управлінні та плануванні, практичній реалізації засад сталого розвитку, дотримання принципів цінності життя та його безпеки, поєднання історичних традицій та сучасних тенденцій [21, с. 148].

Європейська Хартія міст II (Маніфест нової урбаністики) була прийнята у 2008 році. Вступна частина цього документу містить зазначення причин, що сприяли оновленню документа: поглиблення соціальної нерівності у містах, зростання міграції та збільшення чисельності етнічних груп, зміна мобільності та усвідомлення себе в якості «колективної дійової особи». У ст. 11 визначено, що «Європейські міста належать своїм городянам-громадянам, будучи економічним, соціальним і культурним благом, які покликані успадкувати прийдешні покоління» та функціонування яких базується на стійкому розвитку та внутрішній солідарності [11]. Проголошені у

Хартії нові засади розвитку міст стосуються також подолання абсентеїзму, вираженого у високому рівні недовіри до влади, та активізацію участі громадян у житті міста шляхом проведення місцевих референдумів і використовувати будь-які форми іншої демократичної участі.

В. Волков акцентує увагу на тому, що у наведеному документі реалізований новий підхід до соціального співіснування та прагнення зберегти високі стандарти життя і одночасно диверсифіковане суспільство, всі групи якого є ведуть активний діалог, є поінформованими та свідомо беруть участь у його житті з метою подолання нерівності, ізоляції та дискримінації [9, с. 19–20].

III Європейська Хартія міст (2023) стосується питань, пов'язаних з подоланням наслідків пандемії COVID-2019, та змінами, які відбулись у Європейських містах внаслідок російської агресії. Передбачене врегулювання нових форматів взаємодії муніципальної влади та містян у зв'язку з інформатизацією та впровадженням технологій штучного інтелекту. Йдеться про розвиток розумних міст, впровадження електронних консультацій та прийняття рішень у режимі електронного демократичного врядування, удосконалення надання публічних послуг за допомогою можливостей штучного інтелекту, запровадження нових стандартів відкритості одночасно з дотриманням прав людини та цілей сталого розвитку [2].

Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (5 лютого 1992 року, Страсбург) була прийнята з урахуванням того факту, що наявність на території європейських держав представників інших країн постійно збільшується та стає невід'ємною складовою суспільного життя, збільшуючи етнічне різноманіття, а мешканці-іноземці беруть активну участь у житті місцевих громад. У статтях Конвенції закріплюються положення щодо права та свободи іноземців у виявленні власних поглядів; права на створення консультативних органів при органах місцевого самоврядування; права голосувати та виставляти свою кандидатуру за умов відповідності нормами чинного законодавства [15].

Усі ці питання є актуальними і для України як поліетнічного суспільства. Зокрема, у контексті реалізації положень конвенції та законодавства України щодо втілення у життя іноземцями права на участь у муніципальному управлінні А. Левенець пропонує розширити перелік підстав, згідно з якими іноземець може вважатись членом громади та реалізувати своє право (наприклад, включити наяв-

ність власності, здійснення підприємницької діяльності, сплату податків тощо) та рекомендує ввести інститут уповноваженого територіальної громади з інтеграційних питань, у перелік повноважень якого буде входити розробка муніципальних програм для допомоги та захисту іноземців, які є членами певної громади [17].

Питання трансляції досвіду місцевої громадянської самоорганізації та залучення нових груп до участі у муніципальному управлінні відображені у Європейській хартії про участь молоді в місцевому та регіональному житті (2015). Хартія у частині II пропонує орієнтовний перелік заходів щодо участі молоді: програми громадянської освіти в школах; створення та підтримку роботи інформаційних і консультаційних центрів для молоді; заохочення молоді за допомогою висвітлення інформації у засобах масової інформації, соціальних мережах, представлення позитивних кейсів та досвіду; популяризацію молодіжних організацій та підтримку їх проєктів; створення та підтримку діяльності молодіжних рад, парламентів, форумів [21]. Зазначені заходи мають на меті збагачення соціального капіталу шляхом залучення нових груп, забезпечення підтримки сталої участі молоді, обміну досвідом між різними віковими групами, впровадження диверсифікованого підходу у практики муніципального управління.

Інтенсифікація міграційних процесів актуалізувала питання особливостей проживання мовних та етнічних меншин на окремих територіях країн Європейського Союзу, що відобразилось у тексті Заключної декларації Конференції з федералізму, регіоналізму, місцевої автономії та меншин, яка проводилась Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи (24–26 жовтня 1996 року, Чвідаледель-Фріулі (Італія)). Декларація містить положення щодо діяльності місцевого самоврядування у ситуації, пов'язаної з концентрацією осіб, які належать до меншин, на території муніципалітету та рекомендує розробити рекомендації щодо реалізації їх права на участь у місцевому самоврядуванні (муніципальному, провінційному чи регіональному) у такий спосіб, який дозволить забезпечити і права групи, і лояльність до держави з повагою територіальної цілісності з боку представників меншин [3].

Проголошені у декларації, тези щодо включення меншин до участі у громадських справах спрямовані, з одного боку, на забезпечення реалізації їх прав на участь у місцевому самоврядуванні, з іншого – на сприяння інтеграції в культурний простір, що дозволить уник-

нути поширення сепаратистських настроїв та загрози розколу суспільства. З огляду на відповідні ризики компактного проживання представників іншої етнічної групи на певній національній території.

Розширення ЄС за рахунок прийняття нових членів поставило додаткові питання, пов'язані зі відмінністю їх систем самоуправління та історичних традицій. Декларація щодо регіоналізму в Європі (4 грудня 1996 року на засіданні Асамблеї Європейських регіонів (АСР) в м. Базелі, Швейцарія) є додатковим документом, поява якого викликана збільшенням країн-членів ЄС та проголошує неможливість застосування зрівняння та універсального підходу до країн та їх територіальних одиниць, в яких система управління була сформована протягом довгого історичного періоду та нових країн, система управління яких є наслідком нещодавніх політичних реформ. У тексті підкреслюється, що автономні спільноти є основою демократії, тому особливості та унікальні потреби всіх мають бути враховані. За визначенням авторів тексту, сучасна людина на протигагу глобалізації шукає прихисток в місцевій громаді, чим і обумовлена її значущість та важливість [1].

Лаекенська Декларація щодо майбутнього Європейського Союзу (15 грудня 2001 року, Брюссель) пропонує максимально наблизити інститути Союзу до громадян, зробивши їх більш гнучкими та адаптивними, що надаватиме можливість інституційним утворенням бути сконцентрованими на стратегічних рішеннях та позбавить громадян відчуття того, що всі важливі рішення приймаються без їхнього відомо. В частині, присвяченій очікуванню європейських громадян констатується, що люди не прагнуть до створення нової наддержави, а орієнтовані на вирішення конкретних життєвих проблем та отримання реальних практичних результатів [4]. Незважаючи на те, що текст Лаекенської Декларації є проблемно орієнтованим, він наголошує на базових цінностях та необхідності їх реалізації у практиці Європейського Союзу у спосіб, доступний для будь-якої держави-члена. О. Петрос визначає Лаекенську Декларацію як новітній етап соціального діалогу в Європейському Союзі, який є унікальним інструментом, що забезпечує координацію між інституціями Союзу, управлінськими ланками на громадянами. Саме діалогова система, поширена у сфері управління, соціального захисту, економіки, сприяє прийняттю послідовних та ефективних рішень [22, с. 258].

Проблематика управління містом відображена у Лейпцизькій хартії сталих європей-

ських міст (24–25 травня 2007 року, Лейпциг) та стосується питань муніципального управління в певній мірі опосередковано. Водночас у цьому документі встановлені стратегічні пріоритети розвитку для міст, серед яких: необхідність інтеграції принципів стратегії на національному, регіональному та локальному рівнях; сприяти розвитку збалансованої територіальної організації; сприяння соціальної інклюзії (в широкому сенсі) всіх груп населення; залучення стейкхолдерів та широких кіл громадськості до прийняття рішень [5]. Лейпцизька конвенція проголошує принцип єдності принципів в організації діяльності всіх рівнів влади; консенсус широких кіл, що сприяє налагодженню відносин між державною, громадянами та органами управління; орієнтацію на комплексність, рівноправ'я, інтегрованість та економічну прибутковість. Тобто зі зростанням кількості акторів, які беруть участь у прийнятті управлінських рішень, на перше місце виходить позиція єдиної лінії на несуперечливості політики.

О. Бевз відзначає, що серед здобутків Лейпцизької конвенції є її системність, оскільки вона комплексно підтримує стратегію сталості та враховує її ключові аспекти, серед яких окрім питань, пов'язаних з налагодженням відносин між громадянами та владою є питання процвітання, соціального балансу та здорового навколишнього середовища [7, с. 147].

Питання довгострокового планування відображені у Стратегії інновацій та ефективного врядування на місцевому рівні (прийнята 15–16 жовтня 2007 року, затверджена Валенсійською декларацією), що містить 12 принципів демократичного врядування, дотримання яких забезпечує вдосконалення управління на місцевому рівні та реалізацію Європейської хартії місцевого самоврядування. У відповідності до Стратегії, Радою Європи були розроблені процедури визнання відповідності органів самоврядування стандартам Європейського Союзу. Документи містить рекомендації щодо оцінювання діяльності муніципалітетів за кожним принципом за категоріями від «не застосовується» до «дуже добре». До всіх принципів розроблені індикатори діяльності муніципалітетів, серед яких організація та проведення виборів у відповідності до найкращих міжнародних практик; вдосконалення місцевого законодавства з метою розширення участі громадян в громадському житті; розгляд скарг громадян; оцінка ефективності та ін. [6].

Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень (Прийнято Комітетом міністрів Ради Європи

27 вересня 2017 року) орієнтовані на поширення співпраці між інститутами громадянського суспільства в цілому, та їх залучення до прийняття рішень, зокрема громадян на неурядових громадських організаціях. Документ наголошує на відмінності між громадською участю, лобіюванням та політичною діяльністю, наголошуючи на аспекті співпраці, а не на професійній чи діловій активностях. Керівні принципи закріплюють чотири форми громадської участі, серед яких надання інформації у доступному форматі та з чіткими формулюваннями; консультування у форматі фокус-груп, опитувальників, громадських слухань та ін. формах; діалог, яких відбувається постійно на сформованих для даної мети платформах; активне залучення через створення робочих груп, комітетів, партнерств [14].

**Висновки.** Міжнародні нормативно-правові засади участі громади в муніципальному управлінні представлені низкою рамкових документів, які регулюють дане питання. Особливості європейської нормативно-правової бази у галузі муніципального управління такі: опора на ключові принципи та цінності; впровадження змін у відповідності до викликів часу; розробка окремих рекомендацій для нових країн-членів та країн, які прагнуть ними стати; розгляд муніципального рівня як базового для впровадження змін.

Проведений аналіз дозволяє виділити ключові завдання у галузі муніципального управління, розв'язання яких буде потрібне на шляху до вступу України до ЄС: транскордонне співробітництво з громадами інших країн; подолання абсентеїзму, збільшення рівня активності членів громади та залучення іноземців, які проживають на її території; трансляція досвіду та його оновлення шляхом залучення молоді; розвиток партнерських відносин між громадою та інститутами держави; розробка механізмів погодження стратегічних документів національного, регіонального та локального масштабів; вироблення ефективних інструментів оцінки діяльності органів муніципального управління та отримання зворотного зв'язку. Крім того, слушними залишаються рекомендації Конгресу Ради Європи щодо усунення суперечностей у нормативно-правових актах України; прийняття Муніципального кодексу як базового документу; підвищення рівня обізнаності громадян щодо рішень та подій, які відбуваються на місцевому рівні; стимулювання розвитку міжмуніципального співробітництва; проведення інформаційної роботи щодо активізації участі мешканців територіальних громад з метою активізації їх соціального потенціалу.

### Література:

1. AER Declaration on Regionalism. URL: <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism/>.
2. European Urban Charter III (2023): Urban living in the era of transformations. URL: <https://rm.coe.int/cg-gov-2023-1-04-european-urban-charter-iii-en/1680aa8a9d>.
3. Final Declaration of the Conference on Federalism, Regionalism, Local Autonomy and Minorities. Cividale del Friuli (Italy), 24–26 October 1996. URL: <https://rm.coe.int/168071a0da>.
4. The Laeken Declaration on the future of the European Union (15 December 2001). URL: [https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_en.pdf).
5. Leipzig Charter on Sustainable European Cities. URL: [https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/leipzig\\_charter\\_2007.pdf](https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/leipzig_charter_2007.pdf).
6. Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level. Structures and procedures for awarding the European label. URL: <https://rm.coe.int/1680746f16>.
7. Бевз О. В. Значення Лейпцизької хартії в контексті євроінтеграційних процесів у сфері міського розвитку в Україні (еколого-правовий аспект). Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 20–21 травня 2021 року) / редколегія: проф. А. М. Куліш, О. М. Резнік, В. В. Миргород-Карпова, А. В. Стебляк. Суми : Сумський державний університет, 2021. С. 145–151. URL: [https://law.sumdu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/07/zbirnik\\_2021-2.pdf#page=145](https://law.sumdu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/07/zbirnik_2021-2.pdf#page=145).
8. Василькова Є. Європейська (рамкова) конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 року: спроба системного аналізу. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2011. Вип. 2. С. 81–92.
9. Волков В. Принципи Європейської хартії міст і їхня реалізація в сучасних умовах України. *Схід*. 2011. № 1 (108). С. 18–20.
10. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями Мадрид, 21 травня 1980 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text).
11. Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики). Прийнята Конгресом в ході його 15-ої Пленарної сесії 29 травня 2008 р. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf>.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
13. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної Академії Наук України. URL: <http://idpnan.org.ua/>.
14. Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135>.
15. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text).
16. Кравченко В. В. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та їх імплементація в законодавстві України в контексті реформи місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. № 3–4. С. 56–59.
17. Левенець А. В. Муніципально-правовий статус іноземців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Левенець; Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2017. 20 с.
18. Майданник О. О. Місцеве самоврядування: концептуальні основи, конституційно-правове регулювання в Україні. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. № 3–4. С. 68–69.
19. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/>.
20. Павелків С.Р. Європейські принципи муніципального права. *Наука і техніка сьогодні*. 2023. № 11(25). С. 140–153.
21. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. URL: <https://rm.coe.int/168071b58f>.
22. Петроє О. Інституційна структура і функції тристороннього соціального діалогу в системі європейського врядування. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 2. С. 256–266.
23. Протокол N 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОСС). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_947#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947#Text).

### References:

1. AER Declaration on Regionalism. (1996). Retrieved from <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism/>
2. European Urban Charter III. (2023): Urban living in the era of transformations. (2023). Retrieved from <https://rm.coe.int/cg-gov-2023-1-04-european-urban-charter-iii-en/1680aa8a9d>

3. Final Declaration of the Conference on Federalism, Regionalism, Local Autonomy and Minorities. Cividale del Friuli (Italy), 24-26 October 1996. (1996). Retrieved from: <https://rm.coe.int/168071a0da>
4. The Laeken Declaration on the future of the European Union (15 December 2001). (2001). Retrieved from [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf)
5. Leipzig Charter on Sustainable European Cities. (2007). Retrieved from [https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/leipzig\\_charter\\_2007.pdf](https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/leipzig_charter_2007.pdf)
6. Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level. Structures and procedures for awarding the European label. (2011). Retrieved from <https://rm.coe.int/1680746f16>
7. Bevez, O.V. (2021). Znachennia Leiptyszkoi khartii v konteksti yevrointehratsiinykh protsesiv u sfeiri miskoho rozvytku v Ukraini (ekoloho-pravovyi aspekt) [The significance of the Leipzig Charter in the context of European integration processes in the sphere of urban development in Ukraine (environmental and legal aspect)]. Reformuvannia pravovoi systemy v konteksti yevrointehratsiinykh protsesiv : materialy V Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Sumy, 20–21 travnia 2021 roku) / redkolehiia: prof. A. M. Kulish, O. M. Riezniak, V. V. Myrhorod-Karpova, A. V. Steblianko. Sumy : Sumskyi derzhavnyi universytet, 2021. Pp. 145–151. Retrieved from [https://law.sumdu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/07/zbirnik\\_2021-2.pdf#page=145](https://law.sumdu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/07/zbirnik_2021-2.pdf#page=145) [in Ukrainian].
8. Vasylykova, Ye. (2011). Yevropeiska (ramkova) konventsiia pro transkordonne spivrobitnytstvo mizh terytorialnymi obshchynamy abo vlastiamy 1980 roku: sproba systemnoho analizu [European (framework) convention on transboundary cooperation between territorial communities or authorities of 1980: an attempt at a systemic analysis]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriia : Pravo. – Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management. Series: Law*, iss. 2, pp. 81–92 [in Ukrainian].
9. Volkov, V. (2011). Pryntsypy Yevropeiskoi khartii mist i yikhnia realizatsiia v suchasnykh umovakh Ukrainy [Principles of the European Charter of Cities and their implementation in modern conditions of Ukraine]. *Skhid – East*, iss. 1 (108), pp. 18–20 [in Ukrainian].
10. Yevropeiska ramkova konventsiia pro transkordonne spivrobitnytstvo mizh terytorialnymi obshchynamy abo vlastiamy Madryd, 21 travnia 1980 roku. [the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities, Madrid, 21 May, 1980]. (1980). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text) [in Ukrainian].
11. Yevropeiska khartiia mist II (Manifest novoi urbanistyky) [European Urban Charter II (Manifesto for a new urbanity)]. (2008). Pryiniata Konhresom v khodi yoho 15-oi Plenarnoi sesii 29 travnia 2008 r. v Strasburzi. Retrieved from <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf> [in Ukrainian].
12. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European Charter of Local Self-Government]. (1985). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) [in Ukrainian].
13. Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho Natsionalnoi Akademii Nauk Ukrainy [Institute of State and Law named after V. M. Koretsky of the National Academy of Sciences of Ukraine]. (2023). Retrieved from <http://idpnan.org.ua/> [in Ukrainian].
14. Kerivni pryntsypy shchodo hromadskoi uchasti u protsesi pryiniattia politychnykh rishen [Guidelines for public participation in the process of making political decisions]. (2017). Retrieved from <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135> [in Ukrainian].
15. Konventsiia pro uchast inozemtsiv u suspilnomu zhytti na mistsevomu rivni [Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level]. (1992). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text) [in Ukrainian].
16. Kravchenko, V.V. (2016). Pryntsypy Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia ta yikh implementatsiia v zakonodavstvi Ukraini v konteksti reformy mistsevoho samovriaduvannia [Principles of the European Charter of Local Self-Government and their implementation in the legislation of Ukraine in the context of local self-government reform]. *Visnyk Akademii pratsi, sotsialnykh vidnosyn i turyzmu – Bulletin of the Academy of Labor, Social Relations and Tourism*, iss. 3–4, pp. 56–59 [in Ukrainian].
17. Levenets, A.V. (2017). Munitsypalno-pravovyi status inozemtsiv v Ukraini [Municipal legal status of foreigners in Ukraine]. Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.02. Kharkiv. nats. un-t im. V.N. Karazina. Kharkiv., 20 p. [in Ukrainian].
18. Maidanyk, O.O. (2016). Mistseve samovriaduvannia: kontseptualni osnovy, konstytutsiino-pravove rehuliuвання v Ukraini [Local self-government: conceptual foundations, constitutional and legal regulation in Ukraine]. *Visnyk Akademii pratsi, sotsialnykh vidnosyn i turyzmu – Bulletin of the Academy of Labor, Social Relations and Tourism*, iss. 3–4, pp. 68–69 [in Ukrainian].
19. National Institute for Strategic Studies. (2013). Retrieved from <https://niss.gov.ua/> [in Ukrainian].
20. Pavelkiv, S.R. (2023). Yevropeiski pryntsypy munitsypalnoho prava [European principles of municipal law]. *Nauka i tekhnika sohodni – Science and technology today*, iss. 11(25), pp. 140–153 [in Ukrainian].
21. Perekhlyanuta Yevropeiska khartiia pro uchast molodi v mistsevomu ta rehionalnomu zhytti [the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life]. (2015). Konhres mistsevyykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy. Retrieved from: <https://rm.coe.int/168071b58f> [in Ukrainian].

22. Petroie, O. (2009). Instytutsiina struktura i funktsii trystoronnoho sotsialnoho dialohu v systemi yevropeiskoho vriaduvannia [Institutional structure and functions of tripartite social dialogue in the system of European governance]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, iss. 2, pp. 256–266 [in Ukrainian].

23. Protokol N 3 do Yevropeiskoi ramkovoï konventsii pro transkordonne spivrobotnytstvo mizh terytorialnymy obshchynamy abo vlastiamy stosovno obiednan yevrorehionalnoho spivrobotnytstva (OIEs) [Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)]. (2012). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_947#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_947#Text) [in Ukrainian].

УДК 325.25(437.3)

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-2](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-2)

### Ірина АНДРОЩУК

кандидат політичних наук, доцент, кафедра міжнародних відносин, Рівненський державний гуманітарний університет, вул. Пластова, 31, Рівне, Україна, 33028

ORCID: 0000-0003-0566-0676

### Iryna ANDROSHCHUK

Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of International Relations, Rivne State University of the Humanities, 31, Plastova St, Rivne, Ukraine, 33028

ORCID: 0000-0003-0566-0676

## ПОЛІТИКА ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ЩОДО ЗАХИСТУ УКРАЇНСЬКИХ БІЖЕНЦІВ ПІСЛЯ ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ В УКРАЇНУ

## THE POLICY OF THE CZECH REPUBLIC ON THE PROTECTION OF UKRAINIAN REFUGEES AFTER THE FULL-SCALE INVASION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN UKRAINE

*У цій статті досліджується політична реакція Чеської Республіки на захист українських громадян, які вимушено покинули Україну після повномасштабного вторгнення Росії 24 лютого 2022 року. Дослідження містить комплексний аналіз багатогранного підходу, прийнятого чеським урядом для надання допомоги та захисту українських біженців у межах своїх кордонів.*

*У статті висвітлюється сукупність заходів влади Чеської Республіки на значне переміщення українського населення, яке, за даними Організації Об'єднаних Націй, стало найбільшим переміщенням населення в Європі з часів Другої світової війни. Дослідження підкреслює реакцію держави на нові виклики, з акцентом на заходи Європейського Союзу, включаючи прийняття тимчасових механізмів захисту.*

*Стаття підкреслює значну роль Чеської Республіки у швидкому реагуванні на вплив українських громадян, зокрема, шляхом створення мережі регіональних центрів допомоги. У статті акцентується увага на нормативно-правову базу держави та динаміку у формуванні гарантій, які заклали основу для захисту та інтеграції біженців шляхом надання їм статусу тимчасового захисту.*

*Крім того, у статті визначаються аспекти гуманітарної допомоги Чеської Республіки, надається широкий перелік заходів підтримки. Вона проливає світло на проблеми, з якими стикаються як біженці, так і приймаюча країна, підкреслюючи необхідність постійної оцінки та коригування політики відповідно до потреб і обставин, що змінюються.*

**Ключові слова:** Чеська Республіка, політика, українські біженці, тимчасовий захист, Lex Ukrajina, гуманітарна допомога, інтеграція, ринок праці, правова база, житло, виклики, оцінка, адаптація.

*This article examines the Czech Republic's policy response to the protection of Ukrainian citizens who were forced to flee Ukraine after Russia's full-scale invasion of Ukraine on February 24, 2022. The study provides a comprehensive analysis of the multifaceted approach adopted by the Czech government to assist and protect Ukrainian refugees within its borders.*

*The article highlights the set of measures taken by the Czech authorities to respond to the significant displacement of the Ukrainian population, which, according to the United Nations, has become the largest population movement in Europe since World War II. The study emphasizes the state's response to the new challenges, with a focus on the European Union's measures, including the adoption of temporary protection mechanisms.*

*The article emphasizes the significant role of the Czech Republic in responding quickly to the influx of Ukrainian citizens, in particular, by creating a network of regional assistance centers. The article focuses on the legal framework of the state and the dynamics in the formation of guarantees that laid the foundation for the protection and integration of refugees by granting them temporary protection status.*

*In addition, the article defines the aspects of humanitarian assistance of the Czech Republic and provides a wide range of support measures. It sheds light on the challenges faced by both refugees and the host country, emphasizing the need for constant evaluation and adjustment of policies to meet changing needs and circumstances.*

**Key words:** Czech Republic, policy, Ukrainian refugees, temporary protection, Lex Ukrajina, humanitarian assistance, integration, labor market, legal framework, housing, challenges, assessment, adaptation.

**Постановка проблеми.** Це дослідження має на меті розглянути критичні питання, що стосуються реакції Чеської Республіки

на захист українських біженців після повномасштабної інтервенції Російської Федерації в Україну в 2022 році: ефективність полі-



тики Чеської Республіки щодо розміщення та інтеграції українських біженців у її суспільство; вплив законодавчих змін на умови життя та соціальне благополуччя українських біженців; виклики та нерівність, з якими стикаються українські біженці, зокрема щодо можливостей працевлаштування, заробітної плати та умов праці; динаміка змін у підході Чехії до українських біженців та баланс між гуманітарною допомогою та економічними міркуваннями; ступінь доступу українських біженців до основних послуг, таких як житло, освіта та охорона здоров'я.

Актуальність дослідження зумовлена тим, що воно дає чітке розуміння про політику і правові рамки, розроблені Чеською Республікою для захисту та інтеграції українських біженців, що сприятиме формуванню майбутньої політики та міжнародному реагуванню на подібні кризові ситуації. Оскільки Чеська Республіка інтегрує велику кількість біженців у свій ринок праці та суспільство, важливо оцінити економічні, соціальні та культурні наслідки цієї інтеграції. Дослідження висвітлює відмінності в оплаті та умовах праці між українськими біженцями та корінними чеськими громадянами, проливаючи світло на соціальну справедливість та добробут біженців. Зі зміною підходу у державі до українських біженців за період повномасштабної війни важливо оцінити довгострокові наслідки цих змін у політиці і те, як вони впливають на життя тих, хто шукає притулку. Таким чином, це дослідження заглиблюється в нагальні питання, пов'язані з українськими біженцями в Чеській Республіці, надаючи цінну інформацію про політику, проблеми та загальний добробут цієї вразливої групи населення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Беручи до уваги вимушену міграцію українських біженців у відповідь на повномасштабне російське вторгнення та реакцію Чеської Республіки, важливо визначити ключові елементи, що формують дискурс. У статті розглядається політична реакція Чеської Республіки на приплив українських біженців після вторгнення росії в Україну в лютому 2022 року. Комплексний аналіз висвітлює підхід, прийнятий чеським урядом, зосереджуючись на правовій базі, механізмах тимчасового захисту та створенні регіональних центрів допомоги.

Чимало вітчизняних та зарубіжних науковців присвятили свої праці вивченню цієї тематики, зокрема, А. Малек, Д. Тауберова, Д. Ганзієнко, С. Шевченко. Окрім того, у дослідженні також розглядаються різні

аспекти гуманітарної допомоги, інтеграції та виклики, з якими стикаються як біженці, так і приймаюча країна. Джерельна база включає також нормативно-правові акти, прийняті у Чеській Республіці.

**Мета дослідження.** Аналіз політики Чеської Республіки та її наслідки для захисту, інтеграції та добробуту українських біженців після повномасштабної інтервенції Російської Федерації в Україну.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** 24 лютого 2022 року Російська Федерація розпочала повномасштабне вторгнення в Україну, що означало ескалацію війни, яка триває з 2014 року. Внаслідок тривалої війни відбулось найбільше переміщення населення в Європі з часів Другої світової війни. Згідно з даними Організації Об'єднаних Націй, понад 8.1 млн українських біженців змушені були шукати порятунку у державах Європи [1]. Світова спільнота сприяла наданню притулку українцям, що лише створювало додаткові умови для перетину кордону. Зокрема, 4 березня 2022 року Рада Європейського Союзу прийняла Імплементційне рішення № 2022/382 від 4 березня 2022 року про встановлення факту масового припливу переміщених осіб з України у значенні статті 5 Директиви 2001/55/ЄС та встановлення їх тимчасового захисту.

Вищезазначене рішення передбачало запровадження заходів тимчасового захисту для громадян України, які були переміщені внаслідок російського військового вторгнення, а також для осіб без громадянства та громадян третіх країн, яким надано статус біженця або прирівняний до нього захист в Україні [2], що у свою чергу зумовило суттєву міграцію населення України до розвинених держав Європейського Союзу – Німеччини (1.09 млн осіб), Польщі (968 тис. осіб), Чеської Республіки (368 тис. осіб) [12].

Ряд держав Європейського Союзу розпочали імплементацию внутрішніх регуляторних актів задля забезпечення українцям тимчасового захисту.

Чеська Республіка стала однією з перших держав, які відгукнулись для допомоги українським біженцям. З перших днів війни у державі розпочалось створення мережі регіональних центрів допомоги (КАСРУ) по всій країні за участю різних державних установ, медичних працівників, волонтерів та соціальних працівників, що є свідченням цього зобов'язання. Ці центри пропонували негайну допомогу, медичну допомогу, духовну підтримку та транспортування до визначених місць проживання. Завдяки швидкій реакції

чеського суспільства у максимально стислі строки були підготовлені різні приміщення, такі як школи, спортзали та клуби, для розміщення українських біженців [10].

25 лютого 2022 року усі чеські мобільні оператори надали можливість безкоштовно телефонувати на українські номери, що дало змогу людям, які покинули країну, безперешкодно спілкуватись з своїми рідними [8]. Українці також з перших днів війни отримали безкоштовний проїзд у громадському транспорті Праги та Центрально-Чеського краю та доступ до фінансової підтримки з боку різних установ.

Слід зазначити, що Чеська Республіка також стала однією з перших держав, які на законодавчому рівні визначили гарантії для українських біженців. Парламент держави 21 березня 2022 року прийняв закон № 65/2022 «Про деякі заходи у зв'язку зі збройним конфліктом на території України, спричиненим вторгненням військ Російської Федерації» (далі – Закон № 65/2022), що отримав неформальну назву «Lex Ucraina», тобто Закон про Україну. Закон № 65/2022 став основним нормативно-правовим актом у сфері захисту українських біженців в державі та встановив тимчасовий захист строком на 1 рік.

Статті 2 та 3 Закону № 65/2022 передбачили процедурні гарантії, зокрема встановили визначення тимчасового захисту, як право на проживання в Чеській Республіці. При цьому уповноважені органи могли приймати рішення про надання тимчасового захисту особам, які могли довести наступні обставини:

а) наявність дійсного дозволу на проживання в Україні станом на 24 лютого 2022 року;

б) через реальну небезпеку в їхній рідній країні або регіоні (без зазначення держави або території), або останньому постійному місці проживання (для осіб без громадянства) до в'їзду в Україну, їхнє повернення не є можливим відповідно до закону про перебування іноземців у Чеській Республіці.

Слід зазначити, що Законом № 65/2022 передбачалась комплексна процедура надання тимчасового захисту, яка юридично нагадувала процедуру видачі віз для перебування на території Чеської Республіки понад 90 днів. Процедура передбачала подання особистої заяви, яка розглядалась та оцінювалась уповноваженими органами з точки зору відповідності умовам для отримання тимчасового захисту. Заявники, яким надано тимчасовий захист, отримували візову наклейку в проїзний документ. За відсутності

можливості використовувати візову наклейку, інформація про наданий захист вноситься в проїзний документ або поза ним.

Варто звернути увагу, що візова наклейка у проїзному документі надавала можливість українським громадянам безперешкодно подорожувати у межах держави та всієї Шенгенської зони [3]. Окрім цього, передбачалось, що Міністерство внутрішніх справ або Поліція Чеської Республіки видаватиме заявнику довідку про те, що він подав заяву про надання тимчасового захисту, у випадку, якщо захист не може бути наданий негайно.

Додатковими гарантіями для українських громадян стали положення про спеціальні заходи у сфері охорони здоров'я (стаття 7 Закону № 65/2022), які визначали статус іноземців для цілей відшкодування витрат на медичне обслуговування, розглядаючи їх як визначених осіб відповідно до Закону про державне медичне страхування. Фактично, українці отримували практично рівну з громадянами Чеської Республіки правосуб'єктність, зокрема щодо доступу до медичного страхування. Законодавство Чеської Республіки також перебачило заходи щодо дітей віком до 15 років, які прибули до держави без законних опікунів. Для захисту їхніх інтересів владою призначався опікун. Окремої уваги у контексті створення комфортних умов заслуговує забезпечення права українських біженців на роботу без будь-яких дозволів, що сприяло інтеграції в чеське суспільство та заклало підґрунтя для фінансової незалежності громадян України [19].

Позитивні зміни для українських біженців також встановлювались і Законом № 66/2022 «Про заходи у сфері зайнятості та соціального захисту у зв'язку зі збройним конфліктом на території України, спричиненим вторгненням військ Російської Федерації» від 21 березня 2022 року (далі – Закон № 66/2022), який був прийнятий одразу після закону № 65/2022.

Зокрема, цей закон визнавав осіб, що перебувають під тимчасовим захистом, для цілей трудового законодавства, зрівнюючи їхнє право на працю з громадянами Чеської Республіки. Статтею 3 Закону № 66/2022 передбачалось спрощення процесу документального підтвердження освіти, добросовісної поведінки та професійного досвіду для цих осіб, дозволяючи їм використовувати заяви під присягою для підтвердження цих кваліфікацій. Своє логічне продовження ця норма знайшла у статті 4, яка дозволяла заміну певних документів, які вимагаються для певних цілей у Чеській Республіці відповідно до Договору між Чеською Республікою та Україною про

правову допомогу в цивільних справах, на заяву під присягою особи, відповідальної за надання документа.

Значну увагу владою Чеської Республіки було приділено можливостям для працевлаштування українців. Особи зі статусом тимчасового захисту в Чеській Республіці отримали право шукати роботу у будь-якого роботодавця в країні без необхідності подавати заяву на отримання дозволу на працевлаштування. Позитивну роль у пошуку відіграло функціонування реєстру вакансій [16]. При цьому встановлювався обов'язок роботодавців повідомляти про працевлаштування у відповідні органи.

Суттєвим зрушенням у напрямку пошуку роботи було визнання осіб зі статусом тимчасового захисту особами з дозволом на постійне проживання з метою працевлаштування та, відповідно, надання можливості бути зареєстрованими як шукачі роботи в Чеському управлінні праці. Встановлювався широкий спектр осіб, які знайшли роботу та стали працівниками, зокрема, справедливе і рівне ставлення, робота згідно з письмовим трудовим договором, гарантія мінімальної заробітної плати, оплати праці, безпечних умови праці, медичного і соціального страхування, оплачуваної відпустки та лікарняних. Парламент Чеської Республіки передбачив також можливість у разі порушення трудових прав особи звернутися за допомогою до Міністерства праці та соціальних справ Чеської Республіки та Державної інспекції праці.[26]

Одним із основних кроків у напрямку трудової інтеграції громадян України зі статусом тимчасового захисту у суспільство стала організація безкоштовних мовних курсів. Це передбачало можливість осіб, які зареєстровані як шукачі роботи, подати запит на фінансування курсів чеської мови, що створювало нові перспективи працевлаштування на чеському ринку праці.

Окремої уваги заслуговують гарантії, які встановлювались у соціальній сфері. Українські громадяни, які перебувають під тимчасовим захистом, отримало право на безкоштовне отримання соціальних послуг та покриття їх державою у випадках, коли їхні фінансові та соціальні обставини не дозволяють їм покрити витрати на ці послуги самотійно. Положення Закону № 66/2022 передбачали створення інформаційної системи для реєстрації житла для українських біженців з тимчасовим захистом у Чеській Республіці. Система реєстрації житла містить інформацію про власника житла, адресу житла, письмові юридичні документи пов'язані з житлом,

а також дані про українських біженців з тимчасовим захистом, яким надається житло, включаючи номери віз та інформацію про початок і кінець їхнього перебування [17].

Закон встановлював також положення про надання гуманітарної допомоги («dávka») українським біженцям з тимчасовим захистом, чий доходи та майно не дозволяють їм забезпечити основні життєві потреби або покрити витрати на житло в межах допустимих витрат на житло. Щоправда, встановлювались певні винятки, зокрема, українці з тимчасовим захистом не мають права на цю допомогу, якщо вони вже отримують повноцінне безкоштовне харчування, основні засоби особистої гігієни та безкоштовне житло. Окремої уваги заслуговує той факт, що з 01 липня 2023 року система встановлення гуманітарної допомоги спонукає українців до вивчення мови та працевлаштування. Щомісячний розмір гуманітарної допомоги залежить від місяця, в якому іноземець звернувся за нею після надання йому тимчасового захисту в Чеській Республіці. Для прикладу за перші 150 днів (від 1 до 5 місяців з дня отримання тимчасового захисту) допомога становить:

- для дорослих 4 860 крон (7 290 крон для осіб з обмеженими можливостями);
- для дітей 3 490 крон (5 235 крон для дітей з інвалідністю; 4 188 крон для дітей віком від 6 до 10 років).

Починаючи з 6-го місяця (наступного місяця за 150-денним періодом), гуманітарна допомога коригується наступним чином:

- для дорослих: 3 130 крон;
- для дорослих, які відносяться до категорії вразливих осіб 4 860 крон (7 290 крон для осіб з інвалідністю);
- для дітей 3 490 крон (5 235 крон для дітей з інвалідністю; 4 188 крон для дітей віком від 6 до 10 років).

З метою кращого розуміння релевантності суми фінансової допомоги сучасним реаліям автор відзначає, що курс долара до крони складає 23.34, тобто фактично обсяг допомоги на одного дорослого протягом перших шести місяців становить 208.22 долари США [15]. При цьому слід врахувати той факт, що ця сума дорівнює прожитковому мінімуму у Чеській Республіці [24], у той час, як мінімальна заробітна плата складає 17 300 крон, або ж 774.39 долари США [5]. Зважаючи на вищенаведені фактори, можна дійти висновку, що гуманітарна політика Чеської Республіки щодо українських громадян зі статусом тимчасового захисту не дозволяла комфортно проживати у державі протягом тривалого часу за відсутності працевлаштування.

У аспекті гуманітарної фінансової допомоги варто зазначити той факт, що за винятком першої заяви, поданої після отримання тимчасового захисту, всі запити на отримання гуманітарної допомоги повинні подаватися через електронну форму [14]. Строк розгляду заяви для встановлення відповідності критеріям для отримання допомоги обмежувався одним місяцем, що сприяло прискореній процедурі. Заява повинна містити інформацію про заявника та інших бенефіціарів, дані про їхнє проживання в Чеській Республіці, інформацію про надання тимчасового захисту, дані про доходи, інформацію про роботодавця, інформацію про рахунок і декларацію про фінансові обставини [9].

Слід зазначити, що при цьому було створено певні можливості для зловживання цим правом недоброчесними особами, оскільки підтвердження таких обставин дозволялось наявними документами або ж заявами під присягою.

Влада Чеської Республіки заохочувала своїх громадян надавати житло українським громадянам через інститут компенсації на домогосподарства солідарності, які надали безкоштовне житло іноземцю з тимчасовим захистом і ділять з ним це житло [20].

Аналіз наведених законодавчих актів свідчить про те, що Чеська Республіка на початку повномасштабної війни доволі прихильно поставилась до українських громадян, які вимушені були покинути країну у зв'язку з війною. Широкий спектр гарантій та прав забезпечили значний потік українців до цієї держави. Незважаючи на прихильне ставлення, чеська влада також дбала і про інтереси власної держави, спонукаючи вимушених емігрантів до інтеграції та працевлаштування на підприємствах.

Заклавши основу, парламент Чеської Республіки продовжив роботу над поглибленням нормативно-правового регулювання та здійснив наступний крок. Відтак 27 червня 2022 року прийняв Закон № 175/2022 «Про додаткові заходи у зв'язку зі збройним конфліктом на території України, спричиненим вторгненням військ Російської Федерації, та про внесення змін до інших законів у зв'язку зі збройним конфліктом на території України, спричиненим вторгненням війська Російської Федерації» (далі – Закон № 175/2022). Закон № 175/2022 покращив правовий статус українських біженців шляхом надання їм певних додаткових прав. Справжньою новелою законодавця Чеської Республіки стало розширення концепції тимчасового захисту. Якщо закон № 65/2022 дозволяв уповнова-

женим органам надавати дозвіл на тимчасовий захист за результатами заяви, то закон № 175/2022 суттєво розширював це право можливістю надавати статус на міжнародний захист з метою подання запиту на притулок і набуття юридичного статусу біженця. Принципова різниця у цих двох категоріях міжнародного публічного права визначається процедурними аспектами.

Тимчасовий захист і статус біженця – це різні правові категорії з різними правовими наслідками та процедурами. Тимчасовий захист – це колективне право, спрямоване на надання негайного і спрощеного захисту особам, переміщеним внаслідок збройного конфлікту. Це обмежений у часі захід, що надається після в'їзду до країни-члена ЄС і забезпечує такі права, як право на проживання, роботу, охорону здоров'я та доступ до освіти в цій державі. На відміну від цього, статус біженця – це індивідуальне право, гарантоване міжнародними конвенціями, що вимагає більш тривалого адміністративного процесу для визнання. Він ґрунтується на обґрунтованому побоюванні переслідувань з певних причин і надає доступ до таких прав, як житло, харчування та обмежене медичне обслуговування, але обмежує працевлаштування на період розгляду заяви [25]. Зважаючи на це, запровадження владою Чеської Республіки можливості звернутися за міжнародним захистом, а не лише за тимчасовим, розширило можливості та шляхи пошуку українськими біженцями довгострокового притулку та міжнародно-правових гарантій, надаючи їм можливість отримати більш комплексну та безпечну форму захисту.

Вагомим кроком з точки зору покращення умов стало й впровадження додаткових гарантій статтею 5 Закону № 175/2022, яка передбачила також обов'язок уряду Чеської Республіки щодо вжиття заходів щодо створення національної системи прийому та інтеграції біженців, що створило умови для більш якісного забезпечення доступу українських громадян до послуг та інтеграції у новому середовищі.

30 червня 2022 року Уряд Чеської Республіки прийняв постанову № 206/2022 «Про деякі особливості надання житла та надання пов'язаних з ним послуг особам, яким надано тимчасовий захист» (далі – Постанова № 206/2022) якою передбачив вимоги до послуг, пов'язаних з наданням житла, зокрема, можливість прийняти їжу або приготувати їжу, забезпечення харчуванням та засобами особистої гігієни. Такі дії були спрямовані на необхідність забезпечення українців якіс-

ним житлом та заохочення чеських громадян надавати такі умови, оскільки Постановою № 206/2022 передбачалась суттєва компенсація у розмірі 200-250 крон за одну особу за одну добу [6].

Закон чеського Парламенту № 198/2022 «Про внесення змін до Закону № 65/2022» від 30 червня 2022 року закріпив конкретизацію постанови № 206/2022, визначивши надання житла як державну послугу та гарантуючи доступ до притулку, задовольняючи одну з їхніх основних потреб. При цьому встановлювався обов'язок регіональних органів влади та муніципалітетів створювати об'єкти і координувати надання житла для осіб, які його потребують. Фіксована компенсація витрат за добу була викладена у ще ширшому діапазоні 200-350 крон за одну особу за добу та передбачала врахування різних рівнів компенсації для дорослих та неповнолітніх, враховуючи різні потреби різних вікових груп [22].

Таким чином, Постанова № 206/2022 та Закон № 198/2022 заклали підвалини для забезпечення більш якісних житлових умов для українських громадян, які через війну потребують тимчасового захисту. Варто акцентувати увагу, що у перші місяці війни більшість українців змушені були жити у наметових містечках або ж житлових контейнерах через брак належної житлової інфраструктури для їх розміщення. Прийняття вищезгаданих нормативно-правових актів мало на меті заохотити місцевих жителів приймати українських біженців [4].

Послідовне продовження політики заохочення власних громадян до надання притулку було закріплено і у більш пізній постанові Уряду № 322/2022 «Про внесення змін до Постанови Уряду № 206/2022» від 27 жовтня 2022 року, якою збільшено нижню межу компенсації до 300 крон [7].

З початком 2023 влада Чеської Республіки висловила готовність допомагати українським громадянам й надалі, що знайшло своє відображення у прийнятті 23 січня 2023 року Закону № 20/2023 «Про внесення змін до Закону № 65/2022» (далі – Закон № 20/2023), який надав можливість українцям до 30 вересня 2023 року звертатись до уповноважених органів із заявою про продовження строку тимчасового захисту ще на рік до 31 березня 2023 року. Окрім цього, війна спричинена російською агресією визнавалась як підстава для продовження візи про перебування в країні понад 90 днів, що створило умови для тих громадян, які не звертались за тимчасовим захистом. Закон № 20/2023 продемонстрував також зацікавленість у робочій

кваліфікації українців, оскільки скасовував певні кваліфікаційні вимоги для немедичних професій у сфері охорони здоров'я та вимогу щодо 5-річного професійного стажування в університеті, що потенційно полегшувало доступ до роботи, яка відповідала компетенції та кваліфікації українських громадян у цій сфері.

Врегулювалось також і питання освіт. Директор дитячого садка або початкової школи отримав право встановити спеціальні дати зарахування для іноземців з України в період з 1 червня по 15 липня 2023 року. При цьому визначалось, що іноземці, які не будуть зараховані в ці дати, не зможуть подати заявку на зарахування в звичайні дати. Було надано право українським дітям, які не зобов'язані відвідувати обов'язкову школу, записатися на дошкільну або початкову освіту [23].

Слід зазначити, що протягом року з початку повномасштабної війни чимало держав-партнерів почали відчувати втому від постійних витрат на підтримку України. Не стала винятком і Чеська Республіка, що стало відчутним після прийняття Закону № 173/2023 «Про внесення змін до Закону № 325/1999 Coll. про притулок із поправками, Закон № 326/1999 Coll. «Про проживання іноземців на території Чеської Республіки та про внесення змін до деяких законів із поправками та інших пов'язаних законів» від 21 червня 2023 року (далі – Закон № 173/2023). Зміни суттєво погіршували статус українських громадян. Передбачалось, що з 01 липня 2023 року індивідуальні виплати для шукачів притулку будуть припинені. Натомість буде доступна комплексна фінансова допомога, яка покриватиме житлові та інші потреби українців. Через 150 днів після надання тимчасового захисту переміщені особи отримуватимуть меншу виплату у розмірі 3 130 чеських крон (протягом перших 150 днів – 4 860 чеських крон).

Окрім цього, скорочувались так звані солідарні виплати. З 01 липня 2023 року їх почали отримувати виключно власники житла, які надали притулок українцям і проживають разом з ними. Розмір виплат зменшувався до 2 400 чеських крон замість попередніх 3 000. Ті, хто надав притулок переміщеним особам, але не проживає разом з ними, втрачали право на отримання допомоги. При цьому передбачалось, що українці повинні будуть підписати договір про оренду житла і покривати свої витрати на житло зі своєї комплексної підтримки, яка насправді не дає змоги це зробити у межах свого обсягу. Закон № 173/2023 визначав, що соціальне житло надаватиметься лише протягом

150 днів з дати надання тимчасового захисту. Якщо цей період безкоштовного проживання вже закінчився на момент набуття чинності поправки, українцям буде надано додатково 90 днів на пошук житла. Після закінчення цього терміну всі шукачі притулку, які не підпадають під категорію вразливих осіб, повинні або домовитися з власником житла про оплату за проживання, або забезпечити собі нове житло [21].

Створення комфортних умов для біженців відобразилось у значному припливі громадян України саме до Чеської Республіки. Останні заяви представників уряду держави свідчать про те, що дані Організації Об'єднаних Націй є заниженими щодо кількості осіб, які отримали тимчасовий захист в державі, мова йде про кількість близько 500 тис. Слід зазначити, що за загальною кількістю біженців на душу населення Чеська Республіка є абсолютним лідером серед усіх країн Центральної та Східної Європи. При цьому Міністерство внутрішніх справ повідомляло про те, що близько третини від всієї кількості біженців повернулись до України. За попередніми даними, приблизно третина біженців – це діти та молодь віком до 18 років, а понад дві третини дорослих – жінки [13]. Позитивною є і динаміка працевлаштування українських біженців у Чехії, понад 115 тис. осіб станом на жовтень 2023 року офіційно працюють, що є свідченням ефективної політики Чеської Республіки у сфері трудової інтеграції [28].

Слід зазначити, що попри, здавалось би, позитивну політику, влада Чеської Республіки діє, перш за все, у інтересах власного народу. Аналіз соціологічних досліджень свідчить, що спостерігається певна дискримінація українських працівників порівняно з їхніми чеськими колегами за умов рівної кваліфікації.

Близько третини українців отримують нижчу заробітну плату. Для прикладу, погодинна заробітна плата біженців часто не досягає навіть 150 чеських крон (6 євро). Окремим фактором є і те, що 41% працевлаштованих українських біженців змушені виконувати менш кваліфіковану роботу, часто не за фахом, щоб забезпечити собі зайнятість. Лише 30% біженців у Чеській Республіці знайшли роботу з тією ж кваліфікацією, яку вони мали в Україні. Нерідко українці погоджуються на фізично важку роботу в складних умовах, щоб знайти добре оплачувану роботу. Половина респондентів повідомили, що працюють допізна та у вихідні дні. Загальна статистика свідчить, що 55% українців працюють у важких і нестабільних умовах. Незважаючи на

складні умови, статистика показує, що лише 11% біженців в Чеській Республіці готові змінити місце проживання [18].

Враховуючи наведену інформацію, складається думка, що позицію влади Чеської Республіки щодо українських громадян не можна назвати безкорисною. Аналіз політики держави свідчить не про створення комфортних умов для осіб, які вимушені були втікати від війни, а швидше про інтеграцію потужної хвилі «дешевої робочої сили» в національну економіку. Доволі цікавим є і порівняння очікуваного вкладу в бюджет держави від роботи українців, яке очікувано складе 12–15 млрд крон у 2023 році (514–642 млн доларів США) [27] з об'ємом допомоги Чеської Республіки за весь період війни, який оцінюється приблизно у 1 млрд доларів США [11]. Враховуючи той факт, що дохід чеських підприємств від роботи українських працівників є однозначно вищим за прямі податкові надходження від заробітної плати, допомога Україні може цілком розглядатись як фінансова інвестиція Чеської Республіки, яка приносить дивіденди як з точки зору іміджу держави на зовнішньополітичній арені так і з боку національної економіки.

Комплексний аналіз Закону № 173/2023 дає підстави стверджувати, що українські громадяни після прийняття цього нормативно-правового акту зіткнулись з суттєвими труднощами внаслідок зменшення фінансової підтримки та переходом до більшої автономності та власної працездатності. Слід зазначити, що в контексті соціального зрізу осіб, які вимушено звернулись за тимчасовим захистом в державі, існують очевидні труднощі в реалізації базових потреб та пошуку стабільного житла, оскільки абсолютну більшість складають жінки та неповнолітні.

**Висновки.** Реакція Чеської Республіки на вплив українських громадян, які вимушені були покинути територію України після повномасштабного російського вторгнення 24 лютого 2022 року характеризується багатогранним політичним підходом. Ця реакція включає в себе цілу низку правових, гуманітарних та інтеграційних заходів, спрямованих на допомогу та захист українських біженців. Чеська Республіка доволі тепло відгукнулася та стала лідером серед країн Центральної та Східної Європи за кількістю прийнятих біженців на душу населення.

Політика передбачала, зокрема, створення правової бази, основою якої став Закон № 65/2022, відомий як «Lex Ukrajina». Він встановив тимчасовий захист терміном на один рік, пропонуючи процедурні гарантії,

які дозволили громадянам України безперешкодно проживати в Чеській Республіці. Ця правова база стала фундаментом для подальшої політики та заходів, спрямованих на підтримку інтеграції та добробуту українських біженців.

Гуманітарна допомога була невід'ємним компонентом реагування Чеської Республіки. Створення регіональних центрів допомоги, безкоштовний громадський транспорт, доступ до фінансової підтримки та мовні курси відіграли важливу роль у задоволенні нагальних потреб українських біженців. Особлива увага державою приділялась захисту дітей без супроводу дорослих, розгорнутим гарантіям соціальних послуг і охороні здоров'я, що, у свою чергу, сприяло інтеграції біженців у чеське суспільство. Зусилля, спрямовані на забезпечення можливостей для працевлаштування та інтеграції, були центральним елементом політики Чеської Республіки. Українські біженці зі статусом тимчасового захисту отримали право шукати роботу без необхідності отримання дозволу на працевлаштування. Держава забезпечила різні умови працевлаштування, включаючи мінімальну заробітну плату, винагороду та трудові контракти. Доступ до соціальних послуг та охорони здоров'я нарівні з чеськими громадянами відіграв вирішальну роль у підтримці соціальної інтеграції українських біженців.

Важливу роль відігравали і подальші заходи Чеської Республіки, які конкретизували політику держави, як Закон № 175/2022, розширили можливості отримання довгострокового притулку для українських біженців, дозволивши їм звертатися за міжнародним захистом. У 2023 році почала відігравати роль втома держави від підтримки українців. Нещодавні виклики виникли через зміни, внесені Законом № 173/2023, які зменшили фінансову підтримку та запровадили вимоги до житлових договорів. Ці зміни створюють потенційні труднощі для українських біженців, особливо в отриманні житла в рамках підтримки.

Аналіз політики Чеської Республіки свідчить також і про зацікавленість у розвитку національної економіки руками українських працівників. Це простежується через порівняння політичних рішень та економічних даних та нашою думкою, що таку політику можна розглядати як фінансову інвестицію, що приносить користь економіці країни та покращує її зовнішньополітичний імідж. Отже, реакція Чеської Республіки є вичерпним прикладом готовності до допомоги та комплексності підходів держави у відповідь на масштабний вплив українських громадян, пов'язаних із реагуванням на масштабну гуманітарну кризу з послідовним врахуванням власних національних інтересів.

### Література:

1. Awareness M. The Ukrainian Refugee Crisis. People in Need. URL: <https://www.peopleinneed.net/the-ukrainian-refugee-crisis-providing-important-historical-context-for-the-current-situation-9539gp> (дата звернення: 17.10.2023).
2. COUNCIL IMPLEMENTING DECISION (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection : Decision від 04.03.2022 р. № 2022/382 : станом на 18 жовт. 2023 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382> (дата звернення: 18.10.2023).
3. Jak lex Ukrajina změnil pobytový režim uprchlíků? Odpověď dal webinar ČAK – Advokacie – Advokátní deník. Advokátní deník. URL: <https://advokatnidenik.cz/2022/03/31/jak-lex-ukrajina-zmenil-pobytovy-rezim-uprchliku-odpoved-dal-webinar-cak/> (дата звернення: 20.10.2023).
4. Málek A. Dočasné přístřeší pro uprchlíky. Česko nakoupí ubytovací kontejnery – Seznam Zprávy. Seznam Zprávy. URL: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-docasne-pristresi-pro-uprchliky-cesko-nakoupi-ubytovaci-kontejnery-203102> (дата звернення: 27.10.2023).
5. Minimální mzda. Průvodce. URL: <https://www.mpsv.cz/minimalni-mzda> (дата звернення: 25.10.2023).
6. Nařízení vlády o některých podrobnostech poskytování ubytování a souvisejících služeb osobám s udělenou dočasnou ochranou : Nařízení vlády від 30.06.2022 р. № 206/2022 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-206/zneni-0> (дата звернення: 27.10.2023).
7. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 206/2022 Sb., o některých podrobnostech poskytování nouzového ubytování a dočasného nouzového přístřeší a souvisejících služeb pro žadatele o udělení dočasné ochrany a pro osoby s udělenou dočasnou ochranou : Nařízení vlády від 27.10.2022 р. № 322/2022 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-322/zneni-0> (дата звернення: 27.10.2023).
8. Novinky. Volání mezi Českem a Ukrajinou je zadarmo. Válka zvýšila počet hovorů o 900 procent – Novinky. Novinky.cz – nejčtenější zprávy na českém internetu. URL: <https://www.novinky.cz/clanek/internet-a-pc-mobil-volani-mezi-ceskem-a-ukrajinou-je-zadarmo-valka-zvysila-pocet-hovoru-o-900-procent-40388300> (дата звернення: 17.10.2023).

9. Pomoc pro občany Ukrajiny a jejich zaměstnavatele. Úřad práce ČR. URL: <https://www.uradprace.cz/pomoc-pro-obcany-ukrajiny-a-jejich-zamestnavatele> (дата звернення: 23.10.2023).
10. Tauberová D. Kraj zřizuje centrum pomoci pro Ukrajince, možná v Hanáckých kasárnách. Olomoucký deník. URL: [https://olomoucky.denik.cz/zpravy\\_region/kacpu-asistencni-centrum-pomoci-ukrajine-olomouc.html](https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/kacpu-asistencni-centrum-pomoci-ukrajine-olomouc.html) (дата звернення: 17.10.2023).
11. Total bilateral aid to Ukraine by country & type 2023 | Statista. Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/1303432/total-bilateral-aid-to-ukraine/> (дата звернення: 26.10.2023).
12. Ukrainian refugees by country 2023 | Statista. Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/1312584/ukrainian-refugees-by-country/> (дата звернення: 17.10.2023).
13. Ukrajinstí uprchlíci by mohli mít dočasnou ochranu do roku 2025, vnitro připravilo novelu. Česká televize. URL: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3604233-ukrajinsti-uprchlici-mohli-mit-docasnou-ochranu-do-roku-2025-vnitro-pripravilo-novelu> (дата звернення: 20.10.2023).
14. URL: <https://davkyuk.mpsv.cz/uk/jazyk> (дата звернення: 23.10.2023).
15. USD CZK | US Dollar Czech Koruna – Investing.com. Investing.com. URL: <https://www.investing.com/currencies/usd-czk> (дата звернення: 25.10.2023).
16. Volná místa v ČR. Úřad práce ČR. URL: <https://www.uradprace.cz/web/cz/volna-mista-v-cr> (дата звернення: 22.10.2023).
17. Výdej údajů z evidence obyvatel – Ministerstvo vnitra České republiky. Úvodní strana – Ministerstvo vnitra České republiky. URL: <https://www.mvcr.cz/clanek/vydej-udaju-z-evidence-obyvatel-373263.aspx> (дата звернення: 23.10.2023).
18. Výzkum Hlas Ukrajinců: Sedm z deseti uprchlíků v ČR žije pod hranicí chudoby. Radio Prague International. URL: <https://cesky.radio.cz/vyzkum-hlas-ukrajincu-sedm-z-deseti-uprchliku-v-cr-zije-pod-hranici-chudoby-8790996> (дата звернення: 26.10.2023).
19. Zákon o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace : Zákon від 17.03.2023 р. № 65/2022 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-65/zneni-0> (дата звернення: 19.10.2023).
20. Zákon o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace : Zákon від 21.03.2022 р. № 66/2022 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-66> (дата звернення: 26.10.2023).
21. Zákon, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony : Zákon від 21.06.2023 р. № 173/2023 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2023-173/zneni-0> (дата звернення: 29.10.2023).
22. Zákon, kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění zákona č. 175/2022 Sb., a zákon č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění zákona : Zákon від 30.06.2022 р. № 198/2022 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-198/zneni-0> (дата звернення: 27.10.2023).
23. Zákon, kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony : Zákon від 23.01.2023 р. № 20/2023 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2023-20/zneni-0> (дата звернення: 28.10.2023).
24. Životní a existenční minimum. Průvodce. URL: <https://www.mpsv.cz/zivotni-a-existencni-minimum> (дата звернення: 25.10.2023).
25. Ганзієнко Д. Тимчасовий захист чи статус біженця: в чому принципова різниця? | ЮРЛІГА. ЮРЛІГА. URL: <https://jurliga.ligazakon.net/ru/news/210033-timchasoviy-zakhist-chi-status-bzhentsya-v-chomu-printsipova-rznitsya> (дата звернення: 21.10.2023).
26. Інформація для роботодавців та іноземців після конфлікту в Україні. Розвиток ринку праці. Державна служба зайнятості Чеської Республіки. URL: [https://www.mpsv.cz/documents/20142/4552532/informace\\_zamestnavatele\\_duben\\_2023\\_UA.pdf/](https://www.mpsv.cz/documents/20142/4552532/informace_zamestnavatele_duben_2023_UA.pdf/) (дата звернення: 22.10.2023).
27. Працюючі біженці сплатять 12–15 мільярдів чеських крон податків та зборів – Міністр праці Юречка | ProUkrainu. ProUkrainu. URL: <https://proukrainu.bleesk.cz/ministr-praci-jureska-pracujuci-bizenci-splatjatj-12-15-mlrd-kc-podatktiv/> (дата звернення: 26.10.2023).
28. Шевченко С. Міністр внутрішніх справ Чехії про ставлення до українських біженців, заклики популістів та підтримку України. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/vit-rakushan-interview-czech-ukraine-russia/32624958.html> (дата звернення: 26.10.2023).



### References:

1. Awareness M. The Ukrainian Refugee Crisis. People in Need. Retrieved from <https://www.peopleinneed.net/the-ukrainian-refugee-crisis-providing-important-historical-context-for-the-current-situation-9539gp> (date of publication: 17.10.2023).
2. COUNCIL IMPLEMENTING DECISION (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection : Decision of 04.03.2022 r. No. 2022/382 : date of 18 September 2023 Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382> (date of access: 18.10.2023).
3. How has lex Ukraine changed the refugee residency regime? The answer was given by the webinar CAK – Advocacy – Advokátní deník. Advokátní deník. Retrieved from <https://advokatnidenik.cz/2022/03/31/jak-lex-ukrajina-zmenil-pobytovy-rezim-uprchliku-odpoved-dal-webinar-cak/> (дата звернення: 20.10.2023).
4. Málek A. Temporary shelter for refugees. Czech Republic will buy accommodation containers – Seznam Zprávy. Seznam Zpravy. Retrieved from <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-docasne-pristresi-pro-uprchliky-cesko-nakoupi-ubytovaci-kontejnery-203102> (дата звернення: 27.10.2023).
5. Minimum wage. Guide. Retrieved from <https://www.mpsv.cz/minimalni-mzda> (date of publication: 25.10.2023).
6. Government Regulation on certain details of the provision of accommodation and related services to persons with temporary protection : Government Regulation від 30.06.2022 р. No. 206/2022 Coll. Retrieved from <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-206/zneni-0> (date of publication: 27.10.2023).
7. Government Regulation amending Government Regulation No. 206/2022 Coll. on certain details of the provision of emergency accommodation and temporary emergency shelter and related services for applicants for temporary protection and for persons granted temporary protection : Government Regulation від 27.10.2022 р. № 322/2022 Coll. Retrieved from <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-322/zneni-0> (date of entry: 27.10.2023).
8. News. Calls between the Czech Republic and Ukraine are free. The war has increased the number of calls by 900 percent – News. Novinky.cz – the most read news on the Czech Internet. Retrieved from <https://www.novinky.cz/clanek/internet-a-pc-mobil-volani-mezi-ceskem-a-ukrajinou-je-zadarmo-valka-zvysila-pocet-hovoru-o-900-procent-40388300> (дата звернення: 17.10.2023).
9. Help for citizens of Ukraine and their employers. Labour Office of the Czech Republic. Retrieved from <https://www.uradprace.cz/pomoc-pro-obcany-ukrajiny-a-jejich-zamestnavatele> (date of publication: 23.10.2023).
10. Tauberová D. The region is setting up an assistance centre for Ukrainians, possibly in Hanácké barracks. Olomoucky denik. Retrieved from [https://olomoucky.denik.cz/zpravy\\_region/kacpu-asistencni-centrum-pomoci-ukrajine-olomouc.html](https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/kacpu-asistencni-centrum-pomoci-ukrajine-olomouc.html) (date of publication: 17.10.2023).
11. Total bilateral aid to Ukraine by country & type 2023 | Statista. Statista. Retrieved from <https://www.statista.com/statistics/1303432/total-bilateral-aid-to-ukraine/> (date of publication: 26.10.2023).
12. Ukrainian refugees by country 2023 | Statista. Statista. Retrieved from <https://www.statista.com/statistics/1312584/ukrainian-refugees-by-country/> (date of publication: 17.10.2023).
13. Ukrainian refugees could have temporary protection until 2025, Interior Ministry prepares amendment. Czech Television. Retrieved from <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3604233-ukrajinsti-uprchlici-mohli-mit-docasnou-ochranu-do-roku-2025-vnitro-pripravilo-novelu> (date of publication: 20.10.2023).
14. Retrieved from <https://davkyuk.mpsv.cz/uk/jazyk> (date of publication: 23.10.2023).
15. USD CZK | US Dollar Czech Koruna – Investing.com. Investing.com. Retrieved from <https://www.investing.com/currencies/usd-czk> (date of publication: 25.10.2023).
16. Vacancies in the Czech Republic. Labour Office of the Czech Republic. Retrieved from <https://www.uradprace.cz/web/cz/volna-mista-v-cr> (date of publication: 22.10.2023).
17. Issue of data from the population register – Ministry of the Interior of the Czech Republic. Homepage – Ministry of the Interior of the Czech Republic. Retrieved from <https://www.mvcr.cz/clanek/vydej-udaju-z-evidence-obyvatele-373263.aspx> (date of publication: 23.10.2023).
18. Research Voice of Ukrainians: seven out of ten refugees in the Czech Republic live below the poverty line. Radio Prague International. Retrieved from <https://cesky.radio.cz/vyzkum-hlas-ukrajincu-sedm-z-deseti-uprchliku-v-cr-zije-pod-hranici-chudoby-8790996> (date of publication: 26.10.2023).
19. Law on certain measures in connection with the armed conflict on the territory of Ukraine caused by the invasion of the troops of the Russian Federation : Zakon від 17.03.2023 р. № 65/2022 Sb. Retrieved from <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-65/zneni-0> (date of entry: 19.10.2023).
20. Law on measures in the field of employment and social security in connection with the armed conflict on the territory of Ukraine caused by the invasion of the troops of the Russian Federation :

Zakon від 21.03.2022 р. No. 66/2022 Coll. Retrieved from <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-66> (date of entry: 26.10.2023).

21. Law amending Act No. 325/1999 Coll., on asylum, as amended, Act No. 326/1999 Coll., on the residence of foreigners in the territory of the Czech Republic and on amendments to certain laws, as amended, and other related laws : Zákon від 21.06.2023 р. № 173/2023 Sb. Retrieved from <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2023-173/zneni-0> (date of entry: 29.10.2023).

22. Act amending Act No. 65/2022 Coll., on certain measures in connection with the armed conflict on the territory of Ukraine caused by the invasion of the troops of the Russian Federation, as amended by Act No. 175/2022 Coll. and Act No. 66/2022 Coll., on measures in the field of employment and social security in connection with the armed conflict on the territory of Ukraine caused by the invasion of the troops of the Russian Federation, as amended by Act : Zákon від 30.06.2022 р. № 198/2022 Sb. Retrieved from <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-198/zneni-0> (date of entry: 27.10.2023).

23. Law amending Law No. 65/2022 Coll. on certain measures in connection with the armed conflict on the territory of Ukraine caused by the invasion of the troops of the Russian Federation, as amended, and other related laws : Zákon від 23.01.2023 р. № 20/2023 Sb. Retrieved from <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2023-20/zneni-0> (date of entry: 28.10.2023).

24. Living and subsistence minimum. Guide. Retrieved from <https://www.mpsv.cz/zivotni-a-existence-minimum> (date of publication: 25.10.2023).

25. Ganzienko D. Timchasovy zachist chi status віженця: v chomu printsiпова різниця? | ЮРЛІГА. JURLGA. Retrieved from [https://jurliga.ligazakon.net/ru/news/210033\\_timchasoviy-zachist-chi-status-bzhentsya-v-chomu-printsipova-rznitsya](https://jurliga.ligazakon.net/ru/news/210033_timchasoviy-zachist-chi-status-bzhentsya-v-chomu-printsipova-rznitsya) (date of access: 21.10.2023).

26. Information for employers and foreigners after the conflict in Ukraine. Development of the labour market. State Employment Service of the Czech Republic. Retrieved from [https://www.mpsv.cz/documents/20142/4552532/informace\\_zamestnavatele\\_duben\\_2023\\_UA.pdf/](https://www.mpsv.cz/documents/20142/4552532/informace_zamestnavatele_duben_2023_UA.pdf/) (date of access: 22.10.2023).

27. Working citizens pay CZK 12–15 billion in taxes and fees – Minister of Labour Jurecka | ProUkrainu. ProUkraine. Retrieved from <https://proukrainu.bleisk.cz/ministr-praci-jurecka-pracujuci-bizenci-splatjatj-12-15-mlrd-kc-podatktiv/> (date of access: 26.10.2023).

28. Shevchenko S. Minister of Internal Affairs of the Czech Republic on the attitude towards Ukrainian citizens, populist incitement and support for Ukraine. Radio Liberty. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/vit-rakushan-interview-czech-ukraine-russia/32624958.html> (date of access: 26.10.2023).

УДК 351/354: 614.2

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-3](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-3)

### Олена ГАВВА

аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування Національного технічного університету «Дніпровська політехніка», просп. Дмитра Яворницького, 19, Дніпро, Україна, 49005  
ORCID: 0009-0009-2027-8898

### Olena HAVVA

Postgraduate Student at the Department of State Administration and Local Self-Government, Dnipro University of Technology, 19, Dmytra Yavornytskoho Ave, Dnipro, Ukraine, 49005  
ORCID: 0009-0009-2027-8898

## УПРАВЛІННЯ МЕДИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

## MANAGEMENT OF MEDICAL PROVISION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN EMERGENCY SITUATIONS: FOREIGN EXPERIENCE

*Стаття присвячена актуальній проблематиці медичного забезпечення населення територіальних громад якісними та своєчасними медичними послугами в умовах невизначеності та в умовах надзвичайного стану. В рамках дослідження визначено пріоритетні потреби територіальних громад у сфері охорони здоров'я та окреслено ключові виклики медичної сфери в складних українських реаліях. Розглянуто кілька прикладів зарубіжного досвіду стосовно вивчення потреб територіальних громад у медичному забезпеченні в умовах надзвичайних ситуацій (Ізраїль, Японія). Виокремлено комплекс першочергових завдань національної системи охорони здоров'я щодо медичного забезпечення населення місцевих громад в умовах повномасштабної війни та пандемії. Зміна запитів місцевих громад в умовах кризових та надзвичайних ситуацій потребує нової моделі управлінських технологій з урахуванням особливостей регіонального контексту, стану медичних закладів, переміщення населення та медичного персоналу. В основу нової парадигми медичного забезпечення в Україні має лягти стимулювання інноваційних моделей медичного обслуговування, оптимізація фінансового забезпечення закладів з метою покращення доступу до систем надання послуг, орієнтованих на пацієнта. В даному контексті політика Національної служби охорони здоров'я (НСЗУ) повинна спрямовуватись на визначення пріоритетів медичного забезпечення, розширення сфери послуг первинної медичної допомоги з урахуванням підвищених потреб у лікуванні та реабілітації. За результатами дослідження сформувано перелік заходів щодо підвищення ефективності медичного забезпечення територіальних громад з урахуванням міжнародної практики та досвіду провідних країн. Сформовано першочергові кроки та запропоновано інструменти забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій та покриття потреб населення місцевих громад в якійсній та своєчасній медичній допомозі.*

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, медичне забезпечення, територіальні громади, надзвичайні ситуації, функції управління, місцеве самоврядування.

*The article is devoted to the current issues of medical provision of the population of territorial communities with high-quality and timely medical services in conditions of uncertainty and in conditions of emergency. Within the framework of the study, the priority needs of territorial communities in the field of health care were determined and the key challenges of the medical field in complex Ukrainian realities were outlined. Several examples of foreign experience in studying the needs of territorial communities in medical care in emergency situations (Israel, Japan) are considered. A set of priority tasks of the national health care system regarding the medical provision of the population of local communities in the conditions of a full-scale war and pandemic has been singled out. Changing requests of local communities in crisis and emergency situations requires a new model of management technologies, taking into account the peculiarities of the regional context, the state of medical institutions, the movement of the population and medical personnel. The foundation of a new paradigm for healthcare provision in Ukraine should involve incentivizing innovative models of medical service, optimizing the financial support of institutions to improve access to patient-oriented service delivery systems. In this context, the policy of the National Health Service should focus on defining priorities in healthcare provision, expanding the scope of primary healthcare services considering increased needs for treatment and rehabilitation. Based on the research results, a list of measures has been formulated to enhance the efficiency of medical support for local communities, taking into account international practices and the experience of leading countries. Initial steps have been developed to propose tools for ensuring readiness for emergencies and meeting the needs of the population in local communities for quality and timely medical assistance.*

**Key words:** public management and administration, medical care, territorial communities, emergency situations, management functions, state management, local self-government.

**Актуальність проблеми.** Забезпечення населення територіальних громад якісними та своєчасними медичними послугами виступає основоположним завданням національної системи охорони здоров'я. В контексті реформування охорони здоров'я важливе місце відводиться специфіці медичного забезпечення в умовах надзвичайних ситуацій, поліпшенню якості медичних послуг, оптимізації роботи закладів охорони здоров'я на рівні територіальних громад. Досвід становлення та розвитку медичної системи свідчить, що забезпечення доступу населення до якісного медичного обслуговування виступає надважливою та критично необхідною державною ланкою. В свою чергу в жорстких умовах війни територіальні громади потребують постійної підтримки з боку держави, міжнародних партнерів та інвесторів [1]. Окрім того, актуалізується управлінський аспект ефективного забезпечення потреби територіальної громади у медичних послугах. В умовах розв'язаної рф повномасштабної війни [2] проти української держави система медичного забезпечення потребує належного врегулювання та зміни управлінських підходів до менеджменту закладів охорони здоров'я.

**Аналіз попередніх досліджень.** Своєчасне надання якісних медичних послуг в межах окремих територіальних громад виступає фундаментальною основою забезпечення життя та здоров'я населення в надзвичайних ситуаціях. Вивченню питань розвитку системи охорони здоров'я громад присвячені праці багатьох науковців та експертів галузі. Особливої уваги заслуговують праці Брич В.Я., Герасюк В., Гуржий П.О., Ліштаба Л.В., Микитюк П.П., Мешко Є., Яремко І.І. [3; 4; 5]. У наукових доробках та експертних матеріалах висвітлюється проблематика менеджменту закладів охорони здоров'я, специфіка управління медичним персоналом, питання матеріального та фінансового забезпечення медичної сфери, а також особливості організації надання невідкладної медико-соціальної допомоги постраждалим внаслідок воєнних дій та надзвичайних ситуацій. Проте залишається відкритим питання розробки ефективних управлінських технологій та визначення потреб окремих територіальних громад у медичному обслуговуванні в умовах військової агресії та персистенції пандемії COVID-19 [6].

**Метою** даного дослідження є вивчення потреб територіальних громад в якісних медичних послугах в умовах кризових ситуацій, а також аналіз та структуризація управ-

лінських підходів до якісного медичного обслуговування населення.

**Основний зміст дослідження.** Планування механізмів та способів забезпечення потреб в медичному обслуговуванні територіальних громад набуває першочергового значення умовах надзвичайних ситуацій. Пандемія COVID-19 та російська військова агресія проти України призвели до кризових явищ в національній системі охорони здоров'я. Поширення коронавірусу показало низьку готовність української системи охорони здоров'я організувати та вчасно забезпечити першочергові протиепідемічні заходи, а також приймати екстрені рішення щодо забезпечення потреб населення в інфекційних лікарнях потужностях, будівництві нових і переобладнанні наявних просторів для надання медичної допомоги хворим. В результаті пандемії відбулась трансформація національної системи громадського здоров'я. Повномасштабне вторгнення російських військ в Україну стало наступним випробуванням для галузі охорони здоров'я. Військова агресія порушила доступ до медичних послуг внаслідок руйнування та пошкодження інфраструктури, втрати та переміщення медичного персоналу, збільшення собівартості медичного обслуговування тощо. Переміщення населення змінило попит на основні медичні послуги. Значно зросли потреби в екстреній медичній допомозі, допомозі при травмах, пораненнях та опіках, психологічній підтримці населення. Масштаби підвищеного попиту варіюються залежно від регіонів України, активності бойових дій та ракетних атак держави-агресора. Подолання наслідків інфекційних захворювань, військового протистояння потребує розробки управлінських підходів щодо запровадження нестандартних рішень задля задоволення базових потреб населення у медичному забезпеченні.

Забезпечення територіальних громад у медичних послугах під час надзвичайних ситуацій потребує використання інноваційних підходів щодо підвищення якості надання базових медичних послуг. В даному контексті розглянемо релевантні для української системи охорони здоров'я зарубіжні підходи щодо медичного забезпечення населення.

*Досвід Ізраїлю* ґрунтується на необхідності роботи медичних закладів відповідно до протоколів та свідчить про необхідність своєчасного та ефективного управління потоками пацієнтів. Робота медичних закладів Ізраїлю базується на суворих протоколах, які орієнтовані на підвищення рівня безпеки та реагування на надзвичайні події. Ефективне

управління медичними послугами в даному контексті забезпечується за рахунок чітких інструкцій (вказівок) та підходів до пріоритизації надання медичної допомоги пацієнтам в умовах надзвичайних подій [7]. Досвід Ізраїлю необхідно враховувати при формуванні національної системи медичного забезпечення населення територіальних громад в умовах військової агресії росії проти України. Особливого значення ізраїльський підхід набуває при наданні медичних послуг в прифронтових регіонах, де відбуваються постійні ворожі обстріли.

Також актуальним є досвід Ізраїлю у напрямку координації роботи спеціальних служб, включаючи медичні заклади, підрозділи поліції та відділи цивільної оборони. Згадані вище служби на постійній основі проводять тренування та відпрацьовують протоколи реагування на надзвичайні ситуації. В країні створюються централізовані командні пункти, які координують розподіл поранених між медичними закладами, розподіляють потреби щодо залучення необхідних ресурсів. В даному контексті місцеві територіальні громади України потребують запровадження сучасних систем координування роботи всіх служб, задіяних в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій. Формування подібних систем має відбуватися на рівні окремих медичних закладів з подальшим відпрацюванням сценаріїв реагування [7]. Окрім того, додаткового навчання та інструктажу потребує персонал лікарень. В умовах військового стану потрібно регулярно оновлювати та відпрацьовувати алгоритми роботи та взаємодії медичних закладів, поліції, Державної служби з надзвичайних ситуацій, комунальних служб тощо. В розрізі управління медичними закладами на рівні територіальних громад дієвим механізмом може стати створення регіональних штабів з надзвичайних ситуацій. Основний функціонал таких штабів має бути спрямований на координування роботи вищевказаних служб за єдиним алгоритмом.

Японський підхід до забезпечення якісного та вчасного надання медичних послуг заснований на формуванні системи регіональних «опорних лікарень». Урядом Японії було запроваджено мережу «опорних лікарень» в 1995 році для своєчасного реагування на надзвичайні ситуації після землетрусу Ханшін-Аваджі. Згідно з даним підходом, у кожному регіоні країни визначаються «умовно» опорні медичні заклади (лікарні), які спроможні надати необхідну допомогу значній кількості постраждалим та пораненим у випадку виникнення надзвичайної ситуації. В українських

реаліях будь-яка місцева багатопрофільна лікарня повинна бути готова стати «опорним» медичним закладом для відповідного регіону [7]. З управлінської точки зору запуск опорних лікарень потребує значних фінансових, матеріальних та кадрових ресурсів. Медичні заклади, включені в «опорну мережу» повинні максимально швидко реагувати на надзвичайні ситуації в режимі 24/7, мати технічну можливість приймати пацієнтів у важкому стані, включаючи резервні приміщення, достатню кількість персоналу, ліжко-місць та обладнання в палатах інтенсивної терапії. Не менш важливо сформувати бригаду допоміжних медичних фахівців, які здатні надати екстрену допомогу в умовах надзвичайних ситуацій.

Підвищення ефективності роботи територіальних громад щодо забезпечення потреб населення в якісному медичному обслуговуванні в разі виникнення надзвичайних ситуацій потребує відповідного інституційного забезпечення роботи медичних установ.

Забезпечення повноти, своєчасності та безперервності медичного обслуговування населення в умовах надзвичайних ситуацій потребує реалізації наступних заходів першочергового значення (рис. 1).

Розглянемо запропоновані напрямки більш докладно:

1. Оптимізація державної політики та інституційного забезпечення функціонування національної системи охорони здоров'я, покращення управлінських процесів на базі міжнародного досвіду.

2. Розробка шляхів удосконалення фінансового забезпечення сфери охорони здоров'я та практики координування фінансової підтримки. Диверсифікація джерел фінансування системи громадського здоров'я за рахунок [10]:

- донорської та гуманітарної підтримки галузі;
- збільшення загальнодержавного обсягу видатків на охорону здоров'я;
- пріоритизація сфери охорони здоров'я у системі загальних бюджетних видатків;
- консолідація та об'єднання коштів на персональні медичні послуги як на національному рівні, так і в розрізі місцевих бюджетів;
- запровадження гнучких та орієнтованих на результат методів фінансування у сфері охорони здоров'я;
- розширення національної програми медичних гарантій та акцент на розвитку ринку добровільного медичного страхування;
- моніторинг потреб сфери охорони здоров'я на регіональному рівні та прийняття



**Рис. 1. Шляхи підвищення якості медичного обслуговування населення в українських реаліях**

Джерело: складено автором за [8; 9].

зважених рішень щодо відновлення та розвитку медичної інфраструктури територіальних громад.

3. Відбудова, відновлення та трансформація мережі медичних закладів на деокупованих територіях.

4. Удосконалення пакету медичних послуг для задоволення особливих потреб вразливих верств населення, внутрішньо переміщених осіб, ветеранів війни, викликаних військовою агресією.

5. Робота над удосконаленням кадрового потенціалу системи охорони здоров'я, оптимізація оплати праці медичного персоналу.

6. Удосконалення матеріально-технічного забезпечення закладів охорони здоров'я відповідно до міжнародних вимог та стандартів, запровадження сучасних правових, економічних, управлінських механізмів.

7. Розвиток системи електронної охорони здоров'я. Запровадження системи персоналізованого електронного реєстру громадян та сучасних інформаційних технологій в діяльність закладів первинної медико-санітарної допомоги.

8. Відновлення та нарощування потенціалу фармацевтичного сектору, покращення якості лікарських засобів та доступу до ліків.

Результативність запровадження вказаних напрямків має забезпечуватись за рахунок механізмів державної підтримки в поєднанні із автономізацією закладів охорони здоров'я та децентралізованим підходом до ухвалення управлінських рішень місцевими громадами щодо конкретних напрямків роботи медичних закладів [11].

Зарубіжний досвід показує, що готовність системи охорони здоров'я до надзвичайних ситуацій на регіональному та загальнонаціональному рівнях в значній мірі залежить від інституційної складової. Так, досвід Південної Кореї свідчить про необхідність законодавчого врегулювання та регламентації роботи закладів охорони здоров'я. Зокрема, в Південній Кореї було проведено реформування роботи медичної сфери після трагічної аварії порома «Севоль» у 2014 році та спалаху MERS-CoV у 2015 році [7]. Тоді на законодавчому рівні було врегульовано заходи боротьби з катастрофами та розроблено механізми контролю і профілактики інфекційних захворювань. Вивчення досвіду Південної Кореї, Японії, Ізраїлю та інших країн має стати фундаментальною основою для створення власної дієвої системи медичного забезпечення в Україні на рівні окремих регіонів та територіальних громад.

Таким чином, впровадження сучасних підходів та успішних практик зарубіжних країн за цим напрямком дозволить забезпечити ефективну координацію між медичними закладами, службами реагування на надзвичайні ситуації, посилити системи контролю та належного регулювання функціонування лікарень, підвищити професіоналізм працівників сфери охорони здоров'я, а також рівень соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування.

**Висновки.** Підсумовуючи результати дослідження управлінських підходів щодо

визначення потреб територіальних громад у медичних послугах в умовах надзвичайних ситуацій варто відзначити, що медична сфера залишається ключовою ланкою в системі державного забезпечення населення. Побудова сучасної системи охорони здоров'я відповідно до світових стандартів, післявоєнне відновлення пошкодженої інфраструктури має базуватись на пріоритетних потребах окремих територіальних громад та забезпечувати ефективну систему охорони здоров'я, орієнтовану на людей.

### Література:

1. Андреасян Г. Медицина під час війни: з якими викликами стикнулася медична система. Негативні наслідки та позитивні зміни. URL: <https://mind.ua/openmind/20255116-medicina-pid-chas-vijni-z-yakimi-viklikami-stiknulasya-medichna-sistema> (дата звернення: 06.09.2023).
2. Про запровадження воєнного стану в Україні: указ Президента України № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
3. Брич, В. Я. Компетентність менеджерів в системі охорони здоров'я: монографія / В. Я. Брич, Л. В. Ліштаба, П. П. Микитюк. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 192 с.
4. Гуржий П.О. Концептуальні засади системи менеджменту в закладах охорони здоров'я. *Економічний вісник Дніпровського державного технічного університету*. 2022. № 1(4). С. 30–37
5. Яремко І.І. Підвищення ефективності механізмів управління закладами сфери охорони здоров'я. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення та проблеми розвитку*. 2021. № 2(6). С. 127–138.
6. Stopping attacks on health care. Geneva: World Health Organization; 2022 Retrieved from: <https://www.who.int/activities/stopping-attacks-on-health-care>
7. Надання якісних медичних послуг у громадах – реальність сьогодні. URL: <https://www.if.gov.ua/news/nadannya-yakisnih-medichnih-poslug-u-gromadah-realnist-sogodennya>
8. Ресурси системи охорони здоров'я в умовах війни. Національний інститут стратегічних досліджень. 26 жовтня 2022 р. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/resursy-systemy-okhorony-zdorovya-v-umovakh-viyny-zhovten-2022r> (дата звернення: 12.09.2023).
9. Хренов М. Як підготувати медицину до надзвичайних ситуацій: 5 уроків для України. Українська правда. 16 грудня 2022 року. URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2022/12/16/251867/>
10. Фінансування охорони здоров'я в Україні: стійкість в умовах війни: програмний документ щодо охорони здоров'я. Європейське регіональне бюро ВООЗ. 2023. 24 с. URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/362077>
11. Сафонов Ю. М., Борщ В. І. Стратегічний менеджмент закладів охорони здоров'я: загальні принципи та особливості застосування в галузі охорони здоров'я України. *Актуальні проблеми економіки*. 2019. № 8(218). С. 62–69.

### References:

1. Andreasian H. Medytsyna pid chas viiny: z yakymy vyklykamy styknulasya medychna systema. Nehatyvni naslidky ta pozytyvni zminy [Medicine during the war: What challenges did the medical system face? Negative consequences and positive changes] (2023). Retrieved from <https://mind.ua/openmind/20255116-medicina-pid-chas-vijni-z-yakimi-viklikami-stiknulasya-medichna-sistema> [in Ukrainian].
2. Pro zaprovadzhennia voiennoho stanu v Ukraini: ukaz Prezydenta Ukrainy № 64/2022 [On the introduction of martial law in Ukraine: decree of the President of Ukraine]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
3. Brych V.Ia., Lishtaba L.V., & Mykytiuk P.P. (2018). Kompetentnist menezheriv v systemi okhorony zdorovia: monohrafiia [Competence of managers in the health care system]. Ternopil: TNEU [in Ukrainian].
4. Hurzhyi P.O. (2022). Kontseptualni zasady systemy menezhmentu v zakladakh okhorony zdorovia [Conceptual foundations of the management system in health care institutions]. *Ekonomichnyi visnyk Dniprovskoho derzhavnogo tekhnichnoho universytetu – Economic Bulletin of the Dniprovsk State Technical University*, 1 (4), 30-37 doi: [https://doi.org/10.31319/2709-2879.2022iss1\(4\).264522pp30-37](https://doi.org/10.31319/2709-2879.2022iss1(4).264522pp30-37) [in Ukrainian].
5. Yaremko I.I. (2021). Pidvyshchennia efektyvnosti mekhanizmv upravlinnia zakladamy sfery okhorony zdorovia [Increasing the effectiveness of the management mechanisms of health care institutions]. *Menedzhment ta pidpriemnytstvo v Ukraini: etapy stanovlennia ta problemy rozvytku – Management and Entrepre-*

*neurship in Ukraine: the stages of formation and problems of development*, 2 (6), 27–138. doi: <https://doi.org/10.23939/smeu2021.02.127> [in Ukrainian].

6. Stopping attacks on health care. Geneva: World Health Organization; 2022 Retrieved from: <https://www.who.int/activities/stopping-attacks-on-health-care>.

7. Nadання yakisnykh medychnykh posluh u hromadakh – realnist sohodennia (2021). [Providing high-quality medical services in communities is a reality today]. Retrieved from <https://www.if.gov.ua/news/nadannya-yakisnih-medichnih-poslug-u-gromadah-realnist-sogodennya> [in Ukrainian].

8. Resursy systemy okhorony zdorovia v umovakh viiny [Resources of the health care system in conditions of war]. *Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen (NISD): vebsait – The National Institute for Strategic Studies: website*. Retrieved from <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/resursy-systemy-okhorony-zdorovya-v-umovakh-viiny-zhovten-2022r> [in Ukrainian].

9. Khrenov M. (2022). Yak pidhotuvaty medytsynu do nadzvychainykh sytuatsii: 5 uroktiv dlia Ukrainy [How to prepare medicine for emergencies: 5 lessons for Ukraine]. *Ukrainska pravda: vebsait – Ukrainian Pravda: website*. Retrieved from <https://life.pravda.com.ua/columns/2022/12/16/251867/> [in Ukrainian].

10. Finansuvannia okhorony zdorovia v Ukraini: stiikist v umovakh viiny (2022). [Health care financing in Ukraine: sustainability in wartime]. Kopenhagen: Yevropeiske rehionalne biuro VOOZ. Retrieved from <https://apps.who.int/iris/handle/10665/362077> [in Ukrainian].

11. Safonov Yu.M., & Borshch V.I. (2019). Stratehichnyi menedzhment zakladiv okhorony zdorovia: zahalni pryntsypy ta osoblyvosti zastosuvannia v haluzi okhorony zdorovia [Strategic management of health care facilities: general principles and features of application in the field of health care]. *Aktualni problemy ekonomiky – Actual problems of economics*, 8, 62–69. doi: 10.32752/1993-6788-2019-1-218-62-69 [in Ukrainian].



УДК 371.74

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-4](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-4)

**Андрій ДУБРОВА**

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039

ORCID: 0000-0003-0257-3454

**Andriy DUBROVA**

Postgraduate Student at the Department of Public Management and Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska St, Kyiv, Ukraine, 03039

ORCID: 0000-0003-0257-3454

## АНАЛІЗ НАУКОВОГО ДОРОБКУ ЗА НАПРЯМАМИ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ СУСПІЛЬСТВА

### ANALYSIS THE SCIENTIFIC WORK IN THE DIRECTIONS OF THE INSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM ENSURING LAW AND ORDER AND SOCIAL SECURITY

*У статті проаналізовано науковий доробок за напрямом інституційно-правового механізму забезпечення правопорядку та безпеки суспільства.*

*За результатами проведеного аналізу наукових досліджень в галузі державного управління, публічного управління та адміністрування й юридичних наук за напрямком інституційно-правового механізму забезпечення правопорядку та безпеки суспільства відділено теоретико-методологічні та науково-практичні вектори розвитку сучасних міждисциплінарних напрямків, зокрема: державна політика у сфері національної безпеки та охорони громадського порядку; стратегічне управління у мовах забезпечення публічної безпеки: міжнародний та національний досвід; формування та реалізація публічно-управлінської діяльності в системі правоохоронних органів; державне управління у сфері національної безпеки України; адміністративно-правові та кримінологічні засади забезпечення правопорядку в прикордонній сфері; теоретичні основи становлення і розвитку права національної безпеки; національна безпека України в інформаційну епоху; соціальна безпека: державне регулювання та організаційно-економічне забезпечення; адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності Національної гвардії України; адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки і порядку на регіональному рівні; адміністративно-правові засади взаємодії та координації у сфері правоохоронної діяльності на регіональному рівні; забезпечення правопорядку в збройних силах України; публічне адміністрування у сфері національної безпеки України; адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку; адміністративно-правові засади забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в умовах антитерористичної операції.*

**Ключові слова:** публічне управління, державне управління, інституційно-правовий механізм, забезпечення правопорядку, безпека, суспільство, інституційно-правовий механізм забезпечення правопорядку та безпеки суспільства.

*The article analyzes the scientific development in the directions of the institutional and legal mechanism for ensuring law and order and social security.*

*Based on the results of the scientific research analysis in the field of public administration and legal sciences in the direction of the institutional-legal mechanism for ensuring law and order and social security, the theoretical-methodological and scientific-practical vectors of the development of modern interdisciplinary directions have been determined, in particular: state policy in the field of national security and protection of public order; strategic management in the languages of ensuring public security: international on national experience; formation and implementation of public management activities in the system of law enforcement bodies: theoretical and methodological principles; state administration in the sphere of national security of Ukraine; administrative-legal and criminological principles of ensuring law and order in the border area; theoretical foundations of formation and development of national security law; national security of Ukraine in the information age: theoretical and legal research; social security: state regulation and organizational and economic support; administrative and legal provision of law enforcement activities of the National Guard of Ukraine; administrative and legal provision of public safety and order at the regional level; administrative and legal principles of interaction and coordination in the field of law enforcement at the regional level; ensuring law and order in the armed forces of Ukraine: administrative and legal aspects; public administration in the field of national security of Ukraine; administrative and legal regulation of police activity to ensure public order; administrative and legal principles of ensuring public safety by the National Police of Ukraine in the conditions of an anti-terrorist operation.*

**Key words:** public administration, state administration, institutional and legal mechanism, ensuring law and order, security, society, institutional and legal mechanism for ensuring law and order and security of society.

**Постановка проблеми.** Сучасні аспекти розвитку теоретичних основ права національної безпеки, державної політики у сфері національної безпеки та охорони громадського порядку, стратегічного управління в умовах забезпечення публічної безпеки, державного управління у сфері національної безпеки, адміністративно-правові засади забезпечення правопорядку та правоохоронної діяльності, забезпечення публічної безпеки і порядку, соціальної безпеки тощо є актуальним науковими завданнями та науковими проблемами, що викликають інтерес для дослідників і вчених, вирішення яких слугує теоретико-методологічною основою для подальших досліджень, наукової та практичної діяльності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У статті проаналізовано результати наукових праць вчених і дослідників в галузі державного управління, публічного управління та адміністрування, юридичних наук, зокрема дослідження: В.О. Копанчука, Мюджахіт Бал, Ю.Г. Хоміча, А.В. Рубана, Ю.Б. Курилюка, П.П. Богуцького, І.М. Дороніна, О.Г. Сидорчук, Д.А. Морковіна, Р.В. Герасимчука, В.І. Шкіндюка, В.М. Коломієця, А.Г. Мосейко, С.І. Шевченка, В. В. Аброськіна [1–15].

**Мета статті** – проаналізувати науковий доробок за напрямом інституційно-правового механізму забезпечення правопорядку та безпеки суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Розглянемо теоретико-методологічні аспекти розвитку та формування інституційно-правового механізму забезпечення правопорядку та безпеки суспільства, що міститься у наукових доробках вчених та дослідників в галузі державного управління, публічного управління та адміністрування, галузі права як юридичної науки, які досліджували генезу і зміст, формування та розвиток правопорядку і безпеки суспільства в контексті сучасного праворозуміння, стратегічного управління, адміністративно-правового регулювання та забезпечення, державної політики та державного управління і публічного адміністрування. Результати їх досліджень мають низку науково-практичних рекомендацій, пропозицій та авторське ставлення до вирішення актуальних проблем і завдань забезпечення правопорядку та безпеки суспільства.

Зокрема, у галузі науки «Державне управління» результатами наукового дослідження В.О. Копанчука «Державна політика у сфері національної безпеки та охорони громадського порядку» (2020) [1] є: запропонована стратегічно-орієнтована модель державної системи управління національною безпекою та охороною громадського порядку, яка спрямо-

вана на розвиток та реалізацію життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави у довгостроковій перспективі; вдосконалення державної політики в сфері національної безпеки та охорони громадського порядку шляхом узгодження інтересів різних соціальних груп, конкуруючих партій щодо суспільно-політичного устрою, міжнаціональних відносин тощо, шляхом забезпечення легітимності влади та прав громадян щодо конституційних норм і законів; вдосконалення практичного підходу модернізації системи національної безпеки та охорони громадського порядку шляхом взаємодії державних та недержавних інституцій, які діють в інтересах забезпечення необхідного рівня різних сфер реалізації життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави; та інші. Інституційно-правова основа забезпечення національної безпеки та охорони громадського порядку в Україні на думку В.О. Копанчука становлять Конституція України, закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана ВРУ та інші нормативно-правові акти, які зокрема розмежовують інституційні сфери, визначають юридичний статус державних органів та посадових осіб, межі їх компетенцій, функціональні обов'язки, повноваження в системі національної безпеки та охорони громадського порядку. А механізм забезпечення національної безпеки та охорони громадського порядку В.О. Копанчук розглядає крізь призму статичного (юридичні норми, праві відносини, акти застосування та реалізації прав і обов'язків, система державних органів, тощо) та динамічного (нормотворча діяльність, виникнення правовідносин, стадії реалізації прав і обов'язків тощо) підходів [1, с. 122–124].

Результатами наукової роботи Мюджахіт Бал в галузі публічного управління та адміністрування «Стратегічне управління у мовах забезпечення публічної безпеки: міжнародний на національний досвід» (2022) [2] є обґрунтована модель (теоретична) формування та забезпечення публічної безпеки в Україні, яка складається з наступних елементів [2, с. 21–23]:

– механізми стратегічного управління системи публічної безпеки (SWOT аналіз, Збалансована Система Показників, Technology, Economics, Market, Politics, Laws, Ecology, Society, TableadeBord Модель Лоренца Мейсела, Модель EP2M (Effective Progress and Performance Measurement), «Ділове вікно управління»;

– механізми нормативно-правового забезпечення та прогнозування в стратегічному управлінні (Стратегія публічної безпеки в

Україні, Комунікативна стратегія у сфері публічної безпеки в Україні, форсайт);

– запровадження Міністерства публічної безпеки України;

– запровадження концепції публічної безпеки (співпраця органів поліції з населенням, інститутами громадянського суспільства; забезпечення кадровим потенціалом; створення Національної поліцейської академії; розвиток та відбір кадрів).

Мюджахіт Бал сформулював власне визначення поняття «публічна безпека» як «сукупність інструментів, методів, заходів, спрямованих на збереження порядку та суспільних цінностей, охорону здоров'я, правопорядку й життєдіяльності держави та її громадян» [2, с. 21–23], у даному контексті сформульовано також поняття «стратегічне управління публічною безпекою», як «системна діяльність органів державної влади з формування та реалізації комплексної концепції щодо забезпечення безпекового середовища життєдіяльності суспільства, попередження загроз, які виникають у повсякденному житті суспільства, прогнозування негативних наслідків та управління такими загрозами з метою їх мінімізації» [2, с. 21–23].

У дослідженні Ю.Г. Хоміча «Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади» (2022) [3] розкриваються змістовні ознаки нормативно-правового забезпечення публічно-управлінської діяльності в системі правоохоронних органів, на основі чого сформульовано організаційно-правовий зміст модернізації правоохоронної функції держави як напрямку державно-управлінських реформ. Автор стверджує, що здійснення публічно-управлінської діяльності системи правоохоронних органів щодо захисту конституційного устрою, прав і свобод людини і громадянина, реалізація базових функцій держави відбувається незалежно від інституційного визначення правоохоронного органу, місця в структурі органів державної влади, його нормативно-правового статусу. І «на відміну від інших систем державних органів система правоохоронних органів не має традиційної організаційної побудови, а являє собою цілісну сукупність, системоутворюючим чинником якої є не структурний (організаційний), а функціональний критерій – безпосередньо правоохоронна діяльність, що визначено їх спільним функціональним призначенням» [3, с. 186]. Обґрунтовано авторське визначення публічно-управлінської діяльності в системі правоохоронних органів у сфері національної безпеки Укра-

їни як структурно розосереджена діяльність суб'єктів публічного управління, яка законодавчо визначена і побудована на демократичних принципах адміністрування, формується на демократичних засадах, регулюється органами державної влади та у певних випадках органами місцевого самоврядування, спрямована на використання норм законодавства у сфері національної безпеки України шляхом прийняття публічно-управлінських рішень, надання публічних послуг, виконання публічноуправлінських процедур, забезпечується правовими та адміністративними режимами, і є цільовою функцією політичного керівництва держави» [3, с. 186].

А.В. Рубан досліджуючи процесі державного управління у сфері національної безпеки України в сучасних умовах, для яких є загострення внутрішніх і зовнішніх загроз у науковій роботі «Державне управління у сфері національної безпеки України» (2019) [4] вперше на основі алгоритмізації із застосуванням експертного інтелектуального підходу (технології форсайт) розробив вдосконалення процесів моніторингу існуючого стану і динаміки розвитку національної безпеки, формування інформаційно-аналітичної системи розвитку національної безпеки. В межах проведеного дослідження А.В. Рубан пропонує теоретико-методологічний підхід до створення стратегії забезпечення національної безпеки України на засадах системних компонентів єдності правових і політичних норм, інститутів, правил і порядку з метою досягнення стану безпеки, при якій можливо своєчасна нейтралізація або виключення ризиків заподіяння можливих збитків особі, державі, суспільству. А також уточнює поняття «система державного управління у сфері національної безпеки» в контексті її динамічності й етапів існування як «...виокремлення кола національних і регіональних інтересів, які потребують захисту; ідентифікація і визначення перспективного стану різноманітних внутрішніх і зовнішніх загроз життєво важливим інтересам суспільного і державного рівня; побудова системи заходів щодо протидії нацбезпеці, напрацювання комплексу заходів з нейтралізації загроз, орієнтованого на стабілізацію функціонування критичної інфраструктури об'єктів такої безпеки» [4, с. 12–16].

В юридичній науці найбільш уваги вчених приділено питанням забезпечення правопорядку та безпеки суспільства на відміну від інших суспільних наукових галузей, за якими здійснюються наукові дослідження. Враховуючи міждисциплінарний характер сучасного підходу науково-освітньої галузі «Публічне

управління та адміністрування», зокрема в контексті нашого дослідження, звернемо увагу на низку наукових праць, які найбільш близькі до напрямку нашого дослідження та розкривають ключові аспекти інституційно-правового механізму забезпечення правопорядку та безпеки суспільства.

Так у дисертаційному дослідженні Ю.Б. Курилюка «Адміністративно-правові та кримінологічні засади забезпечення правопорядку в прикордонній сфері» (2020) [5] правопорядок прикордонній сфері визначається автором як режим соціального простору (регульований законодавством України), який забезпечує належний збалансований стан захищеності суспільних відносин від зовнішніх та внутрішніх загроз, соціальний простір правової захищеності людини, суспільства, держави. Охорона фундаментальних основ суспільного буття держави передбачає, на думку Ю.Б. Курилюка тісну співпрацю органів охорони правопорядку, місцевого самоврядування та громадськості щодо недопущення зовнішніх та внутрішніх загроз. Систему державних органів охорони правопорядку, визначається Ю.Б. Курилюком як інституції, передбачені законодавством України, і які мають певні завдання та правоохоронні повноваження [5, с. 373–375].

П.П. Богуцький у науковому дослідженні «Теоретичні основи становлення і розвитку права національної безпеки» (2020) [6] сформулював вперше доктринальні засади права національної безпеки України шляхом об'єднання філософських, політологічних, соціологічних, правових (загальнотеоретичних та спеціальних галузевих) знань змісту національної безпеки, що в свою чергу ґрунтується на концепції потребового підходу щодо праворозуміння, а також комплексі сучасних міждисциплінарних, системних, інституційно-функціональних, синергічних та інших підходах. У дослідженні також доведено, що у правовій системі національної безпеки України є нелінійні характеристики, які є поєднанням ціннісних, морально-етичних норм та соціальних комунікацій в процесі формування системи права. П.П. Богуцький визначає право національної безпеки України як «галузі права ціннісно-нормативної системи загальних і публічно визначених у національній правовій системі статусів, правил поведінки та комунікацій, спрямованих на забезпечення безпечних умов життєдіяльності людини, існування та розвитку суспільства і держави» [6, с. 323–330].

В якості отриманих результатів наукового дослідження П.П. Богуцький зазначає,

що суб'єктність людини у праві національної безпеки реалізується насамперед у праві людини на безпеку, яке є абсолютним правом і водночас суб'єктивним правом щодо правових відносин забезпечення національної безпеки. Він удосконалює [6, с. 323–330]:

– концепцію взаємодії права і держави щодо забезпечення національної безпеки України, де визначає взаємозалежність та підпорядкованість держави праву;

– концепцію прав людини щодо права людини на життя і на безпеку як базову і пріоритетну для правового становища людини у соціумі;

– концепцію правової безпеки України як стану захищення національної правової системи від нормативних та інституційних чинників негативного характеру в умовах глобалізації, правової конвергенції та акультурації.

Система правового забезпечення національної безпеки, на думку П.П. Богуцького, полягає в об'єднанні нормативно-правової, інституційної, організаційної складових, а також стратегічної компетентної правової культури.

Наукове обґрунтоване визначення феномену національної безпеки, впливу його на державу як регулятора суспільних відносин розкривається у науковій праці І.М. Дороніна «Національна безпека України в інформаційну епоху: теоретико-правове дослідження» (2020) [7], де встановлено, що метою держави є забезпечення безпеки для кожного індивідуума та суспільства, а забезпечення національної безпеки є основною функцією держави і гарантією від надмірного втручання держави у спільні справи. До того ж у сфері національної безпеки автором виділені інші взаємопов'язані функції забезпечення: державної, воєнної, економічної, екологічної та громадської безпеки. Організаційно-правова модель забезпечення національної безпеки України, в якій існує виділення суб'єктного складу та постановці завдань і наділення повноваженнями, на думку І.М. Дороніна, має низку недоліків, що обумовлено не доведенням до результативного кінця реформи державного управління, а діяльність державних органів (зокрема, правоохоронних органів, спецслужб) у сфері національної безпеки відрізняється хаотичністю, суперечністю та наявністю прогалин у законодавстві [7, с. 391–392].

У монографії О.Г. Сидорчук «Соціальна безпека: державне регулювання та організаційно-економічне забезпечення» (2018) [8] авторка акцентує увагу на комплексності пізнання соціальної безпеки, що обумовлено

диференціацією її суб'єктів: людини, суспільства, держави, які взаємозв'язані, взаємозалежні та взаємодіють між собою. І надає власне визначення соціальної безпеки як стану і можливості захищеності соціальних інтересів людини, суспільства, держави від впливу зовнішніх та внутрішніх загроз соціальній та національній безпеці. О.Г. Сидорчук стверджує, що соціальна безпека гарантує правову та інституційну захищеність життєво важливих соціальних інтересів людини, суспільства, держави як суб'єктів соціальних відносин від зовнішніх та внутрішніх загроз шляхом запобігання та ліквідації ризиків, соціальних загроз тощо [8, с. 426]. Система соціальної безпеки як вважає О.Г. Сидорчук формується на модифікованій структурі, яка має особливості і параметри соціальної безпеки людини, суспільства, держави, а її реалізація можлива шляхом синтезу та взаємозв'язку державної, громадської, особистісної безпеки та прояву суб'єктності кожного учасника суспільних відносин. «Базовою складовою системи соціальної безпеки є людина, а дії держави і суспільства підпорядковуються її соціальним інтересам» [8, с. 426–427].

Д.А. Морковін визначає сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності у науковій праці «Адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності Національної гвардії України» (2023) [9]. Автором вперше кваліфіковані основні функції Національної гвардії як суб'єкта правоохоронної діяльності, а саме [9, с. 20–22]:

- 1) безпосереднього захисту життя і здоров'я громадян;
- 2) охорона об'єктів особливо важливих для суспільного устрою;
- 3) пов'язані з суспільними процесами деструктивного характеру (кризові функції);
- 4) пов'язані із забезпеченням правопорядку, зумовлені природними та технологічними процесами (кризові функції);
- 5) правоохоронно-відповідальні;
- 6) пов'язані із протидією зовнішньої агресії.

Д.А. Морковін надає характеристику правового статусу Національної гвардії як суб'єкта правоохоронних органів, яка є складною з точки зору самої системи правоохоронних органів України, що, в свою чергу включає низку правоохоронних суб'єктів, які мають повноваження оперативного виконання правоохоронної діяльності та інші [9, с. 23].

Р.В. Герасимчук обґрунтовує визначення публічного правопорядку як якісної характеристики суспільних відносин у сфері публіч-

ної безпеки (передбачає права і свободи людини у тій мірі, яка визначена суспільством та врегульовано нормами чинного законодавства) і одночасно як систему державних заходів (у тому числі примусових), спеціальних імперативних вимог до кожної людини, його поведінки, що не може порушувати права людини та / або нести небезпеку, соціальні інтереси та норми суспільної моралі [10, с. 22]. У своєму науковому дослідженні «Адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки і порядку на регіональному рівні» (2023) Р.В. Герасимчук пропонує запровадити договори забезпечення публічної безпеки та порядку на певних територіях і об'єктах (які представляють суспільну небезпеку) з метою налагодження взаємодії між Національною поліцією та Національною гвардією та органами місцевого самоврядування. Він також пропонує класифікувати на регіональному рівні суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку за чотирма групами, а саме [10, с. 21]:

- 1) вищі органи державної влади, які формують державну політику у певному напрямку;
- 2) суб'єкти контролю та відповідальності за державну політику у даній сфері;
- 3) суб'єкти, які забезпечують функціонування регіонів;
- 4) спецсуб'єкти або цільові суб'єкти.

В контексті нашого дослідження також викликає інтерес наукова праця В.І Шкіндюка «Адміністративно-правові засади взаємодії та координації у сфері правоохоронної діяльності на регіональному рівні» (2022) [11], в якій автором визначається перспективний напрямок удосконалення взаємодії, а також координації правоохоронної діяльності шляхом використання електронної координації дій правоохоронних органів для більш швидкого реагування на загрози здоров'ю, життю громадян і національній безпеці в цілому. Вперше автором особливостями правоохоронних органів як суб'єктів координації та взаємодії визначено наступне [11, с. 19–21]:

- у рамках єдиної мети завданням правоохоронних органів є забезпечення дотримання режиму правопорядку та законності в країні;
- об'єктивною обумовленістю існування правоохоронних органів є реалізацій правоохоронної функції держави на основі узгодженої діяльності та спільної реалізації визначених заходів.

В.М. Коломієць на основі проведеного аналізу специфіки організації і функціонування правопорядку Збройних Сил України, зокрема у Військовій служби правопорядку, формування історико-правового (ЗСУ) під-

грунтя до початку XXI ст. організації правопорядку – пропонує структуру військових судів, яка складається з трьох рівнів та має систему спецсудів з вирішенням адміністративних та кримінальних справ щодо правопорушення військовослужбовців та військової поліції [12]. У своїй науковій праці «Забезпечення правопорядку в збройних силах України: адміністративно-правові аспекти» (2020) В.М. Коломієць досліджує міжнародне співробітництво України в напрямку забезпечення правопорядку ЗСУ та рекомендує здійснити впровадження закордонного досвіту щодо формування військової поліції. Причому правовий статус Військової служби правопорядку як спецформування для забезпечення вивіскової дисципліни та правопорядку необхідно, на думку В.М. Коломієць, наділити спеціальним організаційно-правовим статусом в системі правоохоронних органів, а законність і правопорядок у ЗСУ забезпечити шляхом [12]:

- правового виховання;
- видання наказів, розпоряджень та інших нормативно-правових актів;
- постійний контроль і перевірка щодо виконання нормативно-правових актів;
- розгляд заяв, скарг, пропозицій;
- проведення службового розслідування;
- притягання військовослужбовців до адміністративної відповідальності.

Сутність та особливості системи публічного адміністрування у сфері національної безпеки представлені у науковій праці А.Г. Мосейко «Публічне адміністрування у сфері національної безпеки України» (2019) [13, с. 183–184], де автором публічне адміністрування у сфері національної безпеки України визначається як діяльність відповідних суб'єктів (прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг), яка регламентована нормативно-правовими актами і спрямована на реалізацію норм правових актів, які регламентують сферу національної безпеки України. А.Г. Мосейко визначає також об'єкт і суб'єкт публічного адміністрування у сфері національної безпеки. Зокрема, об'єктом публічного адміністрування у сфері національної безпеки є суспільні відносини щодо: «створення відповідних правових норм; визначення адміністративно-правового статусу учасників адміністративно-охоронних відносин; попередження та припинення правопорушень у сфері національної безпеки України; притягнення до юридичної відповідальності за їх порушення» [13, с. 183–184]. Суб'єктами публічного адміністрування у сфері національної безпеки виступає система органів державної влади, місцевого самовря-

дування та громадських об'єднань, діяльність яких є цілеспрямованою, єдиною та орієнтованою на ефективне забезпечення національної безпеки, що неможливо досягнути окремо уповноваженими державними органами та недержавними структурами [13, с. 183–184].

У дисертаційній роботі С.І. Шевченка «Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку» (2018) [14] відзначається, що категорії «громадський порядок» і «публічний порядок» має юридичну колізію в правовому та науковому просторі, і пропонує введення поняття «публічний правопорядок» у чинне національне законодавство та оновлення підходу до класифікації нормативно-правових актів в цій сфері. Автором виявлено соціальне призначення Національної поліції і встановлення балансу у забезпеченні публічного правопорядку шляхом дотримання конституційних прав і свобод людини. Взаємодію поліції та органів місцевого самоврядування пропонується здійснювати шляхом створення муніципальної поліції за рахунок місцевого бюджету, а з громадськістю – шляхом співпраці з населенням щодо охорони громадського правопорядку, морального та матеріального заохочення громадян у правоохоронній діяльності, програм навчання громадян (які беруть участь у забезпеченні публічного правопорядку), а також довіри громадян до органів правопорядку.

С.І. Шевченко пропонує низку науково-практичних рекомендацій щодо посилення публічного правопорядку, зміцнення авторитету поліції, покращення взаємодії з органами місцевого самоврядування та громадськістю шляхом прийняття Концепції взаємодії підрозділів Національної поліції з громадськістю та органами місцевого самоврядування, що передбачає оновлення законодавства та нормативно-правих документів, методичного забезпечення, навчання та використання закордонного досвіту в цій сфері [14].

У дослідженні В.В. Аброськіна «Адміністративно-правові засади забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в умовах антитерористичної операції» (2018) [15] обґрунтовується дуалізм у сфері повноважень органів поліції щодо забезпечення безпеки в умовах АТО, який характеризується загальним та спеціальним рівнями, зокрема: на загальному рівні – нормативно-правові акти, регламентують діяльність поліції як правоохоронного органу; на соціальному рівні – на загальних засадах регламентуються спецповноваження та діяльність в умовах АТО. Також автором обґрунтовано провідне місце

органів поліції серед інших суб'єктів забезпечення публічної безпеки та правопорядку в умовах АТО, зокрема завдяки ролі і призначенню органів поліції в контексті нової філософії «служіння суспільству шляхом надання поліцейських послуг». В.В. Аброськін визначаючи організаційний механізм забезпечення публічної безпеки поліцією в умовах АТО звертає увагу на необхідність кореспонденції у чинному законодавстві та інших нормативно-правових актів щодо визначення змісту та використання понять «публічний порядок», «публічна безпека» [15].

Таким чином, за результатами проведеного аналізу наукових досліджень в галузі державного управління, публічного управління та адміністрування й юридичних наук за напрямком інституційно-правового механізму забезпечення правопорядку та безпеки суспільства можна відділити теоретико-методологічні та науково-практичні вектори розвитку сучасних міждисциплінарних напрямків, зокрема: державна політика у сфері національної безпеки та охорони громадського порядку; стратегічне управління у мовах забезпечення публічної безпеки; формування та реалізація

публічно-управлінської діяльності в системі правоохоронних органів; державне управління у сфері національної безпеки України; адміністративно-правові та кримінологічні засади забезпечення правопорядку в прикордонній сфері; теоретичні основи становлення і розвитку права національної безпеки; національна безпека України в інформаційну епоху; соціальна безпека: державне регулювання та організаційно-економічне забезпечення; адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності Національної гвардії України; адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки і порядку на регіональному рівні; адміністративно-правові засади взаємодії та координації у сфері правоохоронної діяльності на регіональному рівні; забезпечення правопорядку в збройних силах України; публічне адміністрування у сфері національної безпеки України; адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку; адміністративно-правові засади забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в умовах антитерористичної операції.

#### Література:

1. Копанчук В.О. Державна політика у сфері національної безпеки та охорони громадського порядку: дис. ... док. наук. з держ. упр. Харків, 2020. 375 с.
2. Мюджахіт Бал Стратегічне управління у мовах забезпечення публічної безпеки: міжнародний на національний досвід: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» Київ, 2022. 219 с.
3. Хоміч Ю.Г. Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів: теоретико-методологічні засади: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» Дніпро, 2022. 239 с.
4. Рубан А.В. Державне управління у сфері національної безпеки України: дис. ... канд. наук. з держ. упр. Харків, 2019. 220 с.
5. Курилюк Ю.Б. Адміністративно-правові та кримінологічні засади забезпечення правопорядку в прикордонній сфері: дис. ... док. юрид. наук. Київ-Запоріжжя, 2020. 472 с.
6. Богуцький П.П. Теоретичні основи становлення і розвитку права національної безпеки: дис. ... док. юрид. наук. Київ, 2020. 410 с.
7. Доронін І.М. Національна безпека України в інформаційну епоху: теоретико-правове дослідження: дис. ... док. юрид. наук. Київ, 2020. 539 с.
8. Сидорчук О.Г. Соціальна безпека: державне регулювання та організаційно-економічне забезпечення : монографія. Львів. ЛРІДУ НАДУ, 2018. 492 с.
9. Морковін Д.А. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронної діяльності Національної гвардії України: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» Харків, 2023. 215 с.
10. Герасимчук Р.В. Адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки і порядку на регіональному рівні: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» Харків, 2023. 200 с.
11. Шкіндюк В.І. Адміністративно-правові засади взаємодії та координації у сфері правоохоронної діяльності на регіональному рівні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2022. 210 с.
12. Коломієць В.М. Забезпечення правопорядку в збройних силах України: адміністративно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, 2020. 20 с.
13. Мосейко А.Г. Публічне адміністрування у сфері національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2019. 177 с.
14. Шевченко С.І. Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності щодо забезпечення публічного порядку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2018. 20 с.
15. Аброськін В. В. Адміністративно-правові засади забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в умовах антитерористичної операції. автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 26 с.

### References:

1. Kopanchuk, V.O. (2020). *Derzhavna polityka u sferi natsional'noyi bezpeky ta okhorony hromads'koho poryadku*. [State policy in the field of national security and protection of public order]. (Dissertation ... doctor of sciences in public administration). Kharkiv [in Ukrainian].
2. Mujahit, Bal. (2022). *Myudzhakhit Bal. Stratehichne upravlinnya u movakh zabezpechennya publichnoyi bezpeky: mizhnarodnyy na natsional'nyy dosvid*. [Strategic management in the languages of ensuring public security: international on national experience] (Dissertation ... Doctor of Philosophy in Public management and administration). Kyiv [in Ukrainian].
3. Khomich, Yu.G. (2022). *Formuvannya ta realizatsiya publichnoupravlins'koyi diyal'nosti v systemi pravookhoronnykh orhaniv: teoretyko-metodolohichni zasady*. [Formation and implementation of public management activities in the system of law enforcement bodies: theoretical and methodological foundations]. (Dissertation ... Doctor of Philosophy in Public management and administration). Dnipro [in Ukrainian].
5. Kurylyuk, Yu.B. (2020). *Administratyvno-pravovi ta kryminolohichni zasady zabezpechennya pravoporyadku v prykordonnii sferi*. [Administrative-legal and criminological principles of ensuring law and order in the border area]. (Dissertation ... Doctor juridical sciences). Kyiv-Zaporizhia [in Ukrainian].
6. Bogutsky, P.P. (2020). *Teoretychni osnovy stanovlennya i rozvytku prava natsional'noyi bezpeky*. [Theoretical foundations of formation and development of national security law]. (Dissertation ... Doctor juridical sciences). Kyiv [in Ukrainian].
7. Doronin, I.M. (2020). *Natsional'na bezpeka Ukrayiny v informatsiynu epokhu: teoretyko-pravove doslidzhennya*. [National security of Ukraine in the information age: theoretical and legal research]. (Dissertation ... Doctor juridical sciences). Kyiv [in Ukrainian].
8. Sydoruk, O.H. (2018). *Sotsial'na bezpeka: derzhavne rehulyuvannya ta orhanizatsiyno-ekonomichne zabezpechennya : monohrafiya*. [Social security: state regulation and organizational and economic support: monograph]. Lviv [in Ukrainian].
9. Morkovin, D.A. (2023). *Administratyvno-pravove zabezpechennya pravookhoronnoyi diyal'nosti Natsional'noyi hvardiyi Ukrayiny*. [Administrative and legal provision of law enforcement activities of the National Guard of Ukraine] (Thesis ... Doctor of Philosophy in Law). Kharkiv [in Ukrainian].
10. Gerasymchuk, R.V. (2023). *Administratyvno-pravove zabezpechennya publichnoyi bezpeky i poryadku na rehional'nomu rivni*. [Administrative and legal provision of public safety and order at the regional level]. (Thesis ... Doctor of Philosophy in Law). Kharkiv [in Ukrainian].
11. Shkindyuk, V.I. (2022). *Administratyvno-pravovi zasady vzayemodiyi ta koordynatsiyi u sferi pravookhoronnoyi diyal'nosti na rehional'nomu rivni*. [Administrative and legal principles of interaction and coordination in the field of law enforcement at the regional level]. (Thesis ... candidate juridical sciences). Kharkiv [in Ukrainian].
12. Kolomiets, V.M. (2020). *Zabezpechennya pravoporyadku v Zbroynykh Sylakh Ukrayiny: administratyvno-pravovi aspekty* [Ensuring law and order in the Armed Forces of Ukraine: administrative and legal aspects]. (Autoref. thesis ... candidate juridical sciences). Ternopil [in Ukrainian].
13. Moseyko, A.G. (2019). *Publichne administruvannya u sferi natsional'noyi bezpeky Ukrayiny*. [Public administration in the sphere of national security of Ukraine]. (Dissertation ... candidate juridical sciences). Zaporizhzhia [in Ukrainian].
14. Shevchenko, S.I. (2018). *Administratyvno-pravove rehulyuvannya politseys'koyi diyal'nosti shchodo zabezpechennya publichnoho poryadku* [Administrative and legal regulation of police activity to ensure public order]. (Autoref. thesis ... candidate juridical sciences). Dnipro [in Ukrainian].
15. Abroskin, V.V. (2018). *Administratyvno-pravovi zasady zabezpechennya Natsional'noyi polityky Ukrayiny publichnoyi bezpeky v umovakh antyterrorystychnoyi operatsiyi* [Administrative and legal principles of ensuring public safety by the National Police of Ukraine in the conditions of an anti-terrorist operation]. (Autoref. thesis ... candidate juridical sciences). Kharkiv [in Ukrainian].



УДК 351

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-5](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-5)

### **Юлія ЗАВГОРОДНЯ**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави та права  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, просп. Науки, 26, Дніпро, Україна,  
49005

**ORCID:** 0000-0001-9257-7269

### **Андрій КУЧУК**

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права та публічного управління Сумського  
державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка, вул. Роменська, 87, Суми, Україна,  
40002

**ORCID:** 0000-0002-5918-2035

### **Yuliia ZAVHORODNIA**

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Theory and History of State  
and Law Department of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, 26, Nauka Ave, Dnipro, 49005

**ORCID:** 0000-0001-9257-7269

### **Andrii KUCHUK**

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor at the Law and Public Management Department of Sumy  
State Pedagogical University named after A.S. Makarenko, 87, Romenska St, Sumy, Ukraine, 40002

**ORCID:** 0000-0002-5918-2035

## **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПРАВОВЛАДДЯ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ**

## **PUBLIC ADMINISTRATION UNDER THE RULE OF LAW: METHODOLOGICAL PRINCIPLES**

*Актуальність проблематики створення ефективної системи публічного управління обумовлюється її перманентним характером, що спричиняє необхідність визначення чітких методологічних засад явищ у сфері публічного управління. Наголошено на такій властивості наукових розробок методології публічного управління як еkleктизм та відсутність усталеного сприйняття поняття методології. Метою статті є висвітлення методологічних засад публічного управління в умовах правовладдя.*

*Сформульовано низку положень, що визначають сучасне сприйняття методології публічного управління. По-перше, адекватне розуміння методології публічного управління вимагає чіткості термінології та її послідовного використання. Що визначає необхідність розмежування методології та методики публічного управління. Методологія публічного управління описує систему гносеологічних засобів та являє собою теоретичний рівень осягнення відповідного предмету. Методика публічного управління розуміється як сукупність конкретних прийомів щодо реалізації публічного управління.*

*По-друге, методологія публічного управління є складовою методології пізнання соціальних явищ. Наголошено на тісному зв'язку процесів і явищ у сфері публічного управління та сфері права. Хоча об'єкти пізнання у сфері публічного управління мають свої особливості у порівнянні з об'єктами пізнання у сфері права. Вказано на доцільність розгляду структури методології через з'ясування змісту таких елементів, як принципи, підходи та методи.*

*По-третє, у гносеології соціальних явищ важливе місце займає світогляд: світогляд дослідника є визначальним для інтенції вченого та обрання відповідних методологічних підходів. Наголошено на відмінностях у висвітленні публічного управління науковцями в межах демократичного та недемократичного режимів.*

*Резюмовано, що розуміння методології публічного управління має виходити з її сприйняття як засобу наукового пізнання. При цьому слід чітко розмежовувати методологію та методіку; за основу гносеології явищ і процесів публічного управління доцільно взяти методологію соціальних явищ, що структурно включає в себе низку принципів, методів та підходів.*

**Ключові слова:** методологія, публічна влада, публічне управління, правовладдя, світогляд.

*The relevance of the problems of creating the system of effective public administration is determined by its permanent nature, which makes it necessary to define clear methodological foundations of phenomena in the field of public administration. Emphasis is placed on such a property of the scientific developments of the public*

*administration methodology as eclecticism and the lack of an established perception of the methodology concept. The purpose of the article is to cover the methodological bases of public administration under the rule of law.*

*A number of provisions defining the modern perception of public administration methodology have been formulated. First, an adequate understanding of the public administration methodology requires clarity of terminology and its consistent use that determines the necessity to distinguish between the methodology and the public administration methods. The public administration methodology is understood as a system of epistemological means and represents a theoretical level of the relevant subject understanding. The public administration methods are understood as a set of specific techniques for the implementation of public administration.*

*Secondly, the methodology of public administration is a component of the methodology of social phenomena knowledge. The close connection of processes and phenomena in the sphere of public administration and the sphere of law is emphasized. Although objects of knowledge in the field of public administration have their own characteristics in comparison with objects of knowledge in the field of law. It is pointed out the expediency of considering the structure of the methodology by clarifying the content of such elements as principles, approaches and methods.*

*Thirdly, in the epistemology of social phenomena, the scientist's worldview occupies an important place: the worldview of the researcher is decisive for the scientist's intention and the choice of appropriate methodological approaches. Emphasis is placed on the differences in the representation of public management by scientists within democratic and non-democratic regimes.*

*It is summarized that the public administration methodology understanding should be based on its perception as a means of scientific knowledge. Herewith, methodology and methods should be clearly distinguished; as the basis of the epistemology of phenomena and processes of public administration, it is advisable to take the methodology of social phenomena, which structurally includes a number of principles, methods and approaches.*

**Key words:** methodology, public authority, public administration, rule of law, worldview.

**Постановка проблеми.** Одним з важливих питань у будь-якому суспільстві, що має перманентний характер та потребує розв'язання – це створення ефективної системи публічного управління. Наголосимо, що особливої уваги ця проблематика набуває у транзитивні періоди розвитку суспільства або в екстраординарних умовах. Наведене вказує на особливу важливість публічного управління для українського суспільства, зважаючи на ті загрози, що існують для української державності, а також урахувуючи обраний соціумом курс на євроінтеграцію.

Додамо, що для українського суспільства окреслена проблематика посилюється досить тривалим перебуванням у межах радянської держави, що не могло не позначитись у тому числі й на принципах і методах організації та діяльності органів публічної влади. Система радянської влади була централізованою та авторитарною, з великою концентрацією влади в руках комуністичної партії та її керівництва, що призвело до відсутності демократичних інститутів, незалежності судової системи та свободи преси. Після отримання незалежності Україною в 1991 році був розпочатий процес будівництва демократичного суспільства та правової держави. Проте спадщина радянського періоду залишила свій відбиток на багатьох аспектах українського суспільства, включаючи публічне управління. Згадаємо, зокрема, індекс верховенства права, індекс демократії, індекс свободи преси, індекс сприйняття корупції та ін., за даними яких в Україні є певні позитивні зрушення, однак є значні проблеми з забезпеченням відповідних явищ. Однак для ефективності реформ важливим є правильне, адекватне

сприйняття публічного управління як об'єкту гносеології.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто вказати, що проблематика методології публічного управління залишається такою, що характеризується (у контексті її гносеології) бінарністю. З одного боку, до цієї тематики періодично звертаються вітчизняні науковці. Так, згадаємо низку робіт таких науковців як В. Андреєв [1], В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін [2–3], дисертаційне дослідження Т. Сидорчук [4] та ін. З іншої сторони відсутній єдиний підхід до самого розуміння методології публічного управління і переважне висвітлення цього питання не стільки у науковій літературі, скільки у навчальній [5].

Окремо слід згадати наукову роботу таких авторів як В. Куйбіда та І. Шпекторенко, присвячену проблематиці системного висвітлення методології публічного управління та у якій, «основну увагу приділено з'ясуванню взаємозв'язків та взаємозалежностей найважливіших підсистем методології публічного управління: закономірностей, принципів, функцій, форм управлінської діяльності, методів, засобів (способів), механізмів управління, підходів до управління, інструментів, операцій, процедур, технологій, структури управлінської діяльності» [6, с. 7]. Доречно вказати, що наведена цитата відтворює загальом стан методології публічного управління, що додатково актуалізує підняту нами проблематику.

**Мета статті.** Метою цієї роботи є висвітлення методологічних засад публічного управління в умовах правовладдя.

**Виклад матеріалу.** На нашу думку, сприйняття методології публічного управління

має ґрунтуватися на наступних положеннях. По-перше, адекватне розуміння методології публічного управління вимагає чіткості термінології та її послідовного використання. Саме тому слід вказати на необхідність розмежування методології та методики. Методологія публічного управління описує систему гносеологічних принципів, підходів та методів – засобів дослідження, аналізу та впровадження ефективних стратегій, теорій управлінської практики. Це більш теоретичний рівень, що визначає основні засади та підходи до пізнання управління в сфері публічного сектора. Методологія дозволяє розробляти узагальнені моделі, концепції та теорії, які є підґрунтям практичних дій у сфері управління.

З іншого боку, методика публічного управління відноситься до конкретних прийомів та практичних інструментів, які використовуються в реальній управлінській діяльності. Це можуть бути конкретні процедури, техніки або інструменти, застосовувані для вирішення конкретних завдань управління. Відтак методологія є засобом наукового пізнання явищ публічного управління, а методика управлінської діяльності виступає технологією здійснення публічного управління. При цьому слід наголосити, що методика публічного управління може виступати об'єктом наукового аналізу з допомогою відповідної методології.

Розрізнення між методологією та методикою важливе для того, щоб уникнути еkleктизму та забезпечити зрозумілість та послідовність в дослідженнях та практиці управління. Використання чіткої термінології допомагає впевнитися, що управлінські концепції та практики розуміються та застосовуються належним чином, що є ключовим для ефективного управління в сучасному світі.

По-друге, оскільки методологія публічного управління є інструментом наукового пізнання відповідних явищ, то явища і процеси у сфері публічного управління піддаються дослідженню тими ж засобами, що й інші соціальні явища, наприклад, правові. Так, цьому сприяє те, що право є унікальним (в сенсі його використання сучасними суспільствами) регулятором суспільних відносин. Особливою мірою це положення стосується демократичних суспільств, що функціонують на засадах правовладдя. Органи влади у таких суспільствах, навіть в екстраординарних умовах, не можуть виходити за ті межі, що встановлені принципом правовладдя. У цьому аспекті згадаємо, наприклад, положення ст. 15 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, відповідно до яких навіть коли життя нації загрожує небезпека,

окремі з людських прав – які у правознавстві йменуються абсолютними – не можуть бути обмежені [7].

Відзначимо, що право регулює як межі, так і певною мірою методіку управлінської діяльності (але не методологію, хоча в останньому випадку частково можна вести мову про регулювання академічної добросовісності і забору використання неетичних засобів, наприклад, експериментів в сфері державного управління, що посягають на людську гідність). У цьому ж аспекті не можемо не згадати, що до 2000-х років державне управління було складовою такої галузі наукових досліджень, як право (у межах спеціальності 12.00.07).

Хоча, звісно, не можна не вказати і на те, що об'єкти пізнання у сфері публічного управління мають свої особливості у порівнянні з об'єктами пізнання у сфері права. Важливо розуміти ці відмінності для належного аналізу та впровадження ефективних стратегій управління та правового регулювання.

Отже, хоча існують певні спільності між сферами публічного управління та права, кожна з них має свої унікальні особливості, які впливають на підходи до аналізу, пізнання та впровадження відповідних стратегій і методів. Розуміння цих відмінностей допомагає забезпечити ефективне функціонування як систем управління, так і правових механізмів в сучасному суспільстві.

Водночас, урахувавши наведене вище, вкажемо на доцільність розгляду структури методології через з'ясування змісту таких елементів, як принципи, підходи та методи. У цьому ж аспекті слід згадати наступні положення: «Цілком очевидно, що методологія в природничих науках і методологія в гуманітарній сфері знань мають дещо різне призначення: якщо в перших – це дескрипція процесу отримання нових знань про досліджуване явище задля наступного повторного отримання таких же результатів (за допомогою тих же методологічних засобів в тих же умовах), то для других – забезпечення достовірності (максимальної вірогідності) отриманих результатів через обґрунтування позиції дослідника» [8, с. 10]. Саме тому важливим є правильне обрання та опис методології соціальних явищ загалом та явищ і процесів публічного управління зокрема.

По-третє, у гносеології соціальних явищ важливе місце займає світогляд: світогляд дослідника є визначальним для інтенції вченого та обрання відповідних методологічних підходів.

Світогляд визначається системою переконань, цінностей, традицій та культурних

норм, які впливають на спосіб, яким дослідник сприймає соціальні явища і їх аналізує. Світогляд дослідника може впливати на його інтенцію в науковому дослідженні, орієнтуючи його на певні проблеми або аспекти соціальних явищ, які він вважає найбільш важливими або цікавими. Наприклад, дослідник з певним світоглядом може бути зацікавлений у вивченні соціальної нерівності, політичних процесів або культурних змін.

Крім того, світогляд визначає вибір методологічних підходів у дослідженні соціальних явищ. «Розуміння навколишньої дійсності, суті наукової проблеми та шляхів її вирішення досить часто залежить від світогляду науковця та адекватності методології» [9, с. 74].

У цьому аспекті доволі показовими можуть бути результати порівняння досліджень публічного управління у межах, наприклад, недемократичних держав та демократичних режимів. Дослідження можуть виявити, як різні політичні системи впливають на процеси прийняття рішень, рівень відкритості та прозорості управлінських структур, а також на ефективність використання ресурсів та вирішення соціальних проблем.

У недемократичних режимах управління можуть бути більш централізованими та авторитарними, з відсутністю широкої участі громадськості в процесі управління та обмеженим доступом до інформації. У таких системах рішення можуть прийматися верхівкою влади без значної уваги до думки громадян чи прозорості у процесі.

Натомість у демократичних системах публічне управління має більш відкритий та децентралізований характер, з активною участю громадськості та гарантіями прозорості та врахування інтересів громадян. Рішення у таких системах можуть бути результатом дискусій, консенсусу та врахування різноманітних точок зору [10, с. 4].

У межах різних політичних режимів вчені можуть підходити до висвітлення державного управління з різних точок зору, залежно від їхнього світогляду, політичних переконань та академічних інтересів. Наприклад, у демократичних режимах дослідники можуть акцентувати увагу на аспектах, які стосуються принципів розподілу влади, відкритості та прозорості в управлінні, а також участі громадян у прийнятті рішень. Вони можуть досліджувати механізми демократичного

контролю, процедури реакції на потреби громадян та механізми розв'язання конфліктів у процесі управління.

У недемократичних режимах дослідники можуть звертати увагу на інші аспекти, такі як структура влади, механізми політичного контролю та репресивні інструменти влади. Вони можуть досліджувати, як влада контролює управління та забезпечує свою стійкість, а також яким чином державні ресурси використовуються для підтримки режиму.

Зважаючи на означений контекст, а також вказаний у назві роботи аспект правовладдя, слід акцентувати увагу, що сприйняття самого правовладдя буде різним у викладенні науковців, світогляд яких сформовано у демократичних та недемократичних режимах. Значимість правовладдя також буде різною, як і спрямованість діяльності органів публічної влади. Так, важко заперечити (особливо зважаючи на історичну ретроспективу) той факт, що в демократичних суспільствах правовладдя буде розглядатись як цінність; натомість у недемократичному соціумі – це буде, зокрема, політична доцільність.

Саме тому ми й винесли у назву роботи аксіологічний аспект – саме він відіграє важливу роль у дослідженнях публічного управління та вказує на значимість світоглядних орієнтирів.

Отже, аналіз державного управління у межах різних політичних режимів може залежати від того, які аспекти та підходи вчені вважають найбільш важливими у своїх дослідженнях. Відповідно, світогляд дослідника має важливе значення в гносеології соціальних явищ, оскільки він впливає на всі аспекти дослідницького процесу, від визначення проблем до вибору підходів дослідження. І хоча світогляд відіграє важливу роль у пізнанні явищ публічного управління, питання місця світогляду у структурі методології потребує окремого комплексного висвітлення.

**Висновки.** Таким чином, розуміння методології публічного управління має виходити з її сприйняття як засобу наукового пізнання. При цьому слід чітко розмежовувати методологію та методику; за основу гносеології явищ і процесів публічного управління доцільно взяти методологію соціальних явищ, що структурно включає в себе низку принципів, методів та підходів. Окремо слід вирішити питання про місце світогляду у структурі методології.

### Література:

1. Андреев В.М. Теоретико-методологічні проблеми співвідношення інститутів публічної влади та публічно-службових відносин. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології*. 2023. Вип. 5. С. 14–18.
2. Бакуменко В., Князев В., Сурмін Ю. *Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. Вісник Української академії державного управління*. 2003. № 2. С. 68–81.
3. Сурмін Ю. П., Бакуменко В. Д., Краснейчук А. О. *Методологія державного управління як галузі науки*. Київ: НАДУ, 2010. 32 с.
4. Сидорчук Т. В. *Теоретичні питання методології державного управління в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01*. Київ, 2013. 181 с.
5. *Методологія публічного управління : навчальний посібник / уклад. І. В. Шпекторенко*. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 113 с.
6. Куйбіда В.С., Шпекторенко І.В. *Методологія публічного управління як система: теоретичні та практичні аспекти. Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 29. С. 7–12.
7. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод. URL [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 21.02.2024).
8. Кучук А.М., Пекарчук В.М. *Методологія правових явищ в умовах сучасного правового дискурсу. Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Вип. 1 (42). С. 9–12.
9. Сич Т. Роль методології у процесі розвитку науки. *Гірська школа Українських Карпат*. 2016. № 14. С. 74–79.
10. Кучук А.М., Завгородня Ю.С. *Права дитини як критерій державно-правового режиму. Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Вип. 1. С. 3–7.

### References:

1. Andreiev, V.M. (2023). Theoretical and methodological problems of the relationship between public government institutions and public service relations [Teoretyko-metodolohichni problemy spivvidnoshennia instytutiv publichnoi vlady ta publichno-sluzhbovykh vidnosyn]. *Dnipro Scientific Journal of Public Administration, Psychology, Law. Dniprovskiyi naukovyi chasopys publichnoho upravlinnia, psykholohii*, 5, 14–18 [in Ukrainian].
2. Bakumenko, V., Kniaziev, V., Surmin, Yu. (2003). Methodology of public administration: problems of formation and further development [Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia: problemy stanovlennia ta podalshoho rozvytku]. *Bulletin of the Ukrainian Academy of Public Administration. Visnyk Ukrainskoi akademii derzhavnoho upravlinnia*, 2, 68–81 [in Ukrainian].
3. Surmin, Yu.P., Bakumenko, V.D., Krasneichuk, A.O. (2010). Methodology of public administration as a branch of science [Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia yak haluzi nauky]. Kyiv, NADU [in Ukrainian].
4. Sydoruchuk, T.V. (2013). Theoretical issues of the methodology of public administration in Ukraine [Teoretychni pytannia metodolohii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini]: dys. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.01. Kyiv [in Ukrainian].
5. Shpektorenko, I.V. (2018). Methodology of public administration [Metodolohiia publichnoho upravlinnia]. Dnipro, DRIDU NADU [in Ukrainian].
6. Kuibida, V.S., Shpektorenko, I.V. (2022). Methodology of public governance: aspects of its structure, relationships, interdependences of laws, laws and functions of principles [Metodolohiia publichnoho upravlinnia yak systema: teoretychni ta praktychni aspekty]. *Public management and administration in Ukraine. Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini*, 29, 7–12 [in Ukrainian].
7. Konventsiia pro zakhyst prav liudyny ta osnovopolozhnykh svobod [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) [in Ukrainian].
8. Kuchuk, A.M., Pekarchuk, V.M. (2022). Legal Phenomena Methodology in Modern Legal Discourse Conditions. [Metodolohiia pravovykh yavyshech v umovakh suchasnoho pravovoho dyskursu]. *Subcarpathian Law Herald. Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*, 1 (42), 9–12 [in Ukrainian].
9. Sych, T. (2016). The role of methodology in the process of science advancement [Rol metodolohii u protsesi rozvytku nauky]. *Mountain School of the Ukrainian Carpathians. Hiraska shkola Ukrainskykh Karpat*, 14, 74–79 [in Ukrainian].
10. Kuchuk, A.M., Zavorodnia, Yu.S. (2022). Rights of a child as a criterion of state and legal regime [Prava dytyny yak kryterii derzhavno-pravovoho rezhymu]. *Scientific Bulletin of Public and Private Law. Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*, 1, 3–7 [in Ukrainian].

УДК 004.056:341

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-6](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-6)

## Валерій КОТЛЯРОВ

докторант, Національний авіаційний університет, просп. Гузара Любомира, 1, Київ, Україна, 03058  
ORCID: 0000-0002-2291-3199

## Valerii KOTLIAROV

Doctoral Student, National Aviation University, 1, Huzara Lubomyra Ave, Kyiv, Ukraine, 03058  
ORCID: 0000-0002-2291-3199

# КІБЕРТЕРОРИЗМ ЯК ЗАГРОЗА МІЖНАРОДНІЙ БЕЗПЕЦІ

## CYBERTERRORISM AS A THREAT TO INTERNATIONAL SECURITY

*Стаття присвячена проблемі інформаційного тероризму у контексті загрози національній безпеці України. Визначено нормативно-правове закріплення інформаційного тероризму та окреслено суттєві прогалини в законодавстві України у регулюванні цього явища. Проведено аналіз та класифікацію видів інформаційного тероризму у сучасному глобальному кіберпросторі. Запропоновані деякі шляхи протидії інформаційному тероризму як чиннику дестабілізації національної безпеки України.*

*У статті досліджується феномен інформаційного тероризму на сучасному етапі. Увага сфокусована на такому понятті як кібертероризм, як основній складовій інформаційного тероризму. Висвітлено сутність даного явища, також охарактеризовано ступінь правового регулювання та запобігання інформаційному терору як на міжнародному, так і на національному рівні. Надано рекомендації, щодо запобігання інформаційного тероризму в Україні.*

*Зроблено висновки про те, що нині віртуальний простір та мас-медіа широко використовуються різними угрупованнями терористичного спрямування для досягнення власних цілей, оскільки доступність, відсутність цензури, наявність величезної потенційної аудиторії користувачів висока швидкість поширення інформації та комплексність її подання та сприйняття сприяють розширенню інформаційного тероризму у сучасному світі.*

*Аналізуються сучасні проблеми інформаційної безпеки в складі національної безпеки держави. Визначаються причини, що зумовлюють незадовільний стан у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Особлива увага приділяється правовим основам забезпечення інформаційної безпеки та перспективам удосконалення законодавства, проблемам регулювання відносин у цій сфері. Успішний розвиток України як суверенної держави неможливий без забезпечення її національної безпеки. Інформаційна безпека суспільства і держави визначається мірою їх захищеності, а отже, стійкістю основних сфер життєдіяльності до небезпечних дестабілізуючих, деструктивних інформаційних дій, що утискають інтереси країни.*

*Загроза тероризму з використанням кіберпростору є комплексним викликом сучасності. Небезпека такого тероризму полягає у відсутності географічних та національних кордонів, а також у складності ідентифікації особистості терориста в інформаційному просторі та встановлення місця його перебування. Тому у зв'язку з подальшим розвитком технологій питання протидії інформаційному тероризму буде особливо актуальним.*

**Ключові слова:** інформаційний тероризм, загрози, національна безпека, кібертероризм, правове регулювання, нормативно-правове закріплення.

*The article is devoted to the problem of information terrorism in the context of threat to the national security of Ukraine. Author defines regulatory consolidation of information terrorism and outlines the significant gaps in the legislation of Ukraine in regulating this phenomenon. The article offers analysis and classification of information terrorism in today's global cyberspace. Author proposes some ways to counteract information terrorism as a factor of destabilization of Ukraine's national security.*

*This article examines the phenomenon of information terrorism at modern stage. The greatest attention is focused on concepts such as the media- and cyber-terrorism, which are the main component of information terrorism. In this article the essence of this phenomenon is reflected, as well as the degree of legal regulation and prevent terror information at both the international and national level are characterised. Also, the recommendations for the prevention of information terrorism in Ukraine are provided.*

*The article examines the phenomenon of informational terrorism at the current stage. The greatest respect is given to such concepts as media cyberterrorism, as the main warehouse informational terrorism. The article shows the essence of this phenomenon, and also characterizes the stage of legal regulation and the intimidation of terrorist information both on the international and on the national level. Also, recommendations were made on how to prevent information terrorism in Ukraine.*

*Conclusions were made that nowadays virtual space and mass media are widely used by various terrorist groups to achieve their own goals, as accessibility, lack of censorship, the presence of a huge potential audience of users, the high speed of information dissemination and the complexity of its presentation and perception contribute to the expansion of information terrorism in the modern world.*

*Modern problems of information security as part of the state's national security are analyzed. The reasons for the unsatisfactory state of information security are determined. Special attention is paid to the legal basis of ensuring information security and prospects for improving legislation, problems of regulating relations in this area. Successful development of Ukraine as a sovereign state is impossible without ensuring its national security. The information security of society and the state is determined by the degree of their protection, and therefore, the resistance of the main spheres of life to dangerous destabilizing, destructive information actions that oppress the interests of the country.*

*The threat of terrorism using media and cyberspace is a complex challenge of our time. The danger of such terrorism lies in the absence of geographical and national borders, as well as in the difficulty of identifying the identity of the terrorist in the information space and establishing his whereabouts. Therefore, in connection with the further development of technologies and mass media, the issue of combating information terrorism will be particularly relevant.*

**Key words:** *information terrorism, threats, national security, cyberterrorism, legal regulation, regulatory and legal consolidation.*

**Постановка проблеми.** Проблема кібертероризму носить глобальний характер та є особливо актуальною в сучасному інформаційному суспільстві. За відносно короткий проміжок часу кібератаки перетворилися з окремого випадку на одну з головних загроз інформаційній безпеці держави. У глобальному контексті великі держави світу приділяють все більше уваги захисту критично важливих інформаційних ресурсів і можливості впливу на інформаційні ресурси інших держав. Більшість країн проводить активну роботу з аналізу потенційних можливостей подібних загрозі та розробки засобів для боротьби зі ними. Однак, незважаючи на це, все ще існує низка проблем, які країнам слід вирішити як у національних сегментах, так і в усьому кіберпросторі.

В умовах швидкого поширення глобалізаційних процесів в макроекономічному просторі зростають можливості інформаційного впливу на особу, суспільство та державу. Безперервне широкомасштабне поширення інформації сприяє її розповсюдженню на великі території в найкоротші терміни. Хоч це і вважається одним з важливих досягнень людства, та все ж має свої недоліки, оскільки глобалізована інформатизація збільшує можливості виникнення інформаційних загроз. Інформаційна епоха розширила сферу поширення інформаційно-комунікативних воєн, що призвело до появи інформаційного тероризму, які засобу ведення інформаційної війни, що поєднав у собі біфуркаційні процеси фізичного тероризму, скорельованого в інформаційних системах та умисним зловживанням кіберпростором, мережами або їх компонентами з метою сприяння здійсненню терористичних операцій. Інформаційний тероризм набув нових загрозливих форм, а його швидке поширення стало наслідком зомбіювання соціуму та активізації сепаратистського руху, що в кінцевому результаті може стати причиною втрати суверенітету, незалежності та територіальної цілісності окремої держави.

**Мета статті.** Виходячи з викладеного, формування механізму стратегічної безпеки підприємства має бути невід'ємною частиною його стратегії або стратегічного плану, інструментом мінімізації загроз та визначення можливостей подальшого існування та розвитку підприємства.

Феномену інформаційного тероризму присвячено праці як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Серед теоретиків та практиків, які займалися дослідженням інформаційного тероризму як засобу ведення інформаційної війни в умовах транскордонних глобалізованих процесів та розвитку інформаційного кіберпростору, слід зазначити Д. Белла, Ж. Бодрійара, Е. Гіденса, М. Кастельса, Е. Тоффлера, Ф. Фукуяму, С. Хантінгтона, Б. Хофмана, А. Шміда та ін. Дослідженню окремих проблем тероризму та його похідної – інформаційного тероризму, розробки та застосування заходів протидії цьому негативному явищу приділялася увага у роботах таких українських фахівців, як С. Бучик, В. Войтович, М. Грайворонський, Р. Гриник, Р. Грищук, М. Зубок, В. Ліпкан, Ю. Максименко, Г. Почепцов, І. Рижов, А. Форос. Однак необхідно зауважити, що комплексний аналіз цього феномену потребує подальших наукових досліджень у контексті його нормативно-правового закріплення.

**Виклад основного матеріалу.** Серед глобальних проблем сучасності, до яких привернуто увагу ООН, інших авторитетних міжнародних організацій (ОБСЄ, НАТО, ЄС), політичних лідерів, науковців, широкої громадськості, є проблема об'єктивного ускладнення структури міжнародних відносин, проникаючі контакти цивілізацій і відповідно проблема глобальної міжнародної безпеки, тобто підтримання сталого миру, попередження конфліктів, уникнення нової гонки озброєнь із використанням новітніх науково-технологічних досягнень.

Проблеми глобальної безпеки посідають особливе місце в інформаційному суспільстві.

Впливаючи на сучасний стан міжнародного розвитку, вони можуть поставити під загрозу забезпечення світопорядку, реалізацію стратегій становлення глобального інформаційного (інтелектуального) суспільства, навіть саме існування цивілізації. Глобальна безпека як чинник міжнародних відносин, вплив якого має універсальний характер і врахування якого в діяльності міжнародного співтовариства та в зовнішній політиці окремих держав призводить до радикальних змін у поведінці акторів міжнародних відносин, до трансформації самої сутності проблеми безпеки після закінчення «холодної війни» і розпаду біполярної міжнародної системи, потребує концептуального перегляду принципів функціонування міжнародних та національних інститутів, що відповідають за безпеку, а також врахування в нових доктринах інформаційної складової міжнародного співробітництва [1].

Вважають, що глобальна система міжнародних відносин буде розвиватися під впливом різнопланових факторів: «шестиполосного світу» з центрами сили у США, Європі, Китаї, Японії, Росії, Індії (Г. Кіссінджер, М. Лібіцкі), трансформації і протиборства цивілізацій на основі концепції національної і культурної самобутності (С. Хантінтон), «однопольного світу» (американоцентристська модель) як визнання лідерства США у становленні нового глобального світопорядку (Б. Бузан, А. Гіршман, З. Бжезинський), впровадження концепції «м'якої сили» (soft power) як інструменту вирішення майбутніх конфліктів (Б. Беркович, Л. Джонсон, Р. Шафрански, Дж. Най, У. Оуенс, О. Шерман), безконфліктності міжнародного розвитку і відмови від доктрини раціональності воєн і збройних конфліктів, забезпечення транспарентності усієї системи міжнародних відносин та її складових ресурсів для безпечного і безупинного прогресу глобальної спільноти (К. Аннан, Ф. Фукуяма, Ч. Шаохуа, Р. Інглегарт).

Різними способами провідні країни досить ефективно реалізують національну політику інформаційної безпеки. Найсучасніші та найнадійніші системи захисту інформації діють у Сполучених Штатах Америки, Ізраїлі, Німеччині, Великій Британії та Китаї. Таким чином, у країнах, що постійно перебувають під сильним зовнішнім інформаційним впливом і тому змушені створювати національні системи захисту. Останні мають досить активну складову, завдяки якій можна проводити інформаційні та психологічні заходи та кібератаки проти країн-противників [2].

Система інформаційної безпеки Сполучених Штатів Америки є особливо ефективною. Її система має достатню широку основу, яка охоплює всі верстви життєдіяльності, через що вона досить багатовимірною, водночас підпорядкована єдиній стратегії. Законодавство досить відповідально регулює питання забезпечення безпеки інформації в державних комп'ютерних системах, боротьби з кіберзлочинами, регулювання прав громадян на доступ до інформації та таємниці особистого життя.

1. Закон «Про комп'ютерну безпеку».
2. Закон «Про вдосконалення інформаційної безпеки».
3. Закон «Про комп'ютерне шахрайство та зловживання».
4. Закон «Про зловживання комп'ютерами».
5. Закон «Про свободу інформації».
6. Закон «Про висвітлення діяльності уряду».
7. Закон «Про охорону особистих таємниць».

Адміністративно-організаційна система забезпечення та реалізації інформаційної безпеки в США спрямована на координацію всіх дій щодо захисту інформації та реалізацію єдиної державної політики. Президент Сполучених Штатів Америки є головною відповідальною особою за забезпечення та реалізацію національної інформаційної безпеки. Інші європейські країни, які мають досить високий рівень життя, також приділяють багато уваги на розвиток інформаційної безпеки, ґрунтуючись на власній національній політиці та принципах захисту населення від неминучих у сучасному інформаційному суспільстві загроз і небезпек [3].

У Франції сфера забезпечення інформаційної безпеки разом із інформаційним сектором є дуже важливою сферою життя разом із економікою, політикою та культурою.

Отже, інформаційна сфера має такий високий рівень захисту, як і інші сфери життєдіяльності. Звідси можна дійти невтішного висновку, що саме тут концепція сучасної багатовекторної геостратегії французької правлячої еліти відбиває новий елемент, що безпосередньо впливає на оперативне прийняття рішень державних чи недержавних організацій, ЗМІ, і навіть національних спеціальних служб, що у процесі впровадження та реалізації стратегії. Таким чином, інформаційний простір у Франції вважається одним із пріоритетних об'єктів захисту, що забезпечуються всіма можливими законодавчими, організаційними, адміністративними, владними та інформаційними технологіями [4].



На міжнародному рівні було запропоновано підтвердити керівну роль ООН щодо розробки міжнародних принципів інформаційної безпеки, сприяти координації діяльності міжрегіональних та регіональних структур зі попередження злочинного використання ІКТ. На національному рівні визначено за доцільне прийняти відповідні закони, зокрема про захисті секретної інформації, приватної інформації в процесі автоматизованої обробки даних, встановити кримінальну відповідальність за руйнування, модифікацію та викрадення комп'ютерних даних, або передачі інформації щодо питань національної безпеки, безпеки ІКТ-систем та функціонування органів державної влади, укласти двосторонні міжнародні угоди (Польща веде переговори з ФРН, Угорщиною, Словаччиною, Україною, Францією, Естонією) про захист інформації щодо медичних даних, інтелектуальної власності, наукових досліджень від будь-якого несанкціонованого втручання, включаючи незаконні банківські та фінансові операції. Йорданія, Катар також підтвердили необхідність розробки міжнародно-правових принципів щодо інформаційної безпеки, включивши до переліку загроз: «шпіонаж» (попередження несанкціонованого доступу до змісту ІКТ-систем); «саботаж» (попередження часткового або повного знищення ІКТ-систем); «підробку» (попередження підробки інформації в глобальному кіберпросторі). Від імені урядів цих держав було запропоновано ухвалити концепцію міжнародної інформаційної безпеки і сприяти підтриманню системи сталого миру. Найбільш розгорнута відповідь на вербальну ноту від Генерального секретаря ООН та пропозиції надійшли від Російської Федерації, що представила на розгляд Асамблеї типологію термінів (інформаційний простір, інформаційні ресурси, інформаційні війни, інформаційна зброя, інформаційна безпека, загрози інформаційної безпеки, міжнародна інформаційна безпека, неправомірне використання ІКТ-систем та ресурсів, несанкціоноване втручання в ІКТ-системи та ресурси, критично важливі структури, міжнародний інформаційний тероризм, міжнародна інформаційна злочинність) та принципи взаємодії держав у сфері міжнародної інформаційної безпеки [5]. Серед них:

Принцип 1. Діяльність кожної держави та інших суб'єктів міжнародного права у міжнародному інформаційному просторі повинна сприяти загальному соціальному та економічному розвитку і здійснюватися таким чином, щоб відповідати завданням підтримання сталого миру і безпеки, суверенних прав інших

держав, інтересам безпеки, принципам мирного врегулювання спорів та конфліктів, незастосування сили, невтручання у внутрішні справи, поваги до прав і свобод людини.

Така діяльність повинна відповідати праву кожного шукати, отримувати та поширювати інформацію та ідеї, як це зафіксовано у документах ООН, з врахуванням того, що таке право може бути обмежене законом з метою захисту інтересів національної безпеки кожної держави.

При цьому кожна держава та інші суб'єкти міжнародного права повинні мати рівні права на захист своїх інформаційних ресурсів та критично важливих структур від неправомірного використання; несанкціонованого інформаційного втручання і можуть сподіватися на підтримку світового співтовариства у реалізації цих прав.

Принцип 2. Держави повинні прагнути до обмеження загроз у сфері міжнародної інформаційної безпеки і з цією метою утримуватися від: розробки, створення і використання засобів впливу і завдання шкоди інформаційним ресурсам і системам іншої держави; спрямованого інформаційного впливу на критично важливі структури іншої держави; інформаційного впливу з метою руйнування політичної, економічної та соціальної системи інших держав і задля дестабілізації суспільства; несанкціонованого втручання в інформаційно-телекомунікаційні системи та інформаційні ресурси, їх неправомірне використання; дій, що сприяють домінуванню і контролю в інформаційному просторі; протидії доступу до новітніх ІКТ, створення умов технологічної залежності у сфері інформатизації як загрозу іншим державам; заохочення дій міжнародних терористичних, екстремістських і злочинних угруповань, що загрожують інформаційним ресурсам та критично важливим структурам інших держав; розробки та ухвалення планів, доктрин, які передбачають ведення інформаційних воєн, здатних спровокувати гонку озброєнь, а також викликати напруженість у відносинах між державами і самих інформаційних воєн; використання ІКТ проти основних прав і свобод людини, що реалізуються в інформаційній сфері; транскордонного поширення інформації, яка суперечить принципам і нормам міжнародного права, а також внутрішньому законодавству конкретних країн; маніпулюванню інформаційними потоками, дезінформації та засекречуванню інформації з метою викривлення психологічного і духовного середовища суспільства, ерозії традиційних культурних, моральних та етичних і естетичних цінностей; інформаційної експан-

сії, монополії в національних інформаційних системах інших держав, включаючи умови їх функціонування в міжнародному інформаційному просторі [6].

Принцип 3. ООН та її спеціалізовані установи сприятимуть міжнародному співробітництву, метою якого є обмеження загроз у сфері міжнародної інформаційної безпеки і формування відповідної міжнародно-правової бази для: визначення ознак та класифікації інформаційних воєн; визначення ознак і класифікації інформаційних озброєнь і засобів відповідного призначення; обмеження обігу інформаційних озброєнь; заборону розробки, поширення і використання інформаційної зброї; попередження загрози виникнення інформаційної війни; визнання безпеки застосування інформаційної зброї щодо критично важливих структур як зброї масового ураження; створення умов для рівноправного і безпечного міжнародного інформаційного обміну на основі загально визнаних норм і принципів міжнародного права; попередження використання інформаційних технологій і засобів впливу на суспільну свідомість з метою дестабілізації суспільства і держави; розробки процедури взаємного інформування та попередження трансграничного несанкціонованого інформаційного впливу; створення системи міжнародного моніторингу для відстеження загроз в інформаційній сфері; створення міжнародної системи сертифікації технологій і засобів інформатизації і телекомунікацій (в тому числі програмно-технічних) щодо гарантій їх інформаційної безпеки; створення механізму контролю виконання умов режиму міжнародної інформаційної безпеки; створення механізму врегулювання конфліктних ситуацій у сфері інформаційної безпеки; розвитку систем міжнародної взаємодії правоохоронних органів з попередження і припинення правопорушень в інформаційному просторі; гармонізації на добровільній основі національних законодавств для забезпечення міжнародної інформаційної безпеки.

Принцип 4. Держави та інші суб'єкти міжнародного права повинні нести міжнародну відповідальність за діяльність в інформаційному просторі, яка здійснюється ними, під їхньою юрисдикцією або у межах міжнародних організацій, членами якої вони є і за відповідність такої діяльності принципам, що містяться у цьому документі.

Принцип 5. Будь-які спори між державами та іншими суб'єктами міжнародного права, які виникають при застосуванні цих принципів, регулюються за допомогою встановлених процедур мирного врегулювання спо-

рів. 55 сесія ГА ООН прийняла Резолюцію 55/28 (A/RES/55/28) від 20.11.2000 р. «Досягнення у сфері інформатизації і телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки», в якій, посилаючись на попередні резолюції про роль науки і техніки в контексті міжнародної безпеки та відзначаючи відповіді держав щодо оцінки проблем інформаційної безпеки, закликає всі держави-члени ООН сприяти на багатосторонній основі подальшому розгляду концепцій глобальної інформаційної безпеки та загроз у сфері ІКТ для завершення дискусії і ухвалення міжнародної конвенції з інформаційної безпеки. 56 сесія ГА ООН розглянула доповіді Генерального Секретаря та представника Першого комітету С. Екундайо Рове (Сьєра-Леоне) щодо визнання інформаційної безпеки глобальною проблемою, обговорила відповіді держав щодо загальної оцінки, визначення основних критеріїв і змісту відповідних міжнародних концепцій і прийняла резолюцію 56/19/A/PES/56/19) від 29.11.2001 р. «Досягнення у сфері інформатизації і телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки», в якій відзначено, що поширення і використання інформаційних технологій і засобів торкається інтересів всього міжнародного співтовариства. Ці технології і засоби потенційно можуть бути використані з метою нестабільності міжнародної безпеки як у воєнній, так і у цивільній сферах, тому необхідно проведення міжнародної зустрічі експертів для конкретизації сутності проблеми міжнародної інформаційної безпеки та її правового забезпечення. Серед відповідей держав (Болівія, Мексика, Філіппіни та Швеція) особливу увагу привертає позиція держав Європейського союзу, в якій підкреслюється, що країни ЄС підтримали ухвалену консенсусом резолюцію 55/28 ГА ООН «Досягнення у сфері інформації і телекомунікацій в контексті міжнародної безпеки» [7].

Щодо загальної оцінки проблеми інформаційної безпеки, то ЄС вважає, що ІКТ сприяють вільному потоку інформації, демократизації суспільства та економічному прогресу. ЄС визнає, що існують потенційні загрози неправомірного та несанкціонованого використання ІКТ у різних сферах життєдіяльності держав, що створює небезпеку для міжнародної безпеки. Щодо змісту міжнародних концепцій про безпеку глобальних ІКТ-систем ЄС підкреслює, що, незважаючи на ефективність міжнародного співробітництва у сфері інформаційної безпеки, в першу чергу кожна держава має право і несе відповідальність за захист власних інформаційних ресурсів та інформаційних систем. Існуючі

ризика мають транскордонний характер, і будь-які превентивні заходи, спрямовані на обмеження потенційних втрат від злочинного чи терористичного нападу, зокрема і для міжнародної безпеки, повинні здійснюватися з урахуванням захисту ІКТ-ресурсів та систем. ЄС вважає, що саме ООН має стати основним форумом з обговорення проблем міжнародної інформаційної безпеки [8].

Як вже вище зазначалося, що становлення інформаційної цивілізації, що супроводжується динамічними поширенням новітніх комп'ютерних технологій, спричинило появу як нових позитивних перспектив подальшого розвитку світової спільноти, так й появу низки глибоких проблем у сфері суспільної безпеки. Передусім, це стосується інформаційних загроз терористичного характеру. У науковій літературі цей феномен набув назви, «інформаційний тероризм», який загалом тлумачиться як дії з дезорганізації інформаційних систем, що створюють небезпеку загибелі людей, завдання значного майнового збитку або інших суспільно небезпечних наслідків, якщо вони здійснені з метою порушення суспільної безпеки, залякування населення або впливу на прийняття рішень органами влади, а також як політично вмотивовані хакерські операції, з тяжкими наслідками для функціонування державних і суспільних систем, зорієнтований на широке висвітлення в засобах масової інформації та спричинення суспільного резонансу [9].

Дослідники проблеми кібертероризму виокремлюють, зокрема, вісім основних способів використання терористами Інтернет-сайтів [10]: а) ведення психологічної війни, б) пошук необхідної інформації, в) навчання терористів, г) збирання коштів, д) пропаганда тероризму, е) вербування кадрів, є) організація мережі, ж) планування та координування дій. У своїй психологічній війні за вплив на громадську думку терористи основну ставку роблять саме на активне використання мережі «Інтернет», за допомогою чого вони намагаються поширити загрози, ескалацію страху, відчуття неминучості тощо. Для цього демонструються кадри вчинених терактів та їх жертв (наприклад, показ жорстокого вбивства в Іраку американського журналіста Данієля Пірла, що транслювався паралельно на кількох вебсайтах). Небезпеку становлять і поширені хакерські атаки на інформаційні системи з метою виведення їх з ладу та здійснення на аудиторію впливу протерористичного характеру.

На нашу думку, протистояння сучасному кібертероризму обмежує той факт, що так зва-

ний, терористичний «Інтернет» у глобальному інформаційному просторі є динамічною системою, що постійно змінює свою зовнішню конфігурацію і орієнтована, передусім, на створення міфологізованого образу мужнього борця за віру і справедливість. У цьому сенсі мережа «Інтернет» з успіхом використовується терористичними організаціями: справляє відповідний вплив не лише на формування громадської думки, але інколи під цей вплив попадає і частина експертів [11].

Особливістю сучасної інформаційної терористичної мережі є також те, що сполучені горизонтальні ланки, які виходять від автономних користувачів, багато раз переплітаються, а вчинювані акції мають анонімний характер. Саме завдяки активному використанню ресурсів сучасного інформаційного простору новітній тероризм набув системних вимірів, успішно реалізуючи свою стратегію і тактику за допомогою застосування так званих дифузійних війн (коли відбувається дифузія часових і просторових меж різних конфліктів). «Новий тероризм» будує свою стратегію з урахуванням тенденцій розвитку нинішніх глобалізаційних процесів, зокрема, вдало використовуючи при цьому їхні конфлікти та кризові явища [12].

У цілому кіберзагрози можуть існувати як для військової (оборонної), так і для цивільної інфраструктури. Наприклад, в атомній енергетиці зміна інформації або блокування інформаційних центрів може спричинити припинення подачі електроенергії у міста і на військові об'єкти, викликати ядерну катастрофу, перекручування інформації або блокування інформаційних систем у фінансовій сфері може призвести до економічної кризи, а виведення з ладу систем керування військами та військовою технікою здатне спровокувати початок бойових дій, стати причиною втрат серед цивільного населення і військових, крім того, колосальні людські втрати та екологічна криза можуть бути наслідками терористичного втручання в роботу транспортних систем, об'єктів біологічної або хімічної промисловості [13].

Водночас деякі експерти недооцінюють можливі наслідки застосування високих технологій з терористичною метою, заявляючи про те, що терористична атака, здійснена за допомогою Інтернету, навряді чи здатна призвести до масової загибелі людей і не може порівнюватися із загрозами хімічного, бактеріологічного чи ядерного тероризму. Допускаючи, що такий теракт матиме менш серйозні наслідки і не завдасть суспільству руйнівного впливу, як традиційний терористичний акт,

високі технології у діяльності терористичних угруповань можуть стати досить грізною і вигідною для них зброєю. Фахівці вважають, що кібертероризм може супроводжувати традиційні терористичні дії, оскільки порушення в роботі, наприклад, систем зв'язку або інформаційних мереж критичних інфраструктур країни можуть посилити їх ефект і викликати паніку у суспільстві. Крім того, такі порушення можуть серйозно ускладнення проведення відновлюваних робіт після теракту.

Очевидно, що проблема кібертероризму є більш актуальною для постіндустріальних інформаційно розвинених країн, про що свідчать кібератаки проти компаній «Дженерал Електрик» і «Нешнл Бродкастинг Корпорейшин» у листопаді 1994 року, коли на кілька годин було порушено роботу внутрішніх інформаційних мереж, а відповідальність за цю акцію взяла на себе організація «Фронт визволення Інтернету», оголосивши цим компаніям кібервійну. За повідомленнями британських ЗМІ, на початку 1999 року було захоплено керування військовими телекомунікаційним супутником серії Скайнет та змінено його орбіту, а терористичні угруповання вимагали від британської влади викуп за порушення втручання в керування супутником, незважаючи на те, що подібні дії могли спровокувати збройний конфлікт [14].

Розглядаючи це питання, не варто забувати про те, що у реальності відмічається поява і активізація прихованого (латентного) тероризму – терористичних актів, замаскованих під стихійні лиха, епідемії, нещасні випадки і техногенні катастрофи. Метою прихованого тероризму може бути поширення за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій паніки і відчаю серед населення, тобто створення терористами вигідної соціально-політичної ситуації у країні чи регіоні, адже ефект від прихованого тероризму не обов'язково проявляється відразу, а відбувається повільне руйнування країни і суспільної свідомості терористичними угрупованнями.

Наразі не варто й переоцінювати масштаби і можливості інформаційного тероризму. Зокрема хакерські атаки ісламістських кібертерористів, на переконання директора відділу технологічної політики Центру стратегічних і міжнародних досліджень США Дж. Льюїса, не завдають істотних збитків, а Дослідницька

служба Конгресу Сполучених Штатів вважає, що взагалі терористам вигідніше вчинювати традиційні теракти, ніж розраховувати на проблематичні дивіденди від ведення кібервійни. На користь таких висновків свідчить й те, що розпорошений, дисперсійний характер присутності терористів у мережі не дає можливості контролювати їхні дії, а надає лише загальний ідеологічний, морально-психологічний і технологічний імпульс діям індивідуальних агентів терору і замкнених бойових груп. Аморфність анонімних зв'язків, структурна розпливчатість обрисів номінально організованих груп створюють підґрунтя для потенційної внутрішньої роз'єднаності.

**Висновки.** Підсумовуючи, зазначимо, що друга половина ХХ – початок ХХІ століття знаменувала новий етап розвитку суспільства, спричинений потужною хвилею науково-технічної революції, розвитком нових інформаційних та телекомунікаційних технологій, що у підсумку змінили спосіб життя людини, виробничі відносини, методи управління, ціннісні орієнтації, свідомість планетарного масштабу. Водночас, епоха Інтернету відкрила необмежені можливості для терористичних організацій, який став використовуватися як справжня зброя. Маючи у своєму арсеналі власні ЗМІ, радіо- і телестанції, свої інтернет-сайти, терористи вміло пристосовуються до надбань інформаційної революції, поширюючи свою ідеологію та політичну пропаганду серед величезної аудиторії. Практично ця діяльність через легкість доступу, відсутність цензури, анонімність вийшла з-під контролю як окремих країн, так і впливових міжнародних інституцій. Тому світова спільнота через останніх має сформувати ефективне правове поле, скоординувати свої зусилля та дії, аби запобігти діяльності таких небезпечних організацій, якими є терористичні угруповання, або ж мінімізувати їхню силу впливу.

Нині найбільшу проблему складає відсутність законодавства, в якому було б чітко визначено це поняття, передбачено відповідальність за протиправні діяння. Пріоритетним напрямом у боротьбі з кібертероризмом є організація зусиль та взаємовідносин правоохоронних органів із спецслужбами, судовими органами, спрямовані на протидію і розслідування таких видів злочинів, як кібертероризм, а також потреба у вдосконаленні законодавчої бази України.

#### Література:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України». УКАЗ Президента України № 47/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374> (дата звернення: 12.04.2022).

2. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України № 3475-IV від 23.02.2006 р. Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2006, № 30, ст. 258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15iText> (дата звернення: 10.11.2022).
3. Киричок Р.В., Складанний П.М., Бурячок В.Л., Гулак Г.М., Козачок В.А. Проблеми забезпечення контролю захищеності корпоративних мереж та шляхи їх вирішення. *Наукові записки Українського науково-дослідного інституту зв'язку*. № 3, 2016. С. 48–61.
4. Гораш І.А., Січко Т.В. Аналіз популярних корпоративних інформаційних систем. *Комп'ютерні технології обробки даних*. 2020. С. 26–30.
5. Вітер М.Б. Технологія побудови оптимальної моделі сховища даних у державних органах. *Науково-технічна інформація*. № 1. 2014. С. 35.
6. Бучик С.С. Методологія аналізу ризиків дерева ідентифікаторів державних інформаційних ресурсів. *Захист інформації*. 2016. № 1. С. 81–89.
7. W. Ten, G. Manimaran, and C.C. Liu, “Cybersecurity for critical infrastructures : Attack and defense modeling”, *IEEE Trans. Syst., Man Cybern. A*, vol. 40, no. 4, pp. 853–865, 2020.
8. Борсуковський Ю.В., Борсуковська В.Ю. Рекомендації по категоріюванню інформації з обмеженим доступом. *Сучасний захист інформації*. № 4. 2017. С. 9–17.
9. Бурячок В.Л. Інформаційний та кіберпростори: проблеми безпеки, методи та засоби боротьби : посібник / [В.Л. Бурячок, С.В. Толюпа, В.В. Семко та ін. ]. К. : ДУТ-КНУ, 2016. 178 с.
10. Hryshchuk R. Construction methodology of information security system of banking information in automated banking systems : monograph / R. Hryshchuk, S. Yevseiev, A. Shmatko // Vienna: Premier Publishing s. r. o., 2018. 284 p.
11. Information Systems Audit and Control Association (ISACA). IT-Governance and Process Maturity. URL: <https://www.isaca.org/bookstore/it-governance-and-business-management/wgpm> (дата звернення: 13.03.2022).
12. Войтович В.С., Гриник Р.О. Основні безпекові проблеми кіберпростору України. Зб. тез доповідей Міжнародна науково-практична конференція «Інформаційна безпека в сучасному суспільстві». 24–25 листопада 2016 р. Львів : ЛДУБЖД, 2016. С. 23–24.
13. Грайворонський М.В. Сучасні підходи до забезпечення кібернетичної безпеки / Матеріали XVII Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Теоретичні і прикладні проблеми фізики, математики та інформатики», НТУУ «КПІ», 2015 р.
14. Danko Y. I. & Reznik N. P. (2019). Contemporary challenges for China and Ukraine and perspectives for overcoming these challenges. *Global Trade and Customs Journal*, 14(6).
15. Reznik N., Hridin O., Chukina I., Krasnorutsky O., Mykhaylichenko M. (2022). Mechanisms and tools of personnel management in institutional economics // *AIP Conference Proceedings*. 2413, 040012 <https://doi.org/10.1063/5.0089330>.
16. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV (зі змін та доп.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (дата звернення: 20.03.2019).
17. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України VIII від 05.10.2017 р. № 2469-VIII (зі змін та доп. від 21.06.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2163-19/sp:-max100> (дата звернення: 20.03.2019).
18. Конвенція про кіберзлочинність : Закон України від 07.09.2005 р. № 994\_575 (зі змін та доп.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_575](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575) (дата звернення: 20.03.2019).
19. Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення відповідальності за кібертероризм від 24.07.2015 р. № 2439а. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH1VR68A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH1VR68A.html) (дата звернення: 20.03.2019).
20. Гришук Р.В. Основи кібернетичної безпеки: Монографія / Р.В. Гришук, Ю.Г. Даник. Житомир: ЖНАЕУ, 2016.

#### References:

1. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated December 29, 2016 “On the Information Security Doctrine of Ukraine”. Decree of the President of Ukraine No. 47/2017. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374> (access date: 04/12/2022).
2. On the State Service of Special Communications and Information Protection of Ukraine: Law of Ukraine No. 3475-IV dated 23.02.2006 Verkhovna Rada of Ukraine. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2006, No. 30, Art. 258. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15iText> (access date: 11/10/2022).
3. Kyrychok R.V., Skladanniy P.M., Buryachok V.L., Gulak H.M., Kozachok V.A. (2016). Problems of ensuring security control of corporate networks and ways to solve them. *Scientific notes of the Ukrainian Research Institute of Communications*. No. 3, P. 48–61.
4. Horash I.A., Sichko T.V. (2020). Analysis of popular corporate information systems. *Computer technologies of data processing*. P. 26–30.
5. Wind M.B. (2014). The technology of building an optimal model of data storage in state bodies. *Scientific and technical information*. No. 1. P. 35.

6. Buchyk S.S. (2016). Methodology of risk analysis of the tree of identifiers of state information resources. *Protection of information*. No. 1. P. 81–89.
7. W. Ten, G. Manimaran, and C.-C. Liu. (2020). “Cybersecurity for critical infrastructures : Attack and defense modeling.” *IEEETrans. Syst., Man Cybern. A*, vol. 40, no. 4, pp. 853–865.
8. Borsukovsky Yu.V., Borsukovsky V.Yu. (2017). Recommendations for categorizing information with limited access. *Modern information protection*. No. 4. P. 9–17.
9. Buriachok V.L. (2016). Information and cyberspace: security problems, methods and means of combating them: manual / [V.L. Buriachok, S.V. Tolyupa, V.V. Semko et al. ]. K.: DUT-KNU, 178 p.
10. Hryshchuk R. (2018). Construction methodology of information security system of banking information in automated banking systems: monograph / R. Hryshchuk, S. Yevseiev, A. Shmatko // Vienna.: Premier Publishing p. r. o., 284 p.
11. Information Systems Audit and Control Association (ISACA). IT-Governance and Process Maturity. Retrieved from <https://www.isaca.org/bookstore/it-governance-and-business-management/wgpm> (access date: 03/13/2022).
12. Voytovych V.S., Hrynyk R.O. (2016). The main security problems of cyberspace of Ukraine. Coll. abstracts of reports International scientific and practical conference “Information security in modern society”. November 24-25, 2016. Lviv: LDUBZHD, P. 23–24.
13. Graivoronsky M.V. (2015). Modern approaches to ensuring cyber security / Materials of the XVII All-Ukrainian scientific and practical conference of students, postgraduates and young scientists “Theoretical and applied problems of physics, mathematics and informatics”, NTUU “KPI”.
14. Danko Y. I. & Reznik N. P. (2019). Contemporary challenges for China and Ukraine and prospects for overcoming these challenges. *Global Trade and Customs Journal*, 14(6).
15. Reznik N., Hridin O., Chukina I., Krasnorutskyy O., Mykhaylichenko M. (2022). Mechanisms and tools of personnel management in institutional economics // AIP Conference Proceedings. 2413, 040012 <https://doi.org/10.1063/5.0089330>.
16. On the fight against terrorism: Law of Ukraine dated March 20, 2003 No. 638-IV (as amended and supplemented). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (access date: 03/20/2019).
17. On the main principles of ensuring cyber security of Ukraine: Law of Ukraine VIII of 05.10.2017 No. 2469-VIII (as amended and supplemented as of 21.06.2018). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2163-19/sp:max100> (access date: 03/20/2019).
18. Convention on cybercrime: Law of Ukraine dated September 7, 2005 No. 994\_575 (as amended and supplemented). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_575](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575) (access date: 03/20/2019).
19. Draft Law on Amendments to the Criminal Code of Ukraine on Establishing Liability for Cyberterrorism dated July 24, 2015 No. 2439a. Retrieved from [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH1VR68A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH1VR68A.html) (access date: 03/20/2019).
20. Hryshchuk R.V. (2016). Fundamentals of cyber security: Monograph / R.V. Hryshchuk, Yu.G. Danik Zhytomyr: ZhNAEU.

УДК 351:338.465:005.336.3

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-7](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-7)

## Євген КРАСНИКОВ

кандидат наук з державного управління, заступник начальника 155 військового представництва  
Міністерства оборони України, Харків, Україна  
ORCID: 0009-0008-6137-9401

## Yevgen KRASNYKOV

Candidate of Sciences in Public Administration, Deputy Chief of the 155th Military Representation of the  
Ministry of Defense of Ukraine, Kharkiv, Ukraine  
ORCID: 0009-0008-6137-9401

# ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ ДО НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

## IMPLEMENTATION OF STRATEGIC CHANGE MANAGEMENT TO THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES

*Впровадження стратегічного управління змінами до надання публічних послуг можливо лише тоді, коли публічна організація є стратегічно орієнтованою, в якій персонал має стратегічне мислення, застосовується система стратегічного планування, що дає змогу розробляти та використовувати інтегровану систему стратегічних планів, і поточна діяльність підпорядкована досягненню поставлених стратегічних цілей. Реалізація переваг у стратегічно орієнтованих організаціях дає змогу побудувати обґрунтовану послідовність дій щодо реалізації концепції і формування системи стратегічного управління до надання публічних послуг.*

*Підвищення якості надання публічних послуг завжди пов'язано з впровадженням певних змін. Відповідно слід впроваджувати не просто стратегічне управління, а стратегічне управління змінами. Існують різні підходи до стратегічного менеджменту в контексті управління змінами. Автором запропоновано відповідний механізм підвищення якості надання публічних послуг. Визначено складові процесу формулювання та реалізації стратегії. Доведено, що успішна стратегія забезпечує передбачення неминучих відхилень від тенденцій і вжиття попереджувальних дій. При цьому якщо середовище не є стабільним, корисність інформативності, на якій базується стратегія, викликає сумніви, і цінність стратегії зменшується.*

*Обґрунтовано, що у сучасному світі органи публічної влади, почуватимуться добре, якщо швидко реагуватимуть на зміни, навчатимуться на помилках і негайно змінюватимуть будь-яку політику, яка, як виявляється, не спрацьовує. Стратегія бути гнучкими передбачає завчасне рішення про те, що ми готові змінювати організаційні структури, процедури прийняття рішень, пропоновані послуги, обслуговувані групи клієнтів, використовуваних постачальників і роботу, яку люди повинні виконувати. Значну частину своєї роботи керівники публічних організацій можуть виконувати через звичайні комунікації. Існують різні підходи до стратегічного менеджменту в контексті управління змінами, але саме директивні та емерджентні можуть бути інтегровані саме через «комунікативний підхід». Директивним підходам віддають перевагу, коли середовище є стабільним і передбачуваним, вони підкреслюють важливість чітких цілей, делегованих повноважень та ефективних механізмів контролю. Емерджентний підхід наголошує на політичному та культурному аспектах змін і стверджує, що весь процес змін не може бути охоплений раціональною лінійною логікою. Незважаючи на очевидні відмінності між емерджентним і директивним підходами до управління змінами, вони не є взаємовиключними.*

*Автором наведено різні підходи до подолання опору в комунікації, ідеї щодо типів комунікації та сформувані запитання для комунікації і отримання результатів.*

**Ключові слова:** ефективність публічної організації; публічні послуги; підвищення якості послуг; підвищення якості надання послуг; подолання опору в комунікації; управління стратегічними змінами.

*Implementation of strategic change management in the provision of public services is possible only when a public organization is strategically oriented, in which the staff has strategic thinking, a strategic planning system is used, which allows to develop and use an integrated system of strategic plans, and current activities are subordinated to achieving the set strategic goals. The realization of advantages in strategically oriented organizations makes it possible to build a reasonable sequence of actions to implement the concept and form a strategic management system for the provision of public services.*

*Improving the quality of public services is always associated with the introduction of certain changes. Accordingly, not just strategic management should be implemented, but strategic change management. There are different approaches to strategic management in the context of change management. The author proposes a corresponding mechanism for improving the quality of public services. The components of the process of strategy formulation and implementation are defined. It is proved that a successful strategy provides prediction of inevitable deviations from*

trends and the adoption of preventive actions. Moreover, if the environment is not stable, the usefulness of the information on which the strategy is based is questionable, and the value of the strategy decreases.

It is substantiated that in the modern world public authorities will feel good if they react quickly to changes, learn from mistakes and immediately change any policy that, as it turns out, does not work. A strategy to be flexible involves making an early decision that we are ready to change organizational structures, decision-making procedures, services offered, customer groups served, suppliers used and the work that people should do. Leaders of public organizations can perform a significant part of their work through ordinary communications. There are different approaches to strategic management in the context of change management, but it is directive and emergent that can be integrated precisely through the "communicative approach." Policy approaches are preferred when the environment is stable and predictable, they emphasize the importance of clear goals, delegated powers and effective control mechanisms. The emergent approach emphasizes the political and cultural aspects of change and argues that the entire process of change cannot be embraced by rational linear logic. Despite the obvious differences between emergent and directive approaches to change management, they are not mutually exclusive.

The author presents various approaches to overcoming resistance in communication, ideas about the types of communications and formed questions for communication and obtaining results.

**Key words:** efficiency of public organization; public services; improving the quality of services; improving the quality of service provision; overcoming resistance in communication; strategic change management.

**Постановка проблеми.** Проблема забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади та надання ними якісних послуг у сучасних умовах набуває особливої актуальності. Підвищення якості надання публічних послуг прямо пов'язано з впровадженням певних стратегічних змін. Стратегічне управління змінами для надання публічних послуг має динамічний характер, оскільки перебуває в прямій залежності від різних внутрішніх та зовнішніх чинників. Застосування різних підходів до стратегічного менеджменту в контексті управління змінами породжують різні результати, які можуть не завжди задовольняють вимоги споживачів послуг. В даному контексті дослідження та обґрунтування найефективнішого підходу є досить актуальним завданням, а впровадження стратегічного управління змінами та розробка відповідних механізмів підвищення якості надання публічних послуг в сучасних умовах формують важливе наукове і практичне завдання.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичні і практичні аспекти управління змінами в органах публічної влади та подолання опору цим змінам розглянуті в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження управління змінами в органах публічної влади зробили такі вітчизняні вчені: О. Амосов, В. Боднар, Є. Бородін, Н. Гавкалов, Н. Грицяк, В. Дзюндзюк [1], М. Коваленко, Т. Маматова, М. Новікова, І. Петрова, Т. Пічугіна І. Семенець-Орлова, В. Сивоконь, С. Турчіна, І. Чикаренко, Ю. Шаров, В. Яценко та інші. А також зарубіжні вчені: І. Ансофф [2], Д. Бодді, Дж. Беннетт [3], М. Вебер [10], Р. Докінз, Д. МакКонкі [9], Х. Мінцберг [4], А. Петігрю [5], М. Портер [6], А. Тоффлер, Дж. Квінн [7], С. Ренсон і Дж. Стюарт [8] та інші.

Однак, незважаючи на значну кількість праць, присвячених проблематиці управління

змінами в органах публічної влади, існують інші аспекти даної проблематики, що потребують подальших досліджень. Зокрема, практично нерозкритим є впровадження стратегічного управління змінами до надання публічних послуг. Необхідність розв'язання окреслених завдань зумовили вибір тематики статті, а також актуальність і доцільність дослідження.

**Метою статті** є дослідження стратегічного управління змінами в публічних організаціях та розробка механізмів підвищення якості надання публічних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Автором пропонується розглянути окремо поняття «підвищення якості послуг» і «підвищення якості надання послуг». Якщо перше поняття пов'язане з кінцевим продуктом, – послугою, – та його характеристиками, то друге поняття пов'язане з процесом вироблення цього продукту і доставлення його до споживача, тобто з діяльністю виконавця послуги. У даній статті акцент робиться саме на підвищення якості надання публічних послуг, а не власне на публічні послуги, хоча, безумовно, вони пов'язані один з одним. З огляду на зазначене пропонується такий механізм підвищення якості надання публічних послуг, як наведено на рисунку 1.

Будь-яке покращення або будь-яке підвищення якості завжди означає зміни. Багато підходів до здійснення змін включають аналіз, проектування, планування та дії. Їх загальне представлення наведено в таблиці 1, при цьому послідовність завдань, описана в зазначеній таблиці, є спільною для більшості раціональних підходів до впровадження змін.

Реалізація цих змін неможлива без певної стратегії. Передбачення опору та управління ним є важливою підготовкою до впровадження змін, до реалізації стратегії підвищення якості публічних послуг, що розглядається у даній статті.



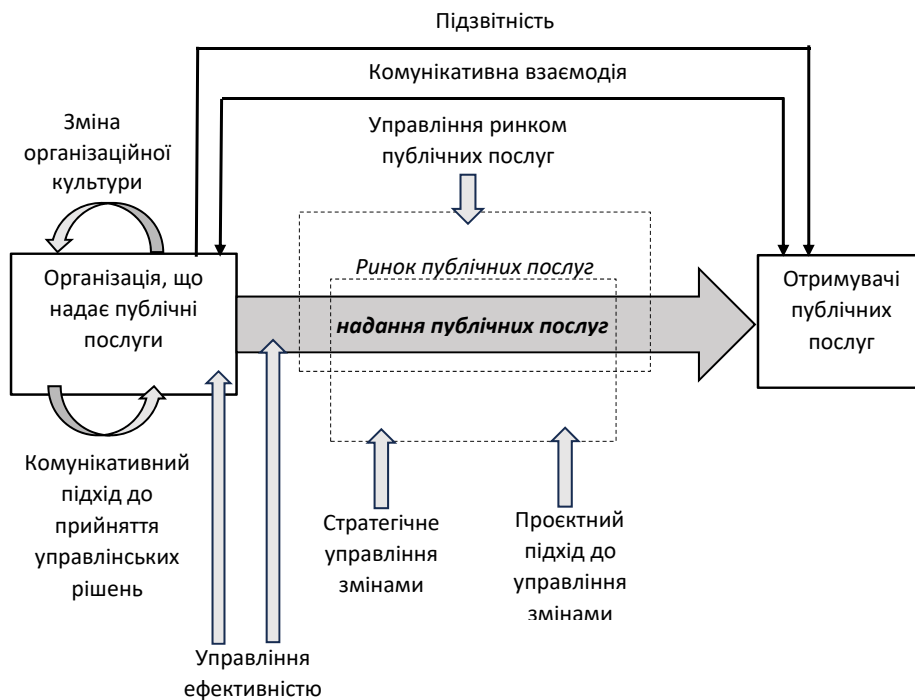


Рис. 1. Механізм підвищення якості надання публічних послуг

Джерело: Розроблено автором на основі [1–8]

Таблиця 1

Впровадження змін: основні складові

Складові	Призначення	Роботи	Методи	Результати
Аналіз	Зрозуміти організаційну культуру.	Комплексний аналіз. Аудит цінностей. 10М аудит.	Доповіді. Майстер-класи. Бесіди один на один.	Комплексна картина. Зацікавлені сторони. Ймовірний опір.
Дизайн	Визначення бачення. Допомога у залученні причіпників.	Консультація. Ітерація. Уточнення. Точна настройка.	Майстер-класи. Презентації. Консультації.	Бачення. Підтримка команди.
План	Детальна інформація про те, хто, що, коли і як буде робити.	Визначення завдань та ресурсів.	Дослідження. Діаграми Ганта і PERT.	Контроль. Необхідні документи. Узгоджені бюджети.
Реалізація	Досягнення змін.	Спілкування. Виконання ролей. Відстеження процесу. Коригування.	Зустрічі. Проекти. Спілкування.	Плановані зміни. Покращена якість. Тривала зміна.

Джерело: Розроблено автором на основі [1–8]

Місія стратегії – це її кінцева мета. Місії зазвичай формулюються в одному-двох реченнях та в позитивних тонах – як щось бажане. План, який поєднує місію, цілі, завдання і дії, називається стратегічним планом. Це засіб, за допомогою якого можна скоординувати дії людей і розгортання ресурсів (рис. 2).

Тут можна виділити декілька складових процесу формулювання та реалізації стратегії:

1. Стратегічний аналіз: визначення технологічних, економічних, ринкових, політичних, правових, етичних і соціальних змін, які впливають на організацію, і оцінка можливостей і загроз, які вони створюють.

2. Формулювання стратегії: виявлення, вибір та оцінка стратегічних варіантів, беручи до уваги їх бажаність для зацікавлених сторін, а також доцільність і ризик їх реалізації.

3. Реалізація стратегії: планування та розподіл ресурсів, розгляд організаційного дизайну та структури, визначення оперативних ролей і процедур та управління змінами. При цьому обрані дії (засоби) має бути в гармонії з духом і наміром місії та цілей стратегії. Коли засоби суперечать цілям, цілі руйнуються. Роздуми про зміни таким чином є стратегічним мисленням.

4. Стратегічна парадигма. Парадигми – це набори основних припущень. Іноді ці базові



Рис. 2. Візуалізація стратегії

Джерело: Розроблено автором на основі [1–8]

припущення робляться чіткими та ясними. Наприклад, поняття стратегічного управління несе в собі припущення про права та повноваження менеджерів; погляди на те, як мають бути структуровані організації та на чію користь; погляди на те, яких людей слід найняти та як приймати рішення. Такі припущення впливають на значення, яке люди надають тому, що вони чують і бачать; їхній погляд на те, що є прийнятним, і ступінь важливості, який вони надають правилам і процедурам. Коли ми нижче розглядатиме культурні зміни, то побачимо, що потрібен дуже особливий підхід до управління змінами, коли вони включають «зміну парадигми». Оскільки «зміна парадигми» передбачає зміну способу мислення людей, тобто зміну способів мислення, які вони зазвичай використовують, не дивно, що це є складною справою.

З часом стратегічна парадигма стала домінуючою парадигмою в багатьох публічних організаціях. Багато оригінальних проявів і прийомів стратегічного управління сьогодні є важливими характеристиками управління публічними послугами. Деякі переваги стратегічного управління є такими:

- цілісність: рішення приймаються лише в світлі повної інформації про ймовірний вплив на всю організацію;
- довготривалість: прийняття рішень з урахуванням їхніх довгострокових наслідків;
- координація: дозволяє координувати діяльність підрозділів та інших установ;
- готовність: формулювання стратегії стимулює емпатійне та прогнозне мислення щодо загроз для груп клієнтів і ресурсів та заохочує до планування на випадок непередбачених ситуацій;
- оцінюваність: дозволяє легше визначати критерії, за якими можна виміряти продуктивність;
- креативність: роздуми про майбутнє спонукають до творчого мислення щодо надання послуг та нових методів їх надання.

Успішна стратегія забезпечує передбачення неминучих відхилень від тенденцій і

вжиття попереджувальних дій. Але у будь-якому випадку стратегія може бути настільки хорошою, наскільки хороша інформація, на якій вона базується. Якщо середовище не є стабільним, корисність інформації, на якій базується стратегія, викликає сумніви, і цінність стратегії зменшується. Навіть за обставин, які роблять можливість стратегічного управління сприятливою, це все одно коштує дорого, і іноді важко продемонструвати, що є вигоди, співмірні з витратами.

Для початку важко погодитися з тим, що було б правильним показником ефективності. Так, річні звіти та звітність взагалі в публічному секторі часто відображають суспільні відносини та ймовірний вплив на відповідні органи влади. Проте вони можуть не надати точного опису ефективності. Якщо ми маємо достовірний звіт про ефективну роботу організації, то важко сказати однозначно, що вона була ефективною завдяки стратегічному управлінню. І навпаки: якщо ми маємо достовірний звіт про те, що ефективність була низькою, можливо, це відбулось через погану практику управління, а не через погану стратегію. Втім, навіть якщо витрати на розробку та реалізацію стратегій можуть бути виправдані, стратегії все одно можуть виявитися хибними, якщо організація зіткнеться з необхідністю швидко реагувати на несподівані події, такі як війна, поганий урожай, повінь, стихійне лихо або інфекційне захворювання.

У сучасному бурхливому світі органи влади, як й інші організації, ймовірно, почуватимуться добре, якщо швидко реагуватимуть на зміни, навчатимуться на помилках і негайно змінюватимуть будь-яку політику, яка, як виявляється, не спрацьовує. Стратегія бути гнучкими передбачає завчасне рішення про те, що ми готові змінювати організаційні структури, процедури прийняття рішень, пропоновані послуги, обслуговувані групи клієнтів, використовуваних постачальників і роботу, яку люди повинні виконувати.

Однак гарні результати не обов'язково означають, що стратегія працює. Це може

бути просто короткотерміновий успіх. Подібним чином погані результати не обов'язково свідчать про погану стратегію – без неї результати могли б бути ще гіршими. Тому одним із розповсюджених підходів до оцінювання стратегій є оцінка «відповідності» між стратегічними місіями, цілями, завданнями та діями організації та її внутрішніми ресурсами.

Для гарної «стратегічної відповідності» ресурси повинні бути розгорнуті відповідно до майбутньої місії організації. Це може означати закриття деяких підрозділів і перенавчання їх персоналу для надання нових послуг або роботи в новому місці. Тоді виникає питання, чи мають перерозподілені ресурси – зазвичай люди – «стратегічні можливості» для виконання тактичних дій, необхідних для досягнення тактичних цілей, які сприятимуть досягненню стратегічної мети організації. Якщо середовище стабільне, то можна розробляти відповідні стратегії. Вони мають бути чіткими, лаконічними та зв'язними. Дії, необхідні для їх реалізації, мають бути розумними, тобто конкретними, такими, що піддаються виміру та бути реально досяжними за відведений час. Якщо середовище не стабільне, то краще використовувати ідею Беннетта [3] щодо створення «карти», яка показує «шляхи евакуації», «блокпости» та «мости».

Як показує практика, багато стратегій є помилковими. А історія показує, що близько половини військових стратегій були невдалими, оскільки примхи техніки та моральний дух солдат часто заважали їх успішній реалізації. Щоб такого не відбувалось, необхідно шукати зміни, які потрібно вносити щодня, щотижня, щомісяця, щороку, тобто реалі-

зовувати стратегічні зміни. Це стосується будь-якої організації, у тому числі (навіть, у більшому ступені) організацій, що надають публічні послуги.

На перший погляд стратегічна місія будь-яких організацій, що надають послуги, може здатися очевидною, оскільки пов'язана зі сферою їхньої діяльності. Але водопровідні компанії пробували надання послуг у сфері водних видів спорту та відпочинку, телефонні компанії – послуги покупок поштою та кабельного телебачення, а електроенергетичні компанії надавали інформаційні послуги за допомогою оптичних волокон, обмотаних навколо своїх повітряних кабелів. Метою вищої освіти є, наприклад, передача знань, культури та цінностей попередніх поколінь чи генерування нових знань, культури та цінностей? Навчити студентів чи змусити студентів навчатися самостійно? Чи це для того, щоб підготувати студентів до лідерства, чи для того, щоб забезпечити «мозковий корм» для глобального капіталізму?

Ми не можемо припустити, що в майбутньому все буде так, як було в минулому. Як сказав Геракліт: «не можна двічі увійти в одну річку». Школа в центрі міста, яка бачить можливості для виживання, спеціалізуючись на інформаційних технологіях, спорті, мистецтві, танцях або музиці, повинна бути впевнена, що має спеціальні ресурси та технічні навички для реалізації таких можливостей.

Рисунок 3 демонструє взаємопов'язані компоненти стратегічного мислення та стратегічних дій. Проведення стратегічного аналізу на рисунку 3 допоможе нам визначити, хто є зацікавленими сторонами.

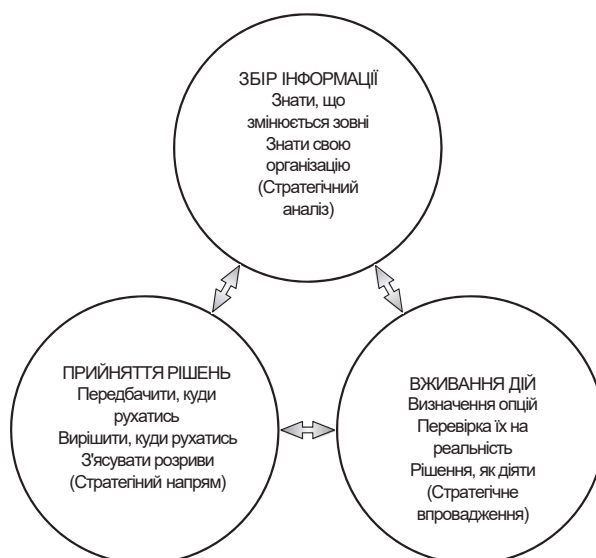


Рис. 3. Взаємозв'язок стратегічної думки та дії

Джерело: Розроблено автором на основі [3]

Коли публічні послуги надає приватна організація, зацікавлені сторони в основному складаються з акціонерів, персоналу, постачальників і клієнтів. Коли публічні послуги надає публічна організація, зацікавлені сторони часто включають набагато ширше коло осіб та організацій. Це можуть бути користувачі послуг, платники податків, політики різного рівня, державні аудитори, члени регулюючих органів, органів ліцензування, громадських організацій і широкий спектр груп тиску та лобістів. Ці зацікавлені сторони зазвичай мають різні інтереси та очікування. Як пропонують Ренсон і Стюарт: «Стратегічне управління суспільним надбанням має ґрунтуватися на багатшому політичному процесі, який залучає громадськість до дебатов, переговорів і балансування, оскільки суперечливі інтереси зважуються та оцінюються» [8, с. 48]. У приватних організаціях однією центральною ланкою стратегії є прагнення отримати перевагу над конкурентами, а іншою є ускладнення виходу на ринок новим конкурентам. Якщо публічні послуги надає публічна організація, це не завжди доречно. Так, Ренсон і Стюарт стверджують, що управління стратегічними змінами в публічних організаціях не те саме, що в приватних організаціях. По-перше, публічні організації не стикаються з ринковим вибором – часто причиною, чому вони надають послуги, є неспроможність ринку. По-друге, вони не реагують на вимоги ринку – вони реагують на запити громадськості, які часто висуваються через політичні процеси. По-третє, публічні організації не мають великого вибору щодо свого місця розташування або клієнтів, яких вони обслуговують – вони не можуть легко переїхати або відмовитися від старих клієнтів на користь нових.

Для аналізу зовнішнього середовища, в якому працюють публічні організації, можна використати низку методів. Часто використовується аналіз PEST. PEST – це мнемоніка, яка означає врахування політичних, економічних, соціальних та технологічних впливів. Інші дослідники надають перевагу аналізу TEMPLES, який передбачає врахування технологічних, економічних, ринкових, політичних, правових, етичних та соціальних впливів. Ще одним досить простим інструментом є SWOT-аналіз. SWOT означає сильні сторони, слабкі сторони, можливості та загрози. SWOT-аналіз можна легко інтегрувати з аналізом TEMPLES, запитуючи щодо кожної складової останнього: «Чи є загроза або можливість?».

Підвищення якості надання публічних послуг завжди пов'язано з впровадженням

певних змін. Відповідно слід впроваджувати не просто стратегічне управління, а стратегічне управління змінами. Існують різні підходи до стратегічного менеджменту в контексті управління змінами. Так, директивним підходам віддають перевагу, коли середовище є стабільним і передбачуваним. Їх часто вихваляли як основу теорій «досконалості». Як приклад можна навести відому модель McKinsey «7S», котра була широко визнана як основа для аналізу змін.

Модель McKinsey «7S»:

1. Структура: структура організації.
2. Стратегія: загальний напрямок, який обрала організація.
3. Системи: процедури, які дозволяють організації функціонувати.
4. Стиль: підхід організації та її керівників.
5. Персонал: співробітники та їхні потреби в розвитку та мотивації.
6. Навички: компетенції, необхідні в організації.
7. Вищі цілі: вираження організаційних цінностей та бачення.

Ключовою перевагою моделі McKinsey «7S» є її простота. Модель охоплює різні елементи, які слід враховувати, але вона не розкриває багато взаємозв'язків між ними (рис. 4). Структура могла б бути кращою з восьмим елементом – синергією, який демонстрував би, наскільки добре всі елементи працюють разом.

Таким чином узагальнимо особливості директивних підходів до управління змінами:

- Перевагу слід віддавати спрощеним структурам.

- Не слід уникати суперечок і викликів.
- Існує багато аспектів, якими потрібно керувати одночасно.
- Необхідно змінити кадровий склад і організаційну структуру.

Іншим видом підходів є емерджентні підходи. Прибічники цих підходів підкреслюють важливість розуміння того, як насправді працює процес змін, на відміну від директив, як він має працювати. Директивні підходи підкреслюють важливість чітких цілей, делегованих повноважень та ефективних механізмів контролю. Директивні підходи припускають, що зміни в організаціях розгортаються як послідовність логічно послідовних дій.

Емерджентний підхід наголошує на політичному та культурному аспектах змін і стверджує, що весь процес змін не може бути охоплений раціональною лінійною логікою. Раціональні виміри змін при цьому не заперечуються. Швидше, вони розглядаються як переплетені з культурними та політичними

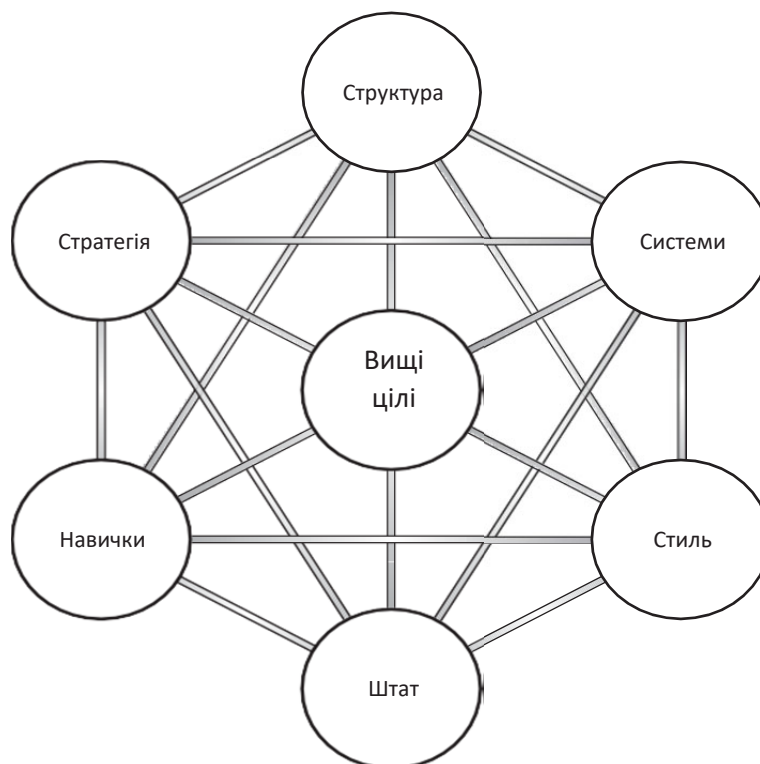


Рис. 4. Зв'язок елементів моделі McKinsey «7S»

Джерело: Розроблено автором на основі [8]

процесами, в яких беруть участь «жертви» та бенефіціари запропонованих змін. Кожне рішення про зміну включає три елементи, які постійно взаємодіють один з одним. Ці три елементи – це контекст, зміст і процес змін:

– Контекст стосується навколишнього середовища: *навіщо потрібна ця зміна?*

– Зміст відповідає на запитання: *які дії будуть потрібні?*

– Процес відповідає на питання: *як ці дії мають бути реалізовані?*

Ці елементи взаємодіють безперервно, і керівник змінами повинен керувати ними одночасно (рис. 5).

Квінн стверджував, що стратегічні зміни є еволюційним, а не революційним процесом. Ці ідеї сильно контрастують з ідеями «дизайнерських» стратегів, таких як Портер [6] і

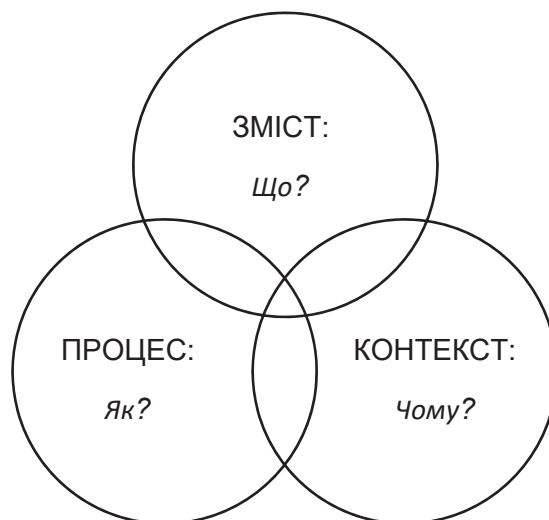


Рис. 5. Стратегічні зміни: інтеграція контексту, змісту та процесу

Джерело: Розроблено автором на основі [2, 4, 6, 7]

Ансофф [2]. Розробка довгострокових стратегій змін може бути цікавим, але марним відволіканням від необхідності вносити короткострокові повсякденні зміни, які щодня роблять речі трохи кращими. Це не так драматично, як планувати довгострокові зміни. Але грандіозні довгострокові схеми переглядають багато зацікавлених сторін, позбавляючи їх багатьох очікуваних переваг. Можливо, краще розпочати багато короткострокових ініціатив, а потім безжально обрізати ті, які не приживаються і не дають плодів. Ті, хто виступає за невідкладний підхід до управління змінами, ймовірно, вважають, що природний відбір на ринку є більш показовим, ніж «стратегічний вибір» потенційного менеджера директивних стратегічних змін.

Незважаючи на очевидні відмінності між емерджентним і директивним підходами до управління змінами, вони не є взаємовиключними. Публічні організації можуть використовувати обидва в різний час. Мінцберг визначає суть взаємодоповнювальної природи емерджентних і директивних підходів у своїй праці про «створення змін». Популярна точка зору розглядає стратега або як планувальника, або як провидця; хтось сидить на п'єдесталі та диктує блискучі стратегії для реалізації всім іншим. Усвідомлюючи важливість мислення наперед і особливо потребу в творчому баченні в цьому педантичному світі, я хочу запропонувати додатковий погляд на

стратега – як на розпізнавача шаблонів, учня, якщо хочете, хто керує процесом, у якому стратегії (і бачення) можуть виникати, а також бути навмисно задуманими [4, с. 65].

Насправді, за словами Мінцберга, стратегічні зміни є «виготовленими», а не запланованими. Виходячи з цього, завдання полягає в тому, щоб операціоналізувати заклик Мінцберга до підходу «розробки», який поєднує в собі директивний і емерджентний підходи до управління змінами. Ми пропонуємо комунікативний підхід для досягнення цієї інтеграції. Різні види комунікацій, якими менеджери можуть навчитися користуватися, узагальнено на рисунку 6.

Значну частину своєї роботи керівники можуть виконувати через звичайні комунікації. Ми вважаємо, що директивні та емерджентні підходи до управління змінами можуть бути інтегровані саме через «комунікативний підхід» до управління змінами. Пропонований нами комунікативний підхід визнає думку Петігрю [5] про те, що зміни не просуваються вперед лінійно, через легко визначені етапи. Ми погоджуємося з Петігрю в тому, що впровадження змін у публічних організаціях ускладнюється особистими планами та суперечливими цілями менеджерів і спеціалістів, яких торкнуться зміни. Ми розглядаємо управління змінами як переміщення між мисленням внутрішнього світу та комунікаціями зовнішнього світу. Ключові навички,

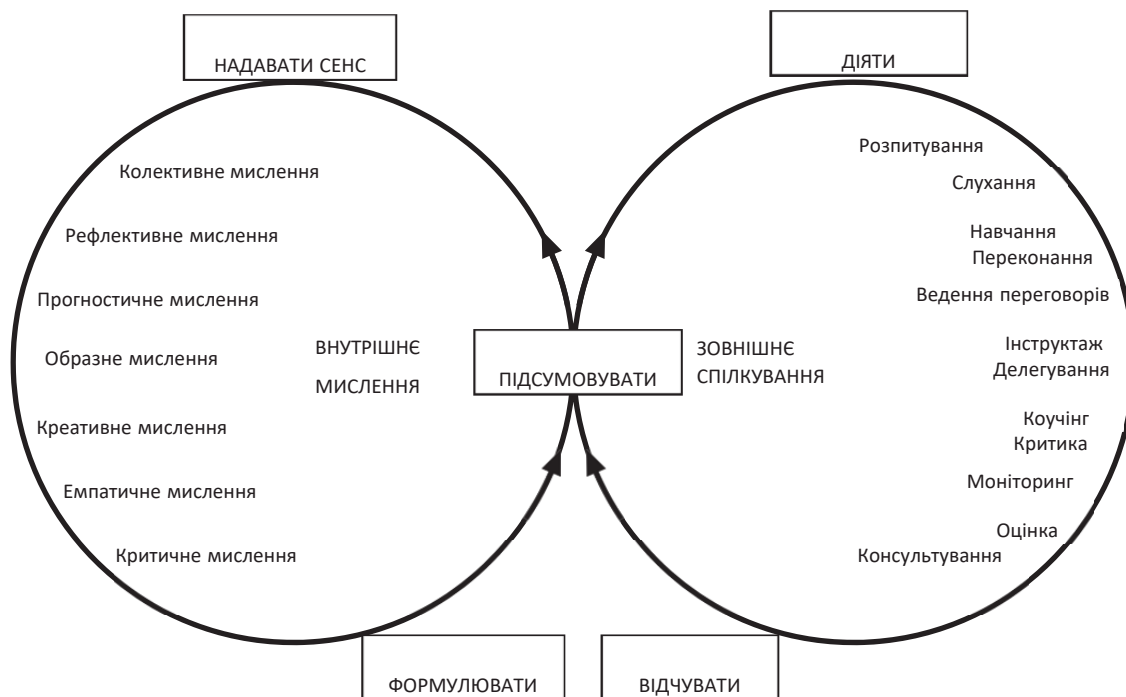


Рис. 6. Комунікативний підхід до стратегічного управління змінами

Джерело: Розроблено автором на основі [2, 4–6, 7]

необхідні у внутрішньому світі – це навички мислення. Ключовими навичками, необхідними у зовнішньому світі, є навички комунікації (рис. 6).

Існують різні підходи до подолання опору в комунікації, наприклад, переконання, делегування та консультування. Початкові комунікації включали збір і перевірку інформації, розробку емпатійних прогнозів щодо того, як інші люди, ймовірно, будуть думати і відчувати, а потім обдумували з ними разом можливі рішення. Оскільки можливі шляхи впровадження змін стають зрозумілішими, комунікації стають більш переконливими, делегуючими чи консультативними. Ідеї щодо типів комунікацій, які потрібні, і з ким потрібні, ми отримуємо, ставлячи запитання як собі, так і іншим. Корисні запитання, які можна поставити собі чи іншим, можна згрупувати відповідно до складових пропонованого комунікативного механізму управління змінами для підвищення якості надання публічних послуг:

1. Керування мотивами.
2. Зондування.
3. Підготовка ґрунту.
4. Пошук союзників.
5. Управління зовнішніми стейкхолдерами.
6. Управління інсайдерами.
7. Управління керівниками.
8. Перші кроки перед впровадженням змін.
9. Заключні кроки перед впровадженням змін.
10. Впровадження змін.
11. Управління результатами.

Постановка запитань, згрупованих відповідно до складових, спонукає до роздумів, які є особистими, емпатичними, але у той же час і політичними. Дані запитання було сформовано нами на підставі узагальнення поглядів фахівців з управління змінами, стратегічного управління та управління якістю. Розглянемо їх докладніше.

### **1. Керування мотивами**

Набагато легше ефективно використовувати комунікації, спрямовані на переконання, просування або переговори, якщо люди мають певне уявлення про те, «що це значить для них» або «чим воно може бути». До 30 відсотків людей можуть бути вмотивовані допомогти подолати опір 70 відсотків, які, ймовірно, спочатку будуть чинити опір новим ідеям. Для успішного керування мотивами слід задатись низкою запитань:

- Чому ми все-таки намагаємося зробити ці зміни і що це за зміни?
- Чиї позиції ці зміни можуть зачепити?
- Хто спочатку ініціював ідею змін?

– Що спричинило потребу в цих змінах зараз?

– Хто захищає зміни, коли їх було вперше обговорено?

– Хто прийняв ідею змін і чому?

– Хто підтримав зміни і чому?

– Хто виступає проти змін і чому?

Коли ви поставили собі ці запитання та надали на них свої відповіді, ви готові планувати свій перший раунд опитувань і комунікацій для збору «розвідувальної» інформації.

### **2. Зондування**

Коли буде знайдено зацікавлених сторін, яких, ймовірно, торкнуться зміни, слід попросити їх уявити, як відбуваються зміни. Слід розповісти їм те, що вони побачать і почують. Після цього слід запитати їх, що вони відчують і думають, коли уявляють зміни, що мають відбутись.

На цьому етапі потрібно поставити собі такі запитання:

– Які існують групи інтересів?

– Хто буде ключовими зацікавленими сторонами?

– Хто підтримає ці зміни?

– Ви вже в змозі скласти карту сил?

– Як ви можете дізнатися, що насправді стоїть за кожним опором?

– Як ви відчуваєте себе на місці всіх ключових зацікавлених сторін?

– Як ви можете зібрати факти, цифри, думки та ставлення до змін?

– Як ви можете намалювати карту всіх відносин між зацікавленими сторонами?

– Що ви будете робити, якщо блокування, низька продуктивність або зовнішні зміни вказуватимуть на можливу загрозу прогресу ваших змін?

– На які попереджувальні сигнали ви будете звертати увагу?

– Які ваші плани на випадок непередбачених обставин?

Відповівши на ці запитання, можна починати готувати основу для змін.

### **3. Підготовка ґрунту**

Уявимо, що зміна вже впроваджена, і дамо відповіді на такі запитання:

– Що помітять люди?

– Що фізично буде іншим?

– Як ви будете оприлюднювати успіхи?

– Як відчуються зміни?

– Які у вас є плани на випадок непередбачених обставин?

– Як це буде насправді виглядати, звучати, відчуватися?

– Чи можете ви створити чітку картину або «бачення» змін?

– Як ви можете поділитися своїм баченням з тими, хто може зацікавитися змінами?

– Які нові ролі та структури ви створите, щоб підтримати зміни?

– Що ви зробите, щоб створити широке визнання необхідності змін?

– Що ви зробите, щоб забезпечити широке визнання методів впровадження змін?

– Чи є у вас подальший план комунікацій щодо змін?

– Чи можете ви намалювати візуальне представлення кроків, передбачених вашим планом спілкування з іншими ключовими зацікавленими сторонами?

Після відповіді на дані запитання можна переходити до наступної складової, пам'ятаючи, що якими б добрими не були ваші актуальні та резервні плани, знадобиться підтримка союзників, щоб допомогти їх реалізувати.

#### **4. Пошук союзників**

Союзники – це люди, які підтримають наші ідеї, заступатимуться за нас і відстоюватимуть наші зміни. Союзників слід шукати не лише серед окремих осіб, а й серед груп, якими можуть бути міждисциплінарні команди або міжвідомчі робочі групи. У такому разі слід відповісти для себе на такі запитання:

– Які групи варті тих труднощів, які виникнуть при роботі з ними?

– Чи переваги роботи з кожною групою переважають труднощі?

– Якщо ви використовуєте групи, за чим ви будете стежити при роботі з ними?

– Чи має група необхідні рольові навички та навички мислення?

– Як ви впорастеся з неминучими тривогами, що виникатимуть у членів груп з приводу змін?

– Як ви заохочуватимете ротацію лідерських ролей у міру зміни завдання?

– Як ви вирішуєте частоту та тривалість кожної зустрічі групи?

– Як ви будете керувати групами через різні методи групової роботи?

Відповівши на ці запитання, можна переходити до наступної складової.

#### **5. Управління зовнішніми стейкхолдерами**

На даному етапі необхідно вже мати складений список значущих зовнішніх стейкхолдерів, які можуть вплинути на плани змін на краще чи на гірше. Маючи цей список слід відповісти на такі запитання:

– Як ви будете контролювати ставлення ключових зовнішніх стейкхолдерів?

– Які події, пов'язані з пропонованими змінами, можуть змінити їхні погляди?

– Що ви будете робити, щоб попередити про можливість таких подій?

– Наскільки реалістичними можуть бути очікування зовнішніх стейкхолдерів?

– Що ви будете робити, щоб керувати їхніми очікуваннями?

– Хто може бути зовнішнім стейкхолдером, чий інтереси стануть очевидними лише пізніше?

– Які переваги ви могли б запропонувати кожному основному зовнішньому стейкхолдеру?

– Які у вас будуть варіанти, якщо блокування або ставлення з боку зовнішніх стейкхолдерів загрожують вашому прогресу у впровадженні змін?

– Якщо ви думаєте, що зовнішні стейкхолдери є складними, то як бути з внутрішніми стейкхолдерами?

#### **6. Управління внутрішніми стейкхолдерами**

На даному етапі слід мати список також і внутрішніх стейкхолдерів, насамперед тих, кого торкнуться зміни, розуміючи їхні сумніви, занепокоєння, очікування від пропонованих змін. Маючи такий список, слід відповісти на такі запитання:

– Як ви можете дізнатися, які відповідні навички та досвід можуть мати люди?

– Хто із співробітників може бути готовий поділитися своїми міркуваннями щодо змін?

– Хто у вашому списку має силу, порівнянну з вашою або більшу, щоб протистояти змінам чи підтримати їх?

– Які переваги ви можете запропонувати внутрішнім стейкхолдерам?

– Як ви задовольните потреби внутрішніх стейкхолдерів?

– Які кроки ви зробите, щоб завоювати визнання внутрішніх стейкхолдерів?

– Як ви будете збирати їхні ідеї та пропозиції?

– За якими сигналами небезпеки ви будете спостерігати?

– Як ви будете контролювати ставлення внутрішніх стейкхолдерів до процесу впровадження змін?

#### **7. Управління керівниками**

У деяких випадках безпосередня участь керівників буде вирішальною для здійснення змін. Тому слід розглянути, яким чином керівники насамперед вищої ланки також є ключовими для пропонованих змін. Як можна на них впливати? Слід подумати про те, чи є ще більше керівників вищої ланки, які можуть раптово зацікавитися пропонованими змінами. Як можна запобігти чи використати їхню участь? На додаток до зазначених слід також надати для себе відповідь на такі запитання:



– Чи є способи, якими ви можете передбачити або зменшити ризики, описані вище?

– Які можуть бути ранні попереджувальні ознаки ймовірного втручання вищих керівників?

– Що потрібно робити, щоб своєчасно отримати такі ознаки?

– Що ви будете робити, якщо отримаєте такі ознаки?

– Чи можете ви намалювати візуальне представлення кроків, які вам потрібно зробити, і комунікацій, які вам потрібно налагодити з усіма вищими керівниками?

Якщо вдасться тримати співробітників і колег «на борту», а керівників – «в курсі», це вже є шляхом до досягнення позитивних результатів. Робочі процеси часто настільки ж важливі, як і кінцеві результати, і перші кроки є дуже важливі. Тому після відповіді на зазначені запитання слід переходити безпосередньо до них.

### **8. Перші кроки перед впровадженням змін**

В якості перших кроків, можливо, знадобиться повідомити про зміну культури. Можливо, про щось інше. Але у будь-якому випадку слід намагатись досягти того, щоб початковий хід призвів до якомога більшої кількості нової інформації, особливо про ймовірні джерела опору. У той же час не слід розкривати занадто багато деталей про поки що попередні плани щодо впровадження змін. Тому слід спробувати «запустити повітряного змія» або «принести в жертву піщика», а також надати відповіді для себе на такі запитання:

– Чи всі ваші агенти та «датчики сповіщення» встановлені для моніторингу початкових реакцій?

– Які ризики пов'язані з першим кроком, який ви плануєте зробити?

– Чи потрібне більше прихованої інформації, перш ніж зробити свій перший крок?

– З ким слід поговорити, перш ніж зробити свій перший крок?

– Чия перша реакція була б корисною?

– З ким можна репетирувати і обговорювати перший крок?

– Що потрібно зробити, перш ніж «вийти на світло» зі своїми ідеями?

– Хто повинен зробити перший крок?

– Якби вас змусять полишити свої ідеї і плани, чи зможете ви зробити це, не ушкоджуючи свою репутацію?

– Якщо ви будете змушені відступити, які ваші шляхи відступу?

Під час початкових ходів не слід залучати своїх найкращих союзників, адже якщо початковий хід піде не так, це може призвести до їх дискредитації.

### **9. Заключні кроки перед впровадженням змін**

Під час планування на випадок надзвичайних ситуацій слід подумати про всі речі, які можуть бути терміновими для пропонуваного змін. Тут слід відповісти на такі запитання:

– Якою буде ваша стратегія виходу, якщо загрожує невдача?

– Як можна обмежити шкоду?

– Як ви будете контролювати прогрес впровадження змін?

– Хто може добитись його припинення?

– Що ви робитиме, якби зміни не вдалися?

– Що ви можете зробити, щоб розпізнати негативні попереджувальні знаки щодо впровадження змін?

– Як ви будете оприлюднювати успіхи і для кого?

– Які конкретні успіхи буде важливо оприлюднити?

– Що ви будете робити, щоб отримати більше знань про впровадження змін на майбутнє?

– Для кого ці знання будуть цікавими або цінними?

– Які ви матиме канали зворотного зв'язку під час впровадження змін?

### **10. Впровадження змін**

Стратегічне мислення та управління змінами не мають бути монополізованими вищим керівництвом публічних організацій. Сучасним керівникам на всіх рівнях потрібно рефлексивно думати про інформацію, прогнозувати уявне майбутнє, творчо думати про інноваційні розробки, емпатійно думати про наслідки для інших і критично мислити, оцінюючи варіанти змін. Коли керівники впроваджують зміни, їм потрібні навички менеджера, якого б ми назвали «комунікативний менеджер». Комунікативний менеджер відрізняється від менеджера з комунікацій, оскільки якщо для другого комунікації – це функціональні обов'язки, то для першого – це стиль поведінки і керівництва.

### **11. Управління результатами**

На цьому етапі потрібно буде подумати про власну ефективність, а також про ефективність персоналу організації, що надає публічні послуги, зокрема, відповівши на такі запитання:

– Що вважатиметься прийнятною ефективністю?

– Як буде оцінюватися ефективність?

– Чи можуть змінитися бажані результати змін?

– Чи будете ви залучати команди чи робочі групи до перевірки їх власної ефективності?

– Як ви змусите людей домовитися про те, як вони збираються працювати разом над збереженням результатів змін?

– Які винагороди будуть запропоновані або які санкції будуть запропоновані, щоб заохотити підтримку змін?

– Хто підтримуватиме зміни та стежитиме за їх подальшим успіхом?

**Висновки.** Запропонований механізм підвищення якості надання публічних послуг, який ґрунтується на комунікативній взаємодії організацій, що надають публічні послуги, з отримувачами цих послуг і збільшенні підзвітності перед ними; передбачає здійснення управління ринком публічних послуг, стратегічне управління змінами щодо підвищення якості надання публічних послуг та використання проєктного підходу до управління цими змінами, управління ефективністю як процесу надання публічних послуг, так і діяльності організацій, що надають публічні послуги,

впровадження комунікативного підходу до прийняття управлінських рішень і зміну організаційної культури для створення «культури якості» в організаціях, що надають публічні послуги.

Підвищення якості надання публічних послуг завжди пов'язано з впровадженням певних змін. Відповідно в публічній організації слід впроваджувати не просто стратегічне управління, а стратегічне управління змінами. Використання перелічених вище запитань є корисним для того, щоб структурувати мислення про стратегічне управління змінами, щоб здійснювати необхідні комунікації і перейти від ідеї про необхідні зміни до впровадження цих змін і управління їх результатами. Ці запитання і комунікації на їхній основі допоможуть визначити, знайти ресурси, спланувати, запровадити й оцінити операційні зміни, які знадобляться, щоб перейти від ідеї до реалізації.

#### Література:

1. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія / В. Б. Дзюндзюк. Х. : Вид-во ХарPI УАДУ "Магістр", 2003. 236 с.
2. Ansoff, I. *The Practice of Management*. Mercury. 1961.
3. Bennett, J. *Corporate Strategy*. FT Management. 2009.
4. Mintzberg, H. 'Crafting Strategy'. *Harvard Business Review*, July–Aug., 1987. p. 65.
5. Pettigrew, A. *The Management of Strategic Change*. Basil Blackwell. 1987.
6. Porter, M. E. *Competitive Advantage*. The Free Press. 1980.
7. Quinn, J. B. *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Irwin Homewood. 2018.
8. Ranson, S. and Stewart, J. *Management for the Public Domain*. Macmillan. 2014.
9. McConkey, D. D. 'Organisation Development in the Public Sector' in Cummings, T. and Worley, C. G. (eds) *Organisation Development and Change*. 5th edn. West Publishing Co., 1993. pp. 634–642.
10. Weber, M. *The Theory of Social and Economic Organisation*. Macmillan. 1964.

#### References:

1. Dziundziuk V. B. (2003). *Efektivnist diialnosti publichnykh orhanizatsii* [Effectiveness of public organizations] : monohrafiia / V. B. Dziundziuk. Kh. : Vyd-vo KharRI UADU "Mahistr". 236 s. [in Ukrainian].
2. Ansoff, I. (1961). *The Practice of Management*. Mercury.
3. Bennett, J. (2009). *Corporate Strategy*. FT Management.
4. Mintzberg, H. (1987). 'Crafting Strategy'. *Harvard Business Review*, July–Aug., p. 65.
5. Pettigrew, A. (1987). *The Management of Strategic Change*. Basil Blackwell.
6. Porter, M. E. (1980). *Competitive Advantage*. The Free Press.
7. Quinn, J. B. (2018). *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Irwin Homewood.
8. Ranson, S. and Stewart, J. (2014). *Management for the Public Domain*. Macmillan.
9. McConkey, D. D. (1993). 'Organisation Development in the Public Sector' in Cummings, T. and Worley, C. G. (eds) *Organisation Development and Change*. 5th edn. West Publishing Co., pp. 634–642.
10. Weber, M. (1964). *The Theory of Social and Economic Organisation*. Macmillan.

УДК 351

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-8](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-8)

### **Володимир КРЕЙДЕНКО**

кандидат наук з державного управління, асистент кафедри парламентаризму Навчально-наукового Інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, вул. Академіка Ромоданова, 12/2, Київ, Україна, 04050

**ORCID:** 0000-0003-2300-7857

### **Лілія ГРИГОРОВИЧ**

кандидат філософських наук, асистент кафедри парламентаризму Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, вул. Академіка Ромоданова, 12/2, Київ, Україна, 04050

**ORCID:** 0000-0002-0762-5498

### **Volodymyr KREIDENKO**

Candidate of Sciences in Public Administration, Assistant at the Department of Parliamentarism of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko Kyiv National University, 12/2, Akademika Romodanova St, Kyiv, Ukraine, 04050

**ORCID:** 0000-0003-2300-7857

### **Liliya HRYHOROVYCH**

Candidate of Philosophical Sciences, Assistant at the Department of Parliamentarism of the Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko Kyiv National University, 12/2, Akademika Romodanova St, Kyiv, Ukraine, 04050

**ORCID:** 0000-0002-0762-5498

## **ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

## **FEATURES OF THE FUNCTIONING OF THE VERCHOVNA RADA (SUPREME COUNCIL) OF UKRAINE AS A SUBJECT OF STATE-ADMINISTRATIVE RELATIONS UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE**

*За демократичного режиму роль і значення парламенту об'єктивно зростає у зв'язку з необхідністю повноцінного забезпечення народного представництва, здійснення активного законотворення в інтересах суспільства. Суб'єктність Верховної Ради України в системі державного управління впливає з принципу парламентської автономії, необхідності побудови в Україні демократичної правової держави, та структурується у політичній, адміністративній, правовій та інших сферах. Тому у статті досліджуються особливості участі Верховної Ради України в системі державно-управлінських відносин в умовах дії правового режиму воєнного стану (з 24 лютого 2022 року).*

*Для досягнення вказаної мети проведено комплексне дослідження діяльності Верховної Ради України у сфері державного управління упродовж нетривалого періоду часу (лютий 2022 – травень 2023 року). На основі наукового аналізу відповідних тенденцій доведено, що в умовах воєнного стану, запровадженого в Україні у зв'язку з широкомасштабною російською збройною агресією 24 лютого 2022 року, роль і значення Верховної Ради України як парламенту Української держави та єдиного органу законодавчої влади зазнали помітних трансформацій, зумовлених воєнно-політичною динамікою та потребами забезпечення безпеки парламентської інституції.*

*Умови функціонування Верховної Ради України упродовж дії режиму воєнного стану спростовують тези про втрату Парламентом України його суб'єктності, занепад його ролі в системі державного управління тощо. Натомість спостерігаються суперечливі тенденції: з одного боку, піднесення законодавчої функції в діяльності Верховної Ради України в цей період, з другого боку, відносно зниження ваги бюджетної і контрольної функції Парламенту України. Їх поєднання і подальші перспективи розвитку залежать від можливих законодавчих змін у регулюванні парламентської діяльності, міжнародних та внутрішніх*

особливостей воєнно-політичних подій, тривалості дії режиму воєнного стану, складнощів повоєнного відновлення України тощо.

На основі проведеного дослідження запропоновано перспективні шляхи удосконалення законодавства та практики його реалізації в напрямі зміцнення ролі Верховної Ради України в системі державного управління.

**Ключові слова:** парламент, парламентаризм, Верховна Рада України, державне управління, воєнний стан, народні депутати України.

*Under the democratic regime, the role and importance of the parliament in this system objectively increases in connection with the need to fully ensure people's representation, implement active lawmaking in the interests of society, and ensure effective and efficient control over the executive power in accordance with general societal needs. The subjectivity of the Verkhovna Rada of Ukraine in the system of state administration derives from the principle of parliamentary autonomy, which gradually develops as Ukraine builds a democratic legal state, and is structured in political, administrative, legal and other spheres.*

*The purpose of this article is to study the peculiarities of the participation of the Verkhovna Rada of Ukraine as the state parliament in the system of state-administrative relations under the conditions of the legal regime of martial law (from February 24, 2022).*

*In order to achieve this goal, a comprehensive study of the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine in the field of public administration was conducted over a short period of time (February 2022 – May 2023). On the basis of a scientific analysis of the relevant trends, it has been proven that in the conditions of martial law introduced in Ukraine in connection with the large-scale Russian armed aggression on February 24, 2022, the role and significance of the Verkhovna Rada of Ukraine as the parliament of the Ukrainian state, the sole body of the legislative power, underwent noticeable transformations, caused by military and political dynamics and the needs of ensuring the security of the parliamentary institution. The analysis of the change in this role was carried out in terms of the differentiation of external management and internal management relations, the subject of which is the Verkhovna Rada of Ukraine. In the structure of foreign management relations, the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine began to be subordinated to the imperative of legislative provision of national security and defense as a leading constitutional value and the main direction of state policy under martial law. At the same time, in the internal management dimension, the problem of ensuring its own security and institutional continuity (permanent functioning of it as a single body of legislative power) acutely faced the parliament itself as a state institution.*

*The conditions of the functioning of the Verkhovna Rada of Ukraine in the real activity during the martial law regime refute theses about the loss of its subjectivity by the Parliament of Ukraine, the decline of its role in the state administration system, etc. Instead, contradictory trends are observed: on the one hand, the rise of the legislative function in the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine during this period, on the other hand, the relative decrease in the weight of the budgetary and control functions of the Parliament of Ukraine. Their combination and further prospects for development depend on possible legislative changes in the regulation of parliamentary activity, as well as on the military-political dynamics, the duration of the martial law regime, the difficulties of the post-war reconstruction of Ukraine, etc.*

*On the basis of the conducted research, promising ways of improving the legislation and the practice of its implementation in the direction of strengthening the role of the Verkhovna Rada of Ukraine in the system of state administration are proposed.*

**Key words:** parliament, parliamentarism, Verkhovna Rada of Ukraine, state administration, martial law, people's deputies of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Життя суспільства наповнене невизначеною кількістю комунікацій і потребує у силу своєї багатоманітності відповідного соціального регулювання, у якому чільне місце посідає державне управління. Найчастіше державне управління розглядається, як феномен, що у своєму інституційно-суб'єктному вимірі постає сферою діяльності системи органів виконавчої влади. Проте науково вивіреном і обґрунтованим, таким, що відповідає сучасним суспільно-політичним, управлінським і правовим реаліям, є висновок, згідно з яким у широкому розумінні поняття державного управління поширюється на всі три конституційно визначені гілки державної влади – виконавчу, законодавчу і судову, є сферою діяльності кожної гілки державної влади [3].

Разом з тим, хоча парламент у сучасній державі зазвичай не здійснює безпосереднього управління суспільством, і управлінський

процес у парламенті здебільшого торкається його внутрішньої (внутрішньо-парламентської) діяльності, все ж законодавчий орган впливає на інші державно-управлінські відносини, беручи участь (разом із главою держави) у формуванні органів виконавчої та/або судової влади; визначаючи нормативні умови функціонування цих гілок влади; несе відповідальність за ефективність діяльності уряду через партійну більшість (парламентську коаліцію); формує законодавчу базу для регулювання соціально-економічних та духовно-культурних, політико-правових та екологічних процесів у державі в цілому; здійснює парламентський контроль за системою органів виконавчої влади; бере участь у бюджетному фінансуванні системи державного управління та в контролі за витрачанням відповідних коштів від імені суспільства. Суб'єктність Верховної Ради України у системі державного управління впливає

із принципу парламентської автономії та її ролі і місця у системі державних органів. Так звані екстремальні або надзвичайні правові режими, які дають змогу організувати діяльність органів держави в складних, нестандартних ситуаціях [16; 18] мають особливе значення у функціонуванні усього механізму влади, у тому числі і для Парламенту. До числа останніх як у науці, так і у практиці державного управління віднесено правовий режим воєнного стану [4; 5; 8; 10; 11], яким є «особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» (стаття 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [15]). Запровадження правового режиму воєнного стану обумовлює зміни порядку здійснення державного управління загалом, у тому числі реалізації повноважень Верховної Ради України як суб'єкта державного управління в Україні.

**Метою цієї статті** є дослідження особливостей діяльності Верховної Ради України як суб'єкта державно-управлінських відносин в умовах дії правового режиму воєнного стану (з 24 лютого 2022 року).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В науковій літературі проблеми функціонування Верховної Ради України висвітлювалися вченими з теоретико-правових, конституційно-правових, державно-управлінських, соціологічних, історичних та політологічних позицій виходячи з визначення ролі та місця парламенту в системі державного управління, різноаспектністю впливу на них з боку єдиної в державі парламентської інституції. Згадані дослідження стосуються мирних умов реалізації управлінської ролі Верховної Ради України. Запровадження у зв'язку із безпрецедентною агресією з боку російської федерації на територію України правового режиму воєнного стану, специфіка якого в теоретико-правовому, конституційно-правовому, адміністративно-правовому та полі-

тико-правовому вимірах, стали предметом досліджень ряду сучасних українських науковців, зокрема, В. Белевцевої, П. Богуцького, В. Вернигори, В. Гошовської, Л. Демидової, Н. Коваленко, В. Ковалю, А. Комзюка, В. Костицького, С. Кузніченка, В. Литвина, В. Ліпкана, С. Магди, В. Настюка А. Ониськіва, В. Середи, В. Суценка та ін.

Звичайно, у зв'язку із запровадженням воєнного стану участь Верховної Ради України у функціонуванні системи державного управління зазнала істотних змін [13], при цьому враховується формування воєнної за своєю сутністю державно-управлінської парадигми України, що опосередковує потребу у відповідних наукових дослідженнях.

**Виклад основного матеріалу.** Початок широкомасштабної російської збройної агресії та введення у зв'язку з цим на території України воєнного стану в 2022 році зумовили відповідні зміни у різних сферах життєдіяльності держави і суспільства, здійснення інституційно-правових змін, трансформацію системи державного управління [2]. Оскільки ця агресія виявилася не тільки широким посяганням на права і свободи людини і громадянина, державний суверенітет і територіальну цілісність України, але й завдала потужного удару економіці країни та величезних збитків інфраструктурі, виробничим об'єктам, об'єктам комунальної та соціальної сфери, стала найбільшою загрозою національній безпеці, спробою знищення незалежності України [8]. Викликані цими загрозами трансформації охопили всі частини управлінського механізму та зумовили зміни в ролі й значенні суб'єктів державного управління.

Суб'єктами державного управління як носія прав і обов'язків у сфері публічного права, передбачених адміністративно-правовими нормами, є відповідні органи державної влади, здатні реалізовувати надані права, виконувати покладені на них обов'язки [1]. Останнє дає можливість прослідкувати зміни у діяльності Верховної Ради України як суб'єкта державного управління, її здатність адаптуватися до врахування державно-управлінської парадигми воєнного характеру, виробити власні підходи до організації управлінської діяльності в умовах невизначеності строків дії воєнного стану, воєнно-політичної динаміки, що зумовлює його введення і продовження, інтенсивності воєнних дій на територіях України тощо.

У зв'язку із запровадженням воєнного стану в Україні було встановлено особливий порядок організації та діяльності суб'єктів державного управління, спрямованого на

забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави; визначено обсяг і межі тимчасового обмеження та особливого порядку реалізації прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб; визначено види та порядок у реалізації заходів правового режиму воєнного стану [6]. Повноваження Верховної Ради України як суб'єкта державного управління виражаються в змінах форм і видів реалізації її конституційної компетенції, що знаходять своє відображення в конкретних діях і заходах, що здійснюються Парламентом як суб'єктом державного управління. Тут маються на увазі і можливість Парламенту втілювати свою волю у форму рішень, обов'язкових для виконання [16], за умови використання нових підходів до прийняття таких рішень, які врахували б максимальну кількість факторів, обумовлених війною та запровадженням правового режиму воєнного стану, а також враховували б аналіз, прогнозування, оптимізацію, економічне обґрунтування становища в умовах недостатньої кількості відомостей, часткової відсутності інформації [12].

Практична парадигма діяльності Верховної Ради України стала підпорядковуватися імперативу законодавчого забезпечення національної безпеки і оборони як головного напрямку державної політики в умовах воєнного стану при одночасному забезпеченні власної безпеки і безперебійного функціонування Парламенту та використання адаптивної моделі здійснення державного управління відповідно до конституційно визначеної компетенції та умов воєнного стану [13, с. 46–47], збереженні його політико-правової сутності в системі парламентаризму.

Отже, роль і місце Верховної Ради України у сфері державного управління за умов воєнного стану може бути проаналізована не тільки на рівні організації управління внутрішніх парламентських процесів, але й через аналіз змісту і спрямованості його впливу на керованість державними і суспільними процесами. Тут мова йде про взаємодію Парламенту з Президентом України, органами виконавчої влади, об'єктами державного управління. Спостерігаємо дві суперечливі, по суті протилежні тенденції: з одного боку, помітне певне посилення ролі парламенту в умовах війни, а, з другого боку, відбувається певне обмеження його компетенції.

На користь аргументу щодо вивіщення ролі парламенту в державному управлінні свідчать такі нормативно обумовлені процеси в умовах воєнного стану:

– Верховна Рада України є єдиним суб'єктом, уповноваженим легітимувати рішення глави держави щодо введення воєнного стану, його продовження, а також щодо його припинення (вона затверджує указ Президента України як Глави держави про введення цього правового режиму (пункт 31 частини першої статті 85 Конституції України [7]) (відтак, у разі незатвердження парламентом указу такий режим не вводиться), що вказує на центральне місце парламенту в інституціалізації цього екстремального правового режиму;

– Верховна Рада України залишилася єдиним органом законодавчої влади, зберігаючи цю моносуб'єктність навіть в умовах воєнного стану; зберігається заборона делегування повноважень Верховної Ради України іншим органам чи особам, що порушувало б моносуб'єктність законодавчої влади;

– Верховна Рада України продовжує діяти виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України (частина перша статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [14]);

– повноваження Верховної Ради України, передбачені Конституцією України, не можуть бути обмежені (частина третя статті 12 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [15]).

Попри певні обмеження щодо тривалості проведення безперервного пленарного засідання Парламенту (в середньому один-два дні на тиждень для ухвалення необхідних рішень), Верховна Рада України значно посилила свій вплив на сферу державного управління, інтенсифікувавши прийняття законів у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, зміцнення обороноздатності держави, посилення підтримки Збройних Сил України і в цілому всієї воєнної організації держави, захисту прав і свобод людини і громадянина, зміцнення захищеності критичної інфраструктури, посилення міжнародної складової в системі заходів з протидії російській збройній агресії в умовах воєнного стану. Так, лише за перший рік дії воєнного стану Верховна Рада України прийняла 384 закони в цілому, з яких приблизно 100 законодавчих актів, безпосередньо спрямованих на протидію збройній агресії російської федерації, у тому числі 9 заяв та 24 звернення до міжнародної спільноти із цього приводу. Крім того, у сфері європейської інтеграції парламентом України було прийнято 39 законів, 31 законопроект – за основу [17].

Разом з тим, компетенція Верховної Ради України зазнає певного формального обме-

ження за умов воєнного стану: 1) в умовах війни Парламент позбавляється права вносити зміни до Конституції України (частина друга статті 157 Конституції України [7]); 2) Верховна Рада України не може припинити чи призупинити свою діяльність (вибори до Верховної Ради України не оголошуються) (частина четверта статті 83 Конституції України [7]); 3) унаслідок численних змін до бюджетного законодавства обмежена бюджетна функція Верховної Ради України на користь зміцнення бюджетних повноважень Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України [14].

На практиці певних обмежень зазнає і контрольна функція Верховної Ради України. Зупинено аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовка та подання відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України. Окремо варто відмітити, що жодного разу Парламент України не обговорив стан додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану, малопомітно виявилася й діяльність тимчасових спеціальних і слідчих комісій парламенту. Окрім цього, фактично у Парламенті не проводилося парламентських слухань, суттєво обмежено застосування інституту депутатських запитів. При цьому в усіх цих випадках відповідні акти Верховною Радою України щодо звуження чи відмови від певних форм діяльності не ухвалювалися.

Водночас, зазначені вище проблеми дозволяють говорити про проблемні моменти в управлінській діяльності Верховної Ради України як автономного суб'єкта державного управління, що передбачає осмислення та своєчасне вжиття правових і організаційних заходів з метою оптимізації ролі Верховної Ради України у системі державного управління, зокрема:

– зміцнення правових засад управлінських практик із забезпеченням домінування Конституції та законів у нормативній основі управлінської діяльності Верховної Ради України;

– систематизація, законодавче закріплення та реалізація комплексу необхідних заходів із забезпечення безпеки Верховної Ради України, її Апарату та народних депутатів України в умовах воєнного стану;

– удосконалення положень Регламенту Верховної Ради України, що спрямовувалося

б на адаптацію законодавчої процедури до умов воєнного стану (спрощення низки елементів цієї процедури з метою прискорення ухвалення законів, зокрема, спрямованих на потреби зміцнення національної безпеки і оборони, обороноздатності держави, інституційного зміцнення і розвитку її організації та всіх її складових елементів, скерованих на оборону країни від російської воєнної агресії);

– інституційне зміцнення контрольної функції Верховної Ради України та парламентських комітетів (найперше – профільного Комітету з питань національної безпеки, оборони і розвідки), тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, із зазначенням можливих тимчасових обмежень в їх діяльності, зумовлених обставинами воєнного стану;

– подальше впровадження елементів електронного парламенту (розширення формату дистанційного режиму роботи колегіальних органів парламенту, а також – за необхідності – співробітників апарату) з урахуванням особливостей та необхідності збереження керованості парламентом як органом державного управління в умовах воєнного стану.

**Висновки.** Дослідження особливостей функціонування Верховної Ради України в умовах правового режиму воєнного стану демонструє ефективність використання сформованої спонтанно адаптивної моделі управління, яка передбачає поєднання нормативної, конституційно-правової основи діяльності Верховної Ради України з певними змінами державно-управлінської парадигми, зумовленими потребами захисту суверенітету та територіальної цілісності країни, воєнно-політичною динамікою та необхідністю захисту прав і свобод людини і громадянина.

Умови функціонування Верховної Ради України в умовах воєнного стану спростовують тези про втрату парламентом України його суб'єктності, надмірного звуження його ролі в системі державного управління, можливе делегування парламентської влади органам виконавчої влади та органам військового управління, згоргання демократизму в його діяльності тощо. Варто відмітити помітне піднесення законодавчої функції в діяльності Верховної Ради України в цей період за відносного зниження ваги бюджетної і контрольної функції, що відображає загальний тренд обумовленого війною певного домінування принципів централізації над засадами колегіальності в державному управлінні в умовах воєнного стану.

### Література:

1. Алфьоров С. М. Адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. С. 218; Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 3. С. 95.
2. Борщевський В.В., Василиця О.Б., Матвеев Є.Е. Публічне управління в умовах воєнного стану : інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони. Серія : Публічне управління і адміністрування*. 2022. № 2 (76). С. 32.
3. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. С. 220–223.
4. Коваленко Н.В. Теорія адміністративно-правових режимів. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 432 с.
5. Коваль В.П. Адміністративно-правовий статус військовослужбовців в Україні в умовах правового режиму воєнного стану : дис. ... д-ра філософії : 081 – право (галузь знань – 08 Право). Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна Міністерства освіти і науки України, Харків, 2021. С. 106–160.
6. Комзюк А.Т., Комзюк М.А., Липій Є.А. Адміністративно-правовий режим воєнного стану, введеного в Україні у зв'язку з московською військовою агресією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. № 3. С. 106.
7. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141.
8. Красівський О.Я., Мазій Н.Г. Проблеми та економічне врядування України в умовах війни. *Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 2. Київ : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С. 47.*
9. Кузніченко С.О. Становлення і розвиток інститутів надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський нац. університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 34 с.
10. Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія. Харків : Право, 2014. 232 с.
11. Магда С.О. Забезпечення прав, свобод та реалізація обов'язків громадян в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів : монографія. Харків : Право, 2015. 216 с.
12. Махначова Н.М. Особливості прийняття управлінських рішень органами публічної влади в екстремальних умовах. *Механізми публічного управління*. 2022. Вип. 29. С. 44.
13. Миколюк А.В. Публічне управління в умовах воєнного стану : питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 29. С. 48.
14. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654>.
15. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 28, ст. 250.
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 вересня 2017 року «Про Концепцію реформування та подальшого розвитку системи управління державою в умовах надзвичайного стану і в особливий період»: Указ Президента України від 25.09.2017 року № 283/2017. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/2832017-22678>.
17. Рік роботи Верховної Ради України в умовах війни. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Тор-новина/233494.html>.
18. Середа В.В. Надзвичайні правові режими у сфері публічного права. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2017. Вип. 3. С. 102.

### References:

1. Alfyorov, S. M. (2011). *Administratyvne pravo [Administrative law]*. Kyiv: Center for Educational Literature [in Ukrainian].
2. Borshchevsky, V.V., Vasylytsia, O.B., Matveev, E.E. (2022). Publichne upravlinnia v umovakh voiennoho stanu : instytutsiini transformatsii, stratehichne planuvannia ta mekhanizmy rozvytku [Public administration under martial law: institutional transformations, strategic planning and development mechanisms] *Derzhava ta rehiony. Seriiia : Publichne upravlinnia i administruvannia – State and regions. Series: Public management and administration, 2 (76), 32* [in Ukrainian].
3. Derzhavne upravlinnia [Public administration: textbook] (Vols 1–2) / Nat. Acad. state example under the President of Ukraine; ed. coll.: Yu.V. Kovbasiuk (head), K.O. Vashchenko (deputy chairman), Yu.P. Surmin (deputy chairman) [etc.]. Kyiv ; Dnipropetrovsk: NADU, 2012. Vol. 1, pp. 220–223 [in Ukrainian].
4. Kovalenko, N.V. (2017). *Teoria administratyvnykh rezymiv [Theory of administrative and legal regimes]*. Zaporizhzhia: Helvetica Publishing House [in Ukrainian].



5. Koval, V.P. (2021). *Administratyvno-pravovyi status vijskovosluzbovtiv v Ukraini v umovakh pravovoho rezytu vojennoho stanu [Administrative and legal status of military personnel in Ukraine under the conditions of the legal regime of martial law]*. Kharkiv [in Ukrainian].
6. Komzyuk, A.T., Komzyuk, M.A., Lypiy, E.A. (2022). Administratyvno-pravovyi rezhym voiennoho stanu, vvedenoho v Ukraini u zviazku z moskovskoiu viiskovoiu ahresiieiu [The administrative and legal regime of martial law introduced in Ukraine in connection with Moscow's military aggression]. *Naukovyi visnyk publicznego ta pryvatnoho prava – Scientific bulletin of public and private law*, 3, 106 [in Ukrainian].
7. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku [Constitution of Ukraine of June 28, 1996]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. (VVR), 1996, No. 30, Art. 141 [in Ukrainian].
8. Krasivskiy, O.Ya., Mazii, N.G. (2022). Problemy ta ekonomichne vriaduvannya Ukrainy v umovakh viiny [Problems and economic management of Ukraine in the conditions of war]. *Publichne upravlinnia ta administruvannya v umovakh viiny i v postvoiennyi period v Ukraini – Public management and administration in the conditions of war and in the post-war period in Ukraine : materials of Vseukr. science and practice conf. in three volumes*, Kyiv, DZVO «University of Education Management» National Academy of Sciences of Ukraine, April 15-28, 2022; ed. board: I.O. Degtyareva, V.S. Kuybida, P.M. Petrovskiy et al., comp. THEN. Miller. Vol. 2. Kyiv: DZVO «UMO» National Academy of Sciences of Ukraine, P. 47 [in Ukrainian].
9. Kuznichenko, S.O. (2010). *Stanovlennia i rozvytok instytutiv nadzvychainykh pravovykh rezhymiv v Ukraini [Formation and development of institutions of extraordinary administrative and legal regimes in Ukraine]*. Kharkiv [in Ukrainian].
10. Kuznichenko, S. O. (2014). *Administratyvno-pravovyi rezhym voiennoho stanu [Administrative and legal regime of martial law]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
11. Magda, S.O. (2015). *Zabezpechennia prav, svobod ta realizacia oboviazkiv [Ensuring the rights, freedoms and implementation of the duties of citizens in the conditions of emergency administrative and legal regimes: monograph]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
12. Makhnachova, N.M. (2022). Osoblyvosti pryiniattia upravlinnykh rishen orhanamy publichnoi vlady v ekstremalnykh umovakh [Peculiarities of management decision-making by public authorities in extreme conditions]. *Mekhanizmy publicznego upravlinnia – Mechanisms of public administration*, 29, 44 [in Ukrainian].
13. Mykolyuk A.V. (2022). Publichne upravlinnia v umovakh viiskovoho stanu : pytannia efektyvnosti [Public administration under martial law: the issue of efficiency]. *Publichne upravlinnia i administruvannya v Ukraini – Public management and administration in Ukraine*, 29, 48 [in Ukrainian].
14. Osoblyvosti biudzhethnoho protsesu v umovakh voiennoho stanu [Peculiarities of the budget process under martial law]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/14654> [in Ukrainian].
15. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12 travnia 2015 roku № 389-VIII [On the legal regime of martial law: Law of Ukraine dated May 12, 2015 No. 389-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. (VVR), 2015, No. 28, Art. 250 [in Ukrainian].
16. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 13 veresnia 2017 roku «Pro Kontseptsiu reformuvannya ta podalshoho rozvytku systemy upravlinnia derzhavoiu v umovakh nadzvychainoho stanu i v osoblyvyi period»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.09.2017 roku № 283/2017 [On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated September 13, 2017 «On the Concept of reforming and further development of the state management system in conditions of a state of emergency and in a special period»: Decree of the President of Ukraine dated September 25, 2017 No. 283/2017]. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/documents/2832017-22678> [in Ukrainian].
17. Rik roboty Verkhovnoi Rady Ukrainy v umovakh viiny [A year of work of the Verkhovna Rada of Ukraine during the war]. *Pres-sluzhba Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy – Press service of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/233494.html> [in Ukrainian].
18. Sereda, V.V. (2017). Nadzvychaini pravovi rezhymy u sferi publicznego prava [Extraordinary legal regimes in the field of public law]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Seriia yurydychna – Scientific Bulletin of the Lviv State University of Internal Affairs. Legal series*, 3, 102 [in Ukrainian].

УДК 351:378

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-9](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-9)

### Ірина П'ЯТНИЧУК

кандидат економічних наук, доцент, завідувач кафедри управління та бізнес-адміністрування,  
Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, вул. Шевченка, 57,  
Івано-Франківськ, Україна, 76018

ORCID: 0000-0003-2876-6422

### Iryna PIATNYCHUK

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Management and Business Administration, Vasyl Stefanyk Precarpathian National University, 57, Shevchenko St, Ivano-Frankivsk, Ukraine, 76018

ORCID: 0000-0003-2876-6422

## ПОНЯТІЙНО-СТРУКТУРНІ СКЛАДОВІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ CONCEPTUAL AND STRUCTURAL COMPONENTS OF PUBLIC MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION

*У статті досліджено питання понятійно-структурних складових публічного управління вищою освітою. У результаті виконання дослідження нами виокремлено об'єкти, суб'єкти, мету, завдання, принципи та функції публічного управління вищою освітою. За підсумками вивчення понятійно-категоріально апарату, сформовано авторське бачення трактування сутності поняття “публічне управління вищою освітою” та виокремлено ключові аспекти системи публічного управління вищою освітою, що дає змогу більш чіткіше розуміти взаємозв'язки між її складовими, що забезпечують досягнення ефективних результатів функціонування сфери вищої освіти та досягнення високої якості освітніх послуг.*

*Встановлено, що об'єктам публічного управління вищою освітою є усі складові, а саме політична, господарська, соціально-економічна, культурна та ін., котрі є невіддільними частинами сфери вищої освіти. Суб'єктами публічного управління вищою освітою є державні органи влади, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство й недержавні організації. Предметом публічного управління вищою освітою є усі процеси, котрі проявляються внаслідок освітньої діяльності закладів вищої освіти. Виокремлені принципи публічного управління вищою освітою сприятимуть формуванню і реалізації механізмів управлінського впливу з метою отримання бажаних результатів, а саме якості вищої освіти в стратегічній перспективі. Визначено, що сутність публічного управління вищою освітою встановлюється за допомогою реалізації його функцій. Оскільки публічне управління вищою освітою включає в себе державне управління цією сферою, то розглянуто функції останнього, з метою визначення відповідного впливу на суспільство. Предметом подальших досліджень може стати характеристика сучасного стану реалізації механізмів публічного управління вищою освітою в сучасних умовах, розробка ключових параметрів за допомогою котрих можна оцінити ефективність механізмів публічного управління вищою освітою.*

**Ключові слова:** *понятійно-структурні складові, публічне управління вищою освітою, публічне управління та адміністрування вищою освітою, механізми публічного управління, механізми публічного управління вищою освітою.*

*The article examines the issue of conceptual and structural components of public management of higher education. As a result of the research, we identified objects, subjects, goals, tasks, principles and functions of public management of higher education. Based on the results of the study of the conceptual and categorical apparatus, the author's vision of the interpretation of the essence of the concept of “public management of higher education” was formed and the key aspects of the system of public management of higher education were highlighted, which makes it possible to more clearly understand the relationships between its components, which ensure the achievement of effective results in the functioning of the sphere higher education and achieving high quality educational services.*

*It was established that the objects of public administration of higher education have all components, namely political, economic, socio-economic, cultural, etc., which are inseparable parts of the sphere of higher education. Subjects of public management of higher education are state authorities, local self-government bodies, civil society and non-governmental organizations. The subject of public management of higher education is all processes that are manifested as a result of the educational activity of higher education institutions. The identified principles of public management of higher education will contribute to the formation and implementation of mechanisms of managerial influence in order to obtain the desired results, namely the quality of higher education in a strategic perspective. It was determined that the essence of public management of higher education is established through the implementation of its functions. Since the public management of higher education includes the state management of this sphere, the functions of the latter were considered in order to determine the corresponding impact on society. The subject of further research should be the characterization of the current state of implementation of the mechanisms*

*of public management of higher education in modern conditions, the development of key parameters with the help of which the effectiveness of the mechanisms of public management of higher education can be assessed.*

**Key words:** *mechanisms of public management, mechanisms of public management of higher education, public management of higher education, public management and administration of higher education, classification of mechanisms of public management, classification of mechanisms of state management.*

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день у сфері вищої освіти відбулась значна кількість трансформаційних й реформаційних процесів. Спершу, коли розглядалось управління сферою вищої освіти, то вказували передусім на державне управління, а зараз таке управління носить назву публічного. Така ситуація виникла у результаті того, що за своїм змістом державне управління вищою освітою включає сукупність органів різних рівнів, між котрими розподілено функції управління і діяльність котрих направлена на регулювання освітньої сфери згідно з чинним законодавством [6, с. 27]. Зазначене тлумачення управління сферою вищої освіти є дещо звуженим і з урахуванням вимог сьогодення не може й надалі застосовуватись в суспільстві, що формується на євроінтеграційних принципах. Тому з урахуванням вищенаведеного, слід застосовувати у вжитку такий термін, як публічне управління вищою освітою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед науковців, які присвятили свої наукові праці дослідженню питань щодо публічного управління, можна виокремити: Антошкіна Л.І. [1], Галицька Н.В. [2], Ковбасюк Ю.В. [3], Кравцова Т.М., Калініченко Г.В. [4; 5], Крисяк С.В. [6], Михайленко О. [7], Семенець-Орлова І.А. [11] та ін. У роботах досліджено окремі складові, поняття й категорії публічного управління. Однак важливим є комплексне визначення понятійно-структурних складових публічного управління вищою освітою, що дало б змогу більш чіткіше розуміти взаємозв'язки між складовими, що забезпечують досягнення ефективних результатів функціонування сфери вищої освіти.

**Метою статті** є дослідження понятійно-структурних складових публічного управління вищою освітою задля виокремлення ключових аспектів, що дає змогу більш чіткіше розуміти взаємозв'язки між її складовими, що забезпечують досягнення ефективних результатів функціонування сфери вищої освіти та досягнення високої якості освітніх послуг.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Загальноприйнятим є розуміння того, що управлінський вплив зі сторони держави на сферу освіти зумовлює її розвиток та підвищення якості освітніх послуг. Доцільно відмітити, що вітчизняні науковці Н.Г. Про-

тасова, В.І. Луговий, Ю.О. Молчанова, які присвятили власні праці дослідженню питань державного управління у сфері освіти [8], аргументують, що даний термін варто розуміти із врахуванням наступних підходів:

– це окрема сфера державного управління, що передбачає формування управлінського впливу на сферу освіти з допомогою норм чинного законодавства задля її розвитку;

– це різновид діяльності державних органів влади із виконавчо-розпорядчим характером, що передбачає здійснення організаційного впливу в освітній сфері через застосування владних повноважень;

– це різновид професійної діяльності, що націлена на освітню сферу задля її функціонування і розвитку.

Цікавою є позиція дослідника С. Крисюка [6], котрий доводить, що під державним управлінням сферою освіти слід розуміти сукупність цілеспрямованого впливу суб'єктів управління різноманітних рівнів на усі складові системи освіти із ціллю соціально-культурного розвитку суспільства.

Резюмуючи погляди різних дослідників у цій царині, вважаємо за необхідне констатувати, що під державним управлінням вищою освітою слід вбачати постійний процес здійснення управлінського впливу державних органів влади з ціллю забезпечення функціонування та розвитку сфери вищої освіти.

З урахуванням вищенаведеного можемо також сформулювати авторське бачення до розуміння сутності поняття «публічне управління вищою освітою», під котрим доцільно розуміти безперервний управлінський вплив публічних інституцій (органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських інституцій) цілеспрямованого на високоефективне функціонування та розвитку сфери вищої освіти.

У результаті вивчення літератури встановлено, що застосовується також термін «державно-громадське управління в освіті», що підкреслює важливість врахування впливу громадянського суспільства на сферу освіти, зокрема й вищої освіти. Вважаємо, що існування таких проявів у літературі є фактом того, що суспільство стало більш свідомим і зрілим, а тому, уже немає сумнівів в тому, що вагомою складовою поняття «публічне управління вищою освітою», окрім державного управління є й громадське.

Дехто з науковців стверджують, що станом на сьогоднішній день варто розмежовувати нові, більш демократичні взаємовідносини, врегульованих взаємних дій між державою та громадянським суспільством [7]. Переконані, що ці поняття є складовими єдиної системи публічного управління, що в синергії дає кращі результати. Так, долучення різних сторін щодо розв'язання різноманітних проблемних аспектів вищої освіти, зокрема управлінський вплив такої взаємодії, що базується на можливості відповідально й результативно зумовлювати вплив на освітню політику, пріоритетним напрямком котрої є сприяння в забезпеченні якості вищої освіти з урахуванням потреб окремих особистостей, суспільства й держави в цілому.

Варто додати, що публічне управління вищою освітою має власну мету, цілі (завдання), принципи, а також об'єкти і суб'єкти.

Якщо загальною метою державного управління вищою освітою є забезпечення її функціонування і розвитку, а також саморегуляція на різних рівнях управління [2], то вважаємо, що узагальнена мета публічного управління вищою освітою полягає в тому, щоб забезпечити функціонування і розвиток сфери вищої освіти, її саморегулювання на державному, регіональному та місцевому рівні з допомогою ефективного функціонування публічних інституцій. З-поміж завдань, які необхідно виконати задля успішної реалізації мети, можемо виокремити наступні:

- розв'язання основних прогалин і проблем у виокремлених механізмах публічного управління вищою освітою, пошук шляхів щодо їх удосконалення;

- покращення механізмів публічного управління вищою освітою, через встановлення ключових параметрів, за допомогою котрих можна визначити їхню результативність в розрізі окремих видів механізмів, їхніх забезпечень;

- покращення результативності діяльності публічних інституцій у сфері вищої освіти;

- застосування передового вітчизняного й міжнародного досвіду публічного управління вищою освітою;

- поглиблення євроінтеграційних процесів у сфері вищої освіти;

- перехід на стандарти ISO 9000;

- впровадження інновацій, результатів передових науково-практичних досліджень у сфері публічного управління вищою освітою.

Важливими складовими системи публічного управління вищою освітою є виокремлення понять об'єкт та суб'єкт. Враховуючи

вищенаведену інформацію, можна констатувати, що об'єкт публічного управління вищою освітою – це усі складові, а саме політична, господарська, соціально-економічна, культурна та ін., котрі є невіддільними частинами сфери вищої освіти [9, с. 24].

Відповідно, суб'єкти публічного управління вищою освітою – це державні органи влади, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство й недержавні організації.

При цьому доцільно звернути увагу на те, що предметом публічного управління вищою освітою є усі процеси, котрі проявляються внаслідок освітньої діяльності закладів вищої освіти [9, с. 24].

Встановлено, що основними принципами публічного управління вищою освітою є наступні принципи:

1. Верховенства закону – встановлює, що виконання всіх управлінських впливів в освітній сфері має здійснюватись лише відповідно до чинних нормативно-правових актів.

2. Демократичність, що передбачає врахування інтересів та потреб суспільства (народу й громадськості), задля котрого сфера вищої освіти існує й розвивається.

3. Підзвітність й підконтрольність означає наявність чіткої ієрархії щодо системи публічного управління вищою освітою, не лише закладів вищої освіти, а й публічних органів влади.

4. Транспарентність означає, що всі дії в системі публічного управління вищою освітою мають бути прозорими і відкритими для усіх зацікавлених сторін задля задоволення інтересів і потреб суспільства.

5. Соціальність означає, що функціонування державних органів влади не мають лімітуватись тільки інституційними складовими системи вищої освіти, але й стосуватись співробітників закладів та здобувачів вищої освіти.

6. Інтегрованість передбачає, що система публічного управління вищою освітою має бути готовою до євроінтеграційних процесів задля її відповідності міжнародним стандартам якості.

7. Доступність вищої освіти, що передбачає дотримання вимог щодо можливості отримання освітніх послуг, що надаються закладами вищої освіти задля задоволення освітніх потреб усіх членів суспільства.

8. Відповідність цілям сталого розвитку, що передбачає забезпечення досягнення не тільки такої цілі, як «забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж

усього життя для всіх», але й інших, задля забезпечення сталого розвитку у цілому.

9. Єдності, що передбачає виконання всіх визначених дій, заходів в системі публічного управління вищою освітою задля досягнення єдино визначених стратегічних пріоритетів і цілей щодо розвитку сфери освіти й якості освітніх послуг в різних політичних, економічних, соціальних умовах.

Таким чином, виокремлені нами принципи публічного управління вищою освітою сприятимуть формуванню і реалізації механізмів управлінського впливу з метою отримання бажаних результатів, а саме якості вищої освіти в стратегічній перспективі.

Сутність публічного управління вищою освітою встановлюється за допомогою реалізації його функцій. Оскільки публічне управління вищою освітою включає в себе державне управління цією сферою, то вважаємо за доцільне розглянути функції останнього, з метою визначення відповідного впливу на суспільство.

Встановлено, що під функціями державного управління слід розуміти важливі підвиди управлінської діяльності держави, метою яких є допомога щодо виконання державних завдань, і які зумовлюють увесь управлінський процес, розпочинаючи з формування мети і завершуючи отриманням запланованого результату [3, с. 51].

У свою чергу, під функціями державного управління вищою освітою розуміють різновиди «владних, цілеорганізуючих, регулюючих впливів» державних органів влади на об'єкти управлінської діяльності сферою вищої освіти, котрі виконуються згідно із законодавчими нормами із ціллю імплементації державних завдань [6, с. 34].

Вивчення спеціальних літературних джерел дало змогу виявити, що функції державного управління класифікуються у розрізі різних ознак. Зокрема, залежно від змісту і обсягу управління функції державного управління, класифікуються на: основні – зумовлені головними завданнями управління та передбачають задоволення інтересів суспільства; загальні – направлені на сприяння ефективній діяльності органів державного управління на різних ієрархічних рівнях; допоміжні – сприяють забезпеченню імплементації основних й загальних функцій державного управління та функціонування органів виконавчої влади [4, с. 524].

Залежно від змісту сформованих цілей функції державного управління поділяються на: стратегічні – направлені на здійснення довготермінових завдань; операційні – направлені на здійснення поточних завдань.

З урахуванням сфери впливу функції державного управління поділяються на функції у: економічній, соціогуманітарній, політико-адміністративній сфері.

Залежно від напряму впливу виокремлюють функції, котрі безпосередньо та опосередковано націлені на управління суспільством.

Варто відмітити, що наведені класифікаційні ознаки функцій державного управління не є вичерпними, зокрема ще можна виділити такі ознаки як «зміст діяльності», «сфера діяльності» та ін.

На основі проведення емпіричного дослідження щодо виокремлення класифікаційних ознак видів функцій державного управління вищою освітою [4–6], то виокремлено наступні:

1) залежно від змісту діяльності: загальні, функції, які забезпечують функціонування й розвиток системи вищої освіти, кадрові, ін.;

2) залежно від характеру діяльності: універсальні діяльнісно-адміністративні, управління організацією, похідні, соціально-психологічні, адміністративні, політико-правові;

3) залежно від взаємодії з органами місцевого самоврядування та громадського контролю: економічні, соціальні;

4) залежно від місця суб'єкта управління в різних ієрархічних управлінських рівнях: стратегічного, тактичного та оперативного планування.

Встановлено, що найбільш популярними, загальними функціями, котрі включають усі суспільні сфери і сприяють забезпеченню процесу державного управління, є функції планування, організації, мотивації і контролю, котрі взаємопов'язані між собою та забезпечують досягнення загальної мети державного управління вищою освітою.

Відмітимо, що функції прогнозування, планування, організації, регулювання, координації, обліку і контролю у повній мірі демонструють мету державного управління та сприяють розгляду управлінського впливу на взаємовідносини в суспільстві як цілісного процесу [2].

Вивчивши класифікацію функцій державного управління [4–6], стає можливим виокремлення специфічних функцій державного управління вищою освітою, а саме:

– ідентифікація мети, цілей і стратегічних пріоритетів розвитку сфери вищої освіти;

– формування нормативно-правового, політичного, кадрового, фінансового, інформаційного та інших видів забезпечень;

– виконання державних контрольних заходів щодо дотримання чинного законодавства;

– підвищення ефективності роботи працівників закладів вищої освіти та підвищення їхньої кваліфікації;

– забезпечення участі учасників освітньої діяльності в міжнародних програмах, грантах, проєктах та ін.

Визначивши функції державного управління вищою освітою, вважаємо за доцільне виокремити також функції публічного управління цією сферою. З-поміж функцій публічного управління вищою освітою в літературних джерелах виокремлюють наступні [9, с. 25]:

– ідентифікація і ранжування проблем, котрі пов'язані із освітньою діяльністю;

– розв'язання проблемних питань стосовно системи: влада – освіта – громадяни;

– проведення публічних контрольних заходів щодо освітніх процесів у закладах вищої освіти з метою відповідності стандартам якості;

– оцінювання ефективності імплементації управлінських рішень;

– організація і реалізація виокремлених публічного управління вищою освітою.

Доцільно відмітити, що ефективна реалізація функцій державного управління вищою освітою можлива за умови застосування відповідних інструментів, які у науковій проблематиці іменуються механізмами державного управління задля досягнення якості вищої освіти.

Варто додати, що в науковій літературі методи державного управління залежно від форм впливу дослідниками класифікуються на прямі й непрямі [10; 1].

Під методами прямого впливу розуміють безпосередній вплив на діяльність суб'єктів управлінського процесу. При цьому, слід зазначити, що специфічними особливостями розробки і реалізації державної політики вищої освіти з урахуванням Болонського процесу є те, що у процесі розвитку ринково-орієнтованих взаємовідносин функції із прямим впливом держави у сфері вищої освіти можуть звужуватись, що формує можливості для більш конкретного зосередження на методах з непрямим впливом на управлінський процес [12].

Формами з непрямим впливом держави на сферу вищої освіти є наступні: державне кредитування й позики, податкове регулювання, стандартизація та ін. [1; 10].

Узагальнюючи інформацію з наукових праць сфері публічного управління, вважаємо за доцільне виокремити наступні важелі державного управління сферою вищої освіти, які взаємопов'язані із особливостями надання

освітніх послуг, важливими компонентами котрих є:

– економічна доцільність, що передбачає мотивацію діяльності у сфері вищої освіти, державні замовлення, прогнозування й програмування сфери вищої освіти;

– визначення обсягів та джерел фінансування сфери вищої освіти;

– виконання вимог нормативно-правових актів [10].

Серед основних інструментів механізму державного управління можна виокремити наступні: технологічні (ціноутворення, податкові ставки, відсотки за кредитами); програмні (заходи із макроекономічних планів, програмно-цільові заходи, нормативи, державні гарантії, публічні закупівлі, квоти та ін.) [10; 11].

Як ми вже зазначали, з метою забезпечення формування ефективного механізму публічного управління, який включає органи державної влади, місцевого самоврядування та громадські інституції, необхідно чітко розуміти визначення і взаємозв'язок таких понять, як об'єкт, суб'єкт, предмет, мета, завдання, принципи, функції, методи, інструменти, важелі, види механізмів та їх забезпечення.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, у результаті виконання дослідження нами виокремлено об'єкти, суб'єкти, мету, завдання, принципи та функції публічного управління вищою освітою. За підсумками вивчення понятійно-категоріально апарату, нами сформовано авторське бачення трактування сутності поняття «публічне управління вищою освітою» та виокремлено ключові аспекти системи публічного управління вищою освітою, що дає змогу більш чіткіше розуміти взаємозв'язки між її складовими, що забезпечують досягнення ефективних результатів функціонування сфери вищої освіти та досягнення високої якості освітніх послуг. Попри це, виокремлено проблемні питання, які потребують подальших досліджень задля їх вирішення.

Предметом подальших досліджень мають стати характеристика сучасного стану реалізації механізмів публічного управління вищою освітою в сучасних умовах функціонування всіх публічних інституцій, розробка ключових параметрів за допомогою котрих можна буде здійснювати оцінку ефективності механізмів публічного управління вищою освітою, проведення оцінки ефективності імplementованих механізмів, а також пошук шляхів їх удосконалення.

### Література:

1. Антошкіна Л.І. Науково-методичні основи державного регулювання вищої освіти : дис. ... док. ек. наук : 08.02.03. Київ, 2005. 420 с.
2. Галицька Н.В. Механізми державного управління міжнародними програмами та проектами у сфері вищої освіти України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2021. 206 с.
3. Державне управління: підручник: у 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. К. : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
4. Кравцова Т.М., Калініченко Г.В. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності. *Форум права*. 2011. № 1. С. 522–527.
5. Кравцова Т.М., Калініченко Г.В. Ще раз про сутність та ознаки функцій державного управління. *Право і Безпека*. 2011. № 1. С. 25–29.
6. Крисюк С.В. Державне управління освітою: навч. посіб. для слухачів, асп., докторантів спец. «Державне управління освітою». К.: НАДУ, 2009. 220 с.
7. Михайленко О. Державно-громадське управління освітою. *Середня освіта*. 2012. URL: <https://osvita.ua/school/method/1124/> (дата звернення 10.12.2023).
8. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект: навч.-наук. вид. / Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю.О. Молчанова та ін.; за заг. ред. Н.Г. Протасової. К., Львів : НАДУ, 2012. 456 с.
9. Чубінська Н.Б. Характерні риси сутності публічного управління у сфері освіти. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 32 (71) № 4. 2021. С. 23–26. DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/04>.
10. Шевченко В.М. Механізми реалізації державної політики у сфері вищої освіти в умовах інноваційного розвитку України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?op=1&z=139> (дата звернення 10.12.2023).
11. Semenets-Orlova, I., Kushnir, V., Rodchenko, L., ...Druz, O., Rudenko, M. Organizational development and educational changes management in public sector (case of public administration during war time) | Desenvolvimento organizacional e gestão de mudanças educacionais no setor público (caso da administração pública em tempo de guerra). *International Journal of Professional Business Review*. 2023. № 8(4), e01699.
12. The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education. URL: [http://www.bologna-derlin2003.de/pdf/bologna\\_declaration.pdf](http://www.bologna-derlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf). (дата звернення 10.12.2023).

### References:

1. Antoshkina, L.I. (2005). *Naukovo-metodychni osnovy derzhavnoho rehuliuвання vyshchoi osvity* [Scientific and methodological foundations of state regulation of higher education]. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
2. Halytska, N.V. (2021). *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia mizhnarodnymy proqramamy ta proektamy u sferi vyshchoi osvity Ukrainy* [Mechanisms of state management of international programs and projects in the field of higher education of Ukraine]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
3. Kovbasiuk, Yu.V. (Eds.). (2012). *Derzhavne upravlinnia [Governance]*. Kyiv, Dnipropetrovsk: NADU [in Ukrainian].
4. Kravtsova, T.M., & Kalinichenko, H.V. (2011). *Doslidzhennia vydiv funktsii derzhavnoho upravlinnia ta yikh zachennia u protsesi derzhavno-upravlinskoj diialnosti* [Study of the types of public administration functions and their importance in the process of public administration]. *Forum prava – Law forum*, 1, 522–527 [in Ukrainian].
5. Kravtsova, T.M., & Kalinichenko, H.V. (2011). *Shche raz pro sutnist ta oznaky funktsii derzhavnoho upravlinnia* [Once again about the essence and features of the functions of state administration]. *Pravo i Bezpeka – Law and Security*, 1, 25–29 [in Ukrainian].
6. Krysiuk, S.V. (2009). *Derzhavne upravlinnia osvitoiu [State management of education]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Mykhailenko, O. (2012). *Derzhavno-hromadske upravlinnia osvitoiu [State and public management of education]*. *Serednia osvita – Secondary education*. Retrieved from <https://osvita.ua/school/method/1124/> (accessed date 10.12.2023) [in Ukrainian].
8. Protasova, N.H., Luhovyi, V.I., & Molchanova, Yu.O. (2012). *Reformuvannia osvity v Ukraini: derzhavno-upravlinskyi aspekt [Reforming education in Ukraine: state-management aspect]*. Kyiv, Lviv: NADU [in Ukrainian].
9. Chubinska, N.B. (2021). *Kharakterni rysy sutnosti publicлноho upravlinnia u sferi osvity* [Characteristic features of the essence of public administration in the field of education]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Serii: Derzhavne upravlinnia – Academic notes of TNU named after V.I. Vernadskyi. Series: Public administration*, 4, 23–26 [in Ukrainian].
10. Shevchenko, V.M. (2010). *Mekhanizmy realizatsii derzhavnoi polityky u sferi vyshchoi osvity v umovakh innovatsiinoho rozvytku Ukrainy* [Mechanisms of implementation of state policy in the field of higher education in the conditions of innovative development of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia*

*ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 5. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?op=1&z=139> (accessed date 10.12.2023) [in Ukrainian].

11. Semenets-Orlova, I., Kushnir, V., Rodchenko, L., ...Druz, O., Rudenko, M. (2023). Organizational development and educational changes management in public sector (case of public administration during war time) | Desenvolvimento organizacional e gestão de mudanças educacionais no setor público (caso da administração pública em tempo de guerra). *International Journal of Professional Business Review*, 8(4), e01699.

12. The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education. Retrieved from [http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna\\_declaration.pdf](http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/bologna_declaration.pdf). (accessed date 10.12.2023).



УДК 351:355.58

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-10](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-10)

### **Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА**

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління, Міжрегіональна Академія управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039  
ORCID: 0000-0001-9227-7426

### **Наталія ЩУР**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039  
ORCID: 0000-0002-7648-7893

### **Inna SEMENETS-ORLOVA**

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska St, Kyiv, Ukraine, 03039  
ORCID: 0000-0001-9227-7426

### **Natalia SHCHUR**

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska St, Kyiv, Ukraine, 03039  
ORCID: 0000-0002-7648-7893

## **СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

## **WORLD EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN CIVIL DEFENSE**

*Гарантування цивільної безпеки, безпеки населення, захист критично важливих об'єктів державного управління – це цілеспрямована діяльність державних і громадських інститутів, а також громадян із виявлення, попередження загроз безпеки і протидії їм як обов'язкової й неодмінної умови захисту інтересів суб'єкта держави. На основі проведених досліджень у статті визначено структуру й основні напрями діяльності щодо системи безпеки, яку варто розглядати як сукупність органів державної влади України та суб'єктів управління на місцевому рівні, організації і громадян, а також спеціально створюваних органів управління, сил і засобів, які здійснюють цілеспрямовану діяльність, беруть безпосередню участь у реалізації цілей і завдань гарантування безпеки у сфері цивільного захисту. Прийняття та реалізація рішень – найбільш складні процеси управлінської діяльності, в яких від керівника, членів штабу і членів інших органів управління вимагаються компетентність, висока оперативна підготовка, знання та навички використання техніки, вміння ставити мети та її досягати, брати відповідальність на себе. Особливість рішень в умовах надзвичайних ситуацій приймаються в різній оперативній обстановці, включаючи кризову, та у край обмежений час. Важливим є те, що рішення повинно бути прийнято своєчасно, бути максимально обґрунтованим і забезпечувати найбільш повне та ефективне використання наявних можливостей.*

*Визначені основні вихідні складові процесу прийняття рішень: збір і підготовка вихідних даних, побудова моделі розвитку надзвичайної ситуації, формулювання (прийняття) рішень керівником, конкретизація і деталізація рішення в плані операції, доведення даного рішення до виконавців, а також організація, оперативне управління і контроль за його реалізацією.*

*Відмічено, що централізоване управління дозволяє в короткий термін й найкращим чином координувати діяльність виконавців в системі цивільного захисту, ефективно використовувати техніку та обмежені ресурси, швидко переносити зусилля з одного напрямку на інший, контролювати будь-яке питання.*

***Ключові слова:** державне регулювання, управління, безпека, національна безпека, цивільний захист, надзвичайна ситуація.*

*Guaranteeing civil safety, public safety, protection of critically important objects of state administration is a purposeful activity of state and public institutions, as well as citizens to identify, prevent security threats and counter them as a mandatory and indispensable condition for protecting the interests of the subject state. On the basis of the conducted researches, the article defines the structure and main directions of activity regarding the security system, which should be considered as a set of state authorities of Ukraine and subjects of management at the local level, organizations and citizens, as well as specially created management bodies, forces and means that carry out purposeful activities, take a direct part in the implementation of the goals and tasks of guaranteeing security in the field of civil protection. Making and implementing decisions are the most complex processes of managerial activity,*

*in which competence, high operational training, knowledge and skills in the use of technology, the ability to set a goal and achieve it, and take responsibility are required from the manager, members of the staff and members of other management bodies. The peculiarity of decisions in emergency situations is made in various operational situations, including a crisis, and in an extremely limited time. It is important that the decision should be made in a timely manner, be as reasonable as possible and ensure the most complete and effective use of available opportunities.*

*The main initial components of the decision-making process are defined: collection and preparation of initial data, construction of a model of the development of an emergency situation, formulation (acceptance) of decisions by the manager, specification and detailing of the decision in the plan of operation, bringing this decision to the executors, as well as organization, operational management and control of its implementation.*

*It was noted that centralized management allows to coordinate the activities of executors in the civil defense system in a short time and in the best way, to effectively use equipment and limited resources, to quickly transfer efforts from one direction to another, to control any issue.*

**Key words:** government regulation, governance, security, national security, civil defense, emergency.

**Постановка проблеми.** Технократичний шлях розвитку людської цивілізації XIX і XX століть призвів до стрімкого зростання кількості НС техногенного характеру (аварії на атомних станціях, пожежі і вибухи на промислових об'єктах, транспортні аварії тощо), які на теперішній час вони складають 75–80 % від загальної кількості НС.

Найбільш часто трапляються природні НС природного характеру, з яких тайфуни складають 34 %, повені – 32 %, землетруси – 13 %, посухи – 9 %. Від НС природного характеру потерпають всі частини світу, а саме 39 % від загальної кількості мають місце в Азії, 26 % в Америці, по 13 % в Африці та Європі, по 9 % в Австралії й Океанії. За даними Міжнародного Червоного Хреста природні НС в XX столітті позбавили життя більше ніж 11 млн. чол. Щорічно кількість постраждалих від стихійних лих збільшується, в середньому, на 6 % [2].

За підсумком, в світі простежується тенденція зростання кількості постраждалих від НС природного і техногенного характеру на 8–10 %. Багато страждань приносять людству спалахи інфекційних захворювань, від яких щорічно помирає не менше 1,3 млн. чол. [3].

**Аналіз останніх публікацій вчених за темою.** У означеному проблемному полі працювали над дослідженнями такі вчені: Г. Атаманчук, О. Бережной, С. Домбровська, Б. Никифорчук, О. Островерх, С. Пирожков, Г. Ситник, О. Твердохліб, О. Труш та інші. Дослідники присвятили свої праці різним аспектам даної проблематики. Водночас, на наш погляд, у вивченні проблем ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення все ще існує значний потенціал для подальших наукових розвідок. Виходячи із цього, метою статті є аналіз наукових підходів щодо ухвалення державно-управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення як важливої частини забезпечення безпеки суспільства.

**Мета статті** – аналіз проблематики та теоретичних підходів щодо ухвалення державно-

управлінських рішень у питаннях цивільного захисту населення як важливої частини системи забезпечення безпеки суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогоднішній день особливе місце займають надзвичайні ситуації (далі – НС) соціально-політичного характеру: війни, громадська непокоря, тероризм, злочинність. В зв'язку з чисельними терористичними актами й виникненням військових конфліктів на Балканах й Близькому Сході нагальною проблемою стає надання гуманітарної допомоги значним контингентам постраждалого населення. Населення страждає не тільки від наслідків військових дій, а й в значній мірі від катастрофічної нестачі питної води, харчів, медикаментів і відсутності медичної допомоги. А такі постійні супутники катастроф і стихійних лих як розгубленість, паніка, страх й безпорадність цілковито позбавляють людину здатності до само- і взаємодопомоги, яка вкрай необхідна постраждалим.

Ризик виникненні наслідків НС у цілому, та медико-санітарних як найбільш трагічних, є головною проблемою при вирішенні завдань подолання наслідків НС природного і техногенного характеру внаслідок того, що самі ризики значною мірою визначаються ефективністю заходів з ліквідації наслідків НС.

Особливе значення мають ризики виникнення тих або інших медико-санітарних наслідків НС, що зумовлено їх певною специфічністю та безпосереднім впливом на життєдіяльність як окремої людини, так й значних людських контингентів, а й іноді суспільства в цілому.

Однак до цього часу проблеми визначення та управління ризиками за умов НС, на відміну, наприклад, від економіки, майже не розглянуті з наукової та практичної точки зору.

На сьогоднішній день, на жаль, не було проведено комплексних наукових досліджень, присвячених проблемам управління ризиками, що виникають в процесі самих НС, так й в процесі подолання їх наслідків, особливо медико-санітарних, як найбільш трагічних.

Визначення низки основних протиріч, що виникають в процесі прийняття управлінських рішень за умов НС, а також типів резервів, необхідних для вирішення задач оперативного управління.

Хід і результати робіт з ліквідації НС залежать від співвідношення ресурсно-економічного, морально-політичного, науково-технічного та організаційного потенціалів системи, але й від ефективності роботи оперативного управління. В свою чергу ефективність процесу прийняття, реалізації та корегування оперативних рішень визначається вмінням керівництва зосередити основні зусилля на головних напрямках ліквідації причин НС та її наслідків [4].

Відмітимо також, що поряд зі звичайними типами резервів (часові та ресурсні) при вирішенні задач оперативного управління за умов НС слід використовувати й інші типи резервів, а само структурно-технологічний, природно-кліматичний та еколого-фізіологічний, тощо.

Наявність структурно-технологічного резерву дозволить ефективно управляти наявними силами і засобами за втрати працездатності низки елементів системи.

Під структурно-технологічним резервом деякого елемента системи а мається множина елементів  $R(a)$ , поєднаних структурно-технологічними зв'язками з тими ж елементами, що й елемент  $a$ , та здатних виконувати технологічні операції (або деякі з них) з множини  $O(a)$ . Тут  $O(a)$  – множина технологічних операцій елемента  $a$ .

Природно-кліматичний резерв поділяється на два типи. Наявність природно-кліматичного резерву першого типу забезпечує можливість існування організації за умов виконання нею основних функцій за рахунок реалізації деякої множини інших функцій (детермінованої або недетермінованої). Зазвичай ефективність від їх реалізації для даної організації нижча, ніж від реалізації основних функцій. Природно-кліматичний резерв другого типу дозволяє організації знижувати видатки на реалізацію деякої множини функцій протягом визначеного періоду часу за рахунок забезпечення в цей період достатньо задовільних умов їх реалізації в конкретних природно-кліматичних умовах.

Еколого-фізіологічний резерв також буває двох типів. Перший тип даного резерву – це здатність живий організмів (в т.ч. й людини) протистояти змінам умов оточуючого середовища без наступного погіршення стану здоров'я. Під еколого-фізіологічним резервом другого типу мається можливість стабілізації

ситуації та приведення її до нормальних умов без втручання людини за рахунок використання тільки природних факторів.

Величини резервів першого типу можуть бути встановлені за допомогою медичних досліджень можливостей організму людини та з'ясування нормативів його перебування у шкідливих умовах (радіація, шум, вібрація та інше).

Резерви другого типу визначаються при вивченні можливостей самоочищення водойм, атмосфери тощо.

Важливою проблемою удосконалення системи оперативного управління є розробка методів прийняття оптимальних рішень і планів операцій для НС в цілому, а також для окремих стратегічних ситуаційних зон (ССЗ) та їх сукупностей. Управлінські рішення, що приймаються за умов НС, є основою оперативного управління. Відповідно до них здійснюється вся наступна діяльність органів управління з ліквідації НС.

Прийняття оперативних рішень в даному напрямку є творчою та відповідальною задачею. Її сутністю є те, щоб відповідно до поставленої мети, базових планів і обстановкою, що склалася, визначити загальний сенс операції з ліквідації НС, конкретні заходи з її реалізації в кожній ССЗ, порядок взаємодії сил і засобів для їх виконання і необхідне забезпечення. Оперативні рішення приймає керівник робіт та саме він несе за них персональну відповідальність. У підготовці даних для прийняття оперативних рішень приймають участь майже всі співробітники органів управління відповідно до функціональних обов'язків (члени штабу та керівники ССЗ). В ході реалізації оперативних рішень вони можуть замінювати один одного.

Оперативні управлінські рішення за умов НС повинні задовольняти вимогам своєчасності, обґрунтованості та однозначності розуміння виконавцями, а також категоричності їх реалізації.

Основними протиріччями, що варто враховувати, приймаючи управлінські рішення за умов НС, є наступними:

– між складністю оцінки ситуації та прийняття оперативних рішень і практично нульовими ресурсами часу для прийняття і реалізації управлінських рішень;

– еволюцією в напрямку все більшої спеціалізації при вирішенні задач в ССЗ та необхідністю загальної системної інтеграції при прийнятті управлінських рішень в штабі;

– необхідністю централізації управління, що забезпечує взаємоузгодження дій, сил і засобів, а також оперативність координації та

управління, потребами децентралізації, яка забезпечує сталість в управлінні, підвищує оперативність рішення локальних задач та ініціативу керівників ССЗ;

– обґрунтованістю рішень, що приймаються, та оперативністю управління.

Вирішення вказаних протиріч є метою удосконалення системи оперативного управління за умов НС.

Слід також враховувати існуючу різницю між характеристиками задач планування робіт із запобігання і ліквідації наслідків НС та задач оперативного управління, що вирішуються за умов НС.

Задачі планування, як правило, характеризуються великим обсягом робіт і великою розмірністю, причому обсяг робіт змінюється в часі не суттєво. Частота їх рішення зазвичай невелика, періоди рішення регламентовані, а час рішення не є лімітуючим фактором. Частота змін вихідних даних відносно невелика, а їх достовірність мала. Тому точність рішення задач планування визначається в основному достовірністю вихідних даних.

Задачі оперативного управління за умов НС (маючи на увазі оперативність та адекватність їх вирішення) характеризуються випадковими моментами часу поступлення замовлень на їх вирішення. В середньому обсяг обчислювальної роботи для рішення задач оперативного управління невеликий, частота поступлення задач до вузлів обслуговування велика. Час вирішення хоча, як правило, невеликий, але є лімітуючим фактором. Частота змін вихідних даних дуже велика, а достовірність дуже мала. Точність рішення задач оперативного управління зазвичай визначається не тільки достовірністю даних, але й якістю алгоритмів вирішення задач даного класу.

Досить важливою та специфічною є проблема оцінки ефективності та адекватності функціонування систем оперативного управління НС. На відміну від управління промисловістю, сільським господарством, побутовим обслуговуванням та інше, ефективність функціонування яких оцінюється продуктивністю, якістю продукції, прибутком, видатками та іншим, ефективність функціонування систем оперативного управління за умов НС повинна оцінюватись дієвістю та результативністю. Дієвість є стратегічним показником і слугує для оцінки ступеня досягнення системою мети, поставленої перед нею, рівню завершення робіт, що вимагаються. При оцінці дієвості необхідно враховувати виконання всіх необхідних робіт згідно з характером розвитку НС і стратегією ліквідації її наслідків, чи вони ефективні, досягаються

результати потрібної якості та вчасність їх реалізації. Щоб виміряти дієвість, необхідно порівняти ступінь виконання планових робіт, тобто порівняти те, що було необхідно зробити з тим, що вже зроблено.

Результативність за суттєвої дієвості є оперативно-тактичним показником. Показник результативності відбиває поточні характеристики рівню виконання робіт в системі в цілому та по окремих ССЗ.

Система оперативного управління за умов НС покликана не тільки забезпечити підвищення індивідуальної та загальної продуктивності праці кожного співробітника, але й згуртувати всіх співробітників для досягнення спільної мети системи, домагатися їх активної участі в реалізації оперативних планів ліквідації наслідків НС.

Однією з головних вимог до системи управління за умов НС є вимога її високої оперативності.

При оперативному управлінні ліквідацією НС необхідно вести ретельний облік балансу часу, порівнюючи наявний час з динамікою розвитку НС та обчислюючи його резерв або дефіцит. З цією метою при управлінні ліквідацією НС слід розглядати два види часу – наявний і потрібний, що знаходяться в протиріччі. Наявний час  $T_n$  – час, в який слід вкластися при здійсненні будь-якого заходу, щоб забезпечити його успіх. Це той час, який визначається динамікою розвитку НС та її негативних наслідків або встановлюється вищим керівництвом у вигляді деякого директивного рівню, зазвичай також такого, що залежить від динаміки розвитку НС. Потрібний час  $T_p$  – час, необхідний для проведення якогось заходу з урахуванням рівня підготовки, забезпеченості та стану системи.

Сприятливим вважається такий баланс часу, коли потрібний час не перевищує наявного. Чим більша різниця між наявним і потрібним часом, тим більше резерв часу для компенсації непередбачуваних обставин, елементів вірогідності та невизначеності. У тому випадку, коли потрібний час виявляється більшим ніж наявний, утворюється дефіцит часу, що не дозволяє виконати запланований обсяг робіт або виконати його з тією ефективністю, яка передбачалася.

$T_n$  та  $T_p$  рідко бувають жорстко детерміновані, зазвичай вони розглядаються як ймовірні величини. Як правило, їх слід вважати математичним очікуванням (середніми значеннями) відповідного часу, враховуючи, що фактичний час в силу різних обставин може коливатися відносно цих середніх значень.

Прийняття та реалізація рішень – найбільш складні процеси управлінської діяльності, в яких від керівника, членів штабу і членів інших органів управління вимагаються компетентність, висока оперативна підготовка, знання та навички використання техніки, вміння ставити мети та її досягати, брати відповідальність на себе. Рішення за умов НС приймаються в різній оперативній обстановці, включаючи кризову, та у вкрай обмежений час. Однак воно повинно бути прийнято своєчасно, бути максимально обґрунтованим і забезпечувати найбільш повне та ефективне використання наявних можливостей.

Для цього потрібно чітко усвідомлення керівництвом цілей та задач операції, всебічна та об'єктивна оцінка обстановки, компетентність. Говорячи про прийняття рішень, слід мати на увазі наступні вихідні складові цього складного процесу: збір і підготовка вихідних даних, побудова моделі розвитку НС, формулювання (прийняття) рішень керівником, конкретизація і деталізація рішення в плані операції, доведення даного рішення до виконавців, а також організація, оперативне управління і контроль за його реалізацією.

Централізоване управління дозволяє керівництву в короткий термін й найкращим чином координувати діяльність виконавців в ССЗ, ефективно використовувати техніку та обмежені ресурси, швидко переносити зусилля з одного напрямку на інший, контролювати будь-яке питання та в разі необхідності замикає на себе будь-яку ініціативу в управлінні. Разом з тим керівництву ССЗ повинна бути надана широка можливість прояву ініціативи і творчості при вирішенні поставлених задач.

Найбільший ступінь централізації управління доцільний насамперед при вирішенні складних задач за кризових умов, ініціатива співробітників при цьому спрямовується

головним чином на те, щоб з найменшими втратами і витратами матеріальних засобів в самий короткий термін виконати поставлені задачі.

За звичайних умов поєднання централізації та децентралізації знаходить своє відображення в попередньому розподілі функцій управління, однак в НС зробити це практично неможливо. За цих умов розподіл функцій проходить практично постійно, що вимагає окрім добре розвинутої системи зв'язку та інформаційної системи для оперативного узгодження рішень, що приймаються, і прояву доречної ініціативи.

#### **Висновки**

1. У процесі проведеного дослідження визначено, що тривалість і результати робіт з ліквідації наслідків НС, зокрема медико-санітарних, залежать від співвідношення різних типів ресурсів та від ефективності оперативного управління.

2. Зважаючи на швидкоплинні зміни обстановки за умов НС при прийнятті оперативних управлінських рішень, слід базуватися на максимальному обґрунтуванні цього рішення, яке має забезпечувати найбільш повне та ефективне використання наявних можливостей і ресурсів.

3. За результатами дослідження встановлено, що ефективність функціонування систем оперативного управління за умов НС оцінюватись дієвістю та результативністю, які є основними критеріями оцінки процесу подолання наслідків НС природного і техногенного характеру.

#### **Перспективи подальших досліджень.**

Головним напрямком майбутніх досліджень має бути розробка методологічних підходів до управління медичними ризиками, що виникають за умов НС природного і техногенного характеру, а також при ліквідації їх наслідків.

#### **Література:**

1. Goncharov S.F., Bobiy B.V. On some problems of medical provision of the population in crisis situations, *Military Medical Journal*. 2005. No. 7. P. 15–22.
2. Report on global disasters: the role of information in disasters // International. Federation of the Red Cross and Red Crescent. Geneva, 2005. 40 p.
3. Системний аналіз сталого розвитку / В. П. Бех, Ю. В. Бех, М. В. Туленков, В. Л. Акуленко, Н. В. Крохмаль, Я. О. Чепуренко. К., «МП Леся», 2015. 512 с.
4. Emergency Management Guide. Emergency Management System (ICS), US Coast Guard. Washington, okr. Columbia, 20593. 2001. 254 p.
5. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydoruk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. 2021. Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 280, p. 09024). EDP Sciences.
6. Semenets-Orlova, I., Rodchenko, L., Chernenko, I., Druz, O., Rudenko, M., & Poliuliakii, R. Requests for public information in the state Administration in situations of military operations. *Ann. Fac. Der. U. Extremadura*, 2022. 38, 249.

**References:**

1. Goncharov, S., Bobiy, B. (2005). On some problems of medical provision of the population in crisis situations, *Military Medical Journal*. 2005. No. 7. P. 15–22.
2. Report on global disasters: the role of information in disasters. (2005). *International Federation of the Red Cross and Red Crescent*. Geneva. 40 p.
3. Bekh, Yu., Bekh, V. & Tulenkov, V. Systemnyi analiz staloho rozvytku [System analysis of steel development], Kyiv, MP Lesia, 2015. 512 s. [in Ukrainian].
4. Emergency Management Guide. (2001). *Emergency Management System (ICS)*, US Coast Guard. Washington, okr. Columbia, 20593. 254 p.
5. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydorochuk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. (2021). Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 280, p. 09024). EDP Sciences.
6. Semenets-Orlova, I., Rodchenko, L., Chernenko, I., Druz, O., Rudenko, M., & Poliuliakii, R. (2022). Requests for public information in the state Administration in situations of military operations. *Ann. Fac. Der. U. Extremadura*, 38, 249.

УДК 37-056.2/.3 (477)(043.3)

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-11](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-11)

### Світлана СИДОРЕНКО

аспірантка кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039; вчитель початкових класів Броварського ліцею № 6  
ORCID: 0000-0002-3362-0607

### Svitlana SYDORENKO

Postgraduate Student at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska St, Kyiv, Ukraine, 03039; Primary School Teacher of Brovary Lyceum No. 6  
ORCID: 0000-0002-3362-0607

## ІНДИВІДУАЛІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗБАР'ЄРНОЇ СФЕРИ В ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ ЯК ДИДАКТИЧНА ПРОБЛЕМА

### INDIVIDUALIZATION OF THE ORGANIZATION OF THE BARRIER-FREE SPHERE IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS AS A DIDACTIC PROBLEM

*У XXI сторіччі пріоритетним в педагогічній, дидактичній, методичній науках є індивідуалізація навчання. Реалізація такого підходу в освіті потребує впровадження у безбар'єрну сферу простору освіти нових парадигм навчання, а саме: гуманізації, відкритої системи організації навчання, де учитель і учень є співпрацівниками у навчальному процесі, коли для кожного учня з особливими потребами формується особистий індивідуальний стиль навчання.*

*У зв'язку з цим першорядними завданням методичної науки є теоретичне обґрунтування методів та прийомів, відбір позитивного, що накопичене у методиці, перевірене шкільною практикою, і подальше вдосконалення прийомів навчання на міждисциплінарному рівні, яке сприяло б розвитку особистісних якостей учнів (мотиви навчання, здатність до самоконтролю, до самонавчання) з урахуванням індивідуальних можливостей (пізнавальні здібності, волюві, моральні риси характеру).*

**Ключові слова:** публічне управління, механізми публічного управління, розвиток освіти, освітня реформа, індивідуалізація, диференціація, інтраіндивідуальний, інтеріндивідуальний.

*In the 21st century, individualization of learning is a priority in pedagogical, didactic, methodical sciences. The implementation of such an approach in education requires the introduction of new learning paradigms into the barrier-free sphere of educational space, namely: humanization, an open system of learning organization, where the teacher and student are collaborators in the learning process, when a personal individual learning style is formed for each student with special needs.*

*In this regard, the primary task of methodological science is the theoretical substantiation of methods and techniques, the selection of the positive accumulated in the methodology, verified by school practice, and the further improvement of teaching techniques at the interdisciplinary level, which would contribute to the development of personal qualities of students (motives for learning, ability to self-control, to self-learning) taking into account individual capabilities (cognitive abilities, willpower, moral character traits).*

**Key words:** public administration, mechanisms of public administration, development of education, educational reform, individualization, differentiation, intra-individual, inter-individual.

**Постановка проблеми та актуальність.** Реалізація проблеми індивідуалізації організації безбар'єрної сфери в закладах освіти потребує посилення процесуальної сторони навчання та створення системи методів формування раціональних умінь критичного читання та прийомів логічного мислення, які зберігаються впродовж усього періоду навчання, допомагають орієнтуватися у життєвих ситуаціях.

Індивідуалізація навчально-пізнавальної діяльності учнів у процесі засвоєння знань буде ефективною, якщо в основу концепції організації навчально-виховного процесу покласти ідеї правильного застосування під-

ручника як цілісної дидактичної системи, із врахуванням особливостей індивідуального розвитку та ставленням до учня як до свідомого відповідального суб'єкта навчально-виховної взаємодії під час впровадження безбар'єрної сфери у заклади освіти.

Саме розвиток особистісних якостей школярів – стійке бажання вчитися, свідоме ставлення до навчання, зацікавленість, розуміння необхідності дбати про своє здоров'я, самостійність у прийнятті рішень, що стає важливим у підлітковому віці надають вагомості індивідуалізації навчально-виховного процесу у безбар'єрній сфері закладів освіти.

**Аналіз основних досліджень.** Ретроспективний огляд діалектики історичного розвитку процесу навчання як засобу передачі учневі накопиченого досвіду доводить, що навчання до XVI ст. носило в основному індивідуальний характер. Це дозволяло і певною мірою диференціювати процес навчання, але ускладнювало процес міжособистісної взаємодії, що простежується у *суб'єкт-суб'єктних відносинах* в колективі (організація взаємодії, партнерства, співпраці всіх учасників навчально-виховного процесу – вчитель-учень, учень-учень). Вперше досвід колективних форм навчання був обґрунтований і застосований Я.А. Коменським. З виникненням колективних форм навчання виникла необхідність появи дидактичного принципу індивідуального підходу до навчання учнів. А врахування індивідуальних особливостей дитини – перша засада реалізації дидактичного принципу індивідуалізації навчання.

Ідея індивідуалізації навчання привертає увагу вчених вже тривалий час. Вона виникла під впливом диференціальної психології з початку XX ст. у США. У 20-ті роки С.Т. Шацьким були обґрунтовані питання про розподіл учнів на групи на основі диференціації залежно від успішності навчання.

Теоретичні аспекти індивідуалізації навчання стали розглядатися недавно. Вчені по-різному тлумачать поняття *індивідуалізація*. Наприклад, французькі дослідники вже з 1930-х років під індивідуалізацією навчання розуміли удосконалення самостійної роботи учнів відповідно до їх індивідуальних здібностей. Якщо учні в класі виконують одне й те ж завдання самостійно, це вважається *індивідуальною роботою*; якщо завдання підібрані для кожного учня з урахуванням його індивідуальних можливостей, такий процес можна вважати *індивідуалізацією*.

У практиці загальноосвітньої школи такі спроби почали здійснюватися у 50-ті роки.

У 60–70-х роках у розвинутих країнах практика втілення індивідуалізованого навчання була пов'язана з розпочатим створенням навчальних пакетів – комплектів дидактичних матеріалів, які містять навчальні посібники або їх тематичні фрагменти, методичний апарат для організації їх самостійного вивчення, засоби стандартизованого контролю тощо.

У німецькій педагогіці поняття «*диференціація*» має значення, яке американські дослідники використовують як термін «*індивідуалізація*». «Індивідуалізація» в німецькій термінології означає окремий випадок диференціації, тобто внутрішня диференціація.

На думку естонської дослідниці Інге Унт, пропонується розглядати індивідуалізацію навчання в більш широкому ракурсі, бо врахування індивідуальних особливостей у повному обсязі можна уявити тільки в системі навчання в цілому. На думку цього вченого, під поняттям *індивідуалізація* слід розуміти врахування в процесі навчання індивідуальних особливостей учнів в усіх його формах і методах, незалежно від того, які саме особливості і якою мірою враховуються.

В Українській Педагогічній енциклопедії *індивідуалізація* визначається як «...організація навчального процесу, під час якого вибір засобів, прийомів, темпу навчання враховує індивідуальні відмінності учнів, рівень розвитку та здібностей до навчання». Із запропонованих визначень цього поняття видно, що більшість учених застосовують термін *індивідуалізація* в одному значенні. Характерним є те, що індивідуалізація не означає обов'язкового врахування особливостей кожного учня це може бути група учнів. А.А. Кірсанов розглядає індивідуалізацію навчальної діяльності як «систему виховних і дидактичних заходів, відповідно до цілей діяльності та реальних пізнавальних можливостей колективу класу, груп учнів на рівні їх потенційних можливостей з урахуванням мети навчання».

Інші автори вважають, що індивідуалізація навчання – це така організація навчального процесу, при якій вибір способів, темпів навчання враховує індивідуальні властивості учнів, рівень розвитку здібностей до навчання, стан здоров'я.

Психологи, розглядаючи психологічні проблеми індивідуалізації навчання, пропонують вважати індивідуалізованим таке навчання, при якому навчання конкретного учня здійснюється відповідно до моделі, властивої тільки окремому учню. А сама модель складає загальну систему навчання і може в процесі навчання уточнюватися.

На думку знаного українського вченого-педагога С.У. Гончаренка, індивідуалізоване навчання – це системи навчання, які організують індивідуальний темп засвоєння навчального матеріалу спільної для даного контингенту учнів програми. Створенню індивідуалізованого навчання передували спроби модифікувати традиційну класно-урочну систему навчання з метою пристосувати темп і режим навчальної діяльності до індивідуальних особливостей учнів.

Ретроспективний аналіз зазначеної проблеми засвідчує, що опрацювання індивідуалізованого навчання здійснювалося за трьома напрямками: організація індивідуального



режиму навчальної роботи; поєднання індивідуалізації режиму і змісту навчальної роботи з груповою діяльністю учнів; створення спеціальних навчальних матеріалів. Опрацювання спеціальних навчальних матеріалів із середини 50-х років велося в руслі програмованого навчання, а також в таких системах навчання, в яких навчальний процес будується на основі взаємодії учнів. У 60–70-х роках опрацювання індивідуалізованого навчання пов'язувалося з практикою відкритого навчання, під час якого навчальні заняття проводилися одночасно кількома вчителями з великою кількістю учнів (понад 100), у так званому відкритому класі.

**Метою статті є доведення:**

1) важливості вміння проаналізувати та впроваджувати потенціал шкільного підручника в процесі індивідуалізації на внутрішньо класному рівні організації навчання учнів з різними навчальними можливостями;

2) удосконалення методики застосування підручника як засобу індивідуалізації навчання.

**Основними завданнями є:**

1) довести стан означеної проблеми в психолого-педагогічній, дидактичній і методичній літературі;

2) виявити типові, індивідуальні якості особистості учнів, які сприяють розвиткові пізнавальної активності або гальмують її в процесі індивідуалізації. На основі цього розробити складові індивідуалізації процесу навчання;

3) розробити комплекс завдань, які сприятимуть індивідуалізації навчання учнів з особливими потребами;

4) довести роль методичного апарату сучасних підручників як засобу індивідуалізації навчання;

5) на основі ідей індивідуалізації навчання та поетапного формування прийомів логічного мислення створити модель індивідуалізованого навчання, яке забезпечує реалізацію дидактичних принципів індивідуального підходу та технології індивідуалізації навчання учнів;

6) ознайомити з методичними рекомендаціями з досліджуваної проблеми педагогічних працівників.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття *індивідуалізація навчання* відноситься до складних педагогічних понять, тому семантика вказаного поняття чітко не визначена. Це пояснюється тим, що різні автори трактують це поняття залежно від цілей і заходів його застосування. Утруднення визначення терміну *індивідуалізація* полягає ще у поєднанні двох таких понять, як *індивідуалізація*

та *диференціація*. Перевага того чи іншого тлумачення поняття залежить також від цілей їх застосування.

Впровадження індивідуалізації в умовах колективного навчання відбувається за двома напрямками:

– інтраіндивідуальний – врахування індивідуальних і вікових відмінностей;

– інтеріндивідуальний – врахування соціометричного та референтометричного статусу учня у системі стосунків соціуму класного колективу.

Ці два поняття взаємозалежні, вони створюють у ланцюзі індивідуалізації комплексну систему, яка ґрунтується на особистісно-орієнтованих підходах. Проблема індивідуалізації багатофункціональна і дозволяє розглядати її за різними аспектами: психолого-педагогічному, дидактичному і методичному, а також вимагає усвідомлений вибір методів, форм і конкретних прийомів застосування відповідно до соціально-педагогічних характеристик школярів.

Індивідуалізація – багатоваріантний технологічний процес, який може бути внутрішньокласним, внутрішньогруповим, внутрішньопредметним. Темп під час індивідуалізації – проходження шкільного навчального курсу може бути прискореним або уповільненим.

Поняття «індивідуалізація навчання» визначається в контексті з вказаним вище його тлумаченням як *дидактичний принцип* навчання, який є методологічною основою форм, методів, конкретних прийомів, і має відносний характер. Тобто в ході нашого дослідження ми розглядаємо *внутрішньокласний варіант* індивідуалізації навчання, а саме: прийоми, способи індивідуалізованої роботи з підручником у різнорівневому класі (де зібрані учні з різними навчальними можливостями), які використовує вчитель на уроці, коли індивідуалізація навчання проявляється у виборі і застосуванні методів навчання, при визначенні варіантів самостійних, групових, колективних завдань для виконання в класі і вдома.

Проте індивідуалізація у шкільній практиці має відносний характер за таких причин:

– індивідуальні особливості або їх комплекси часто враховуються в групі за спільними рисами, а не для кожного окремого учня;

– враховуються лише відомі комплекси особливостей, наприклад, загальні розумові здібності; поряд з цим можуть виявлятися особливості, врахування яких в кожній окремій формі індивідуалізації неможливе (власності характеру);

– врахування деяких властивостей або стану відбувається тільки подеколи, лише в тому випадку, якщо це важливе для окремого учня (обдарованість, стан здоров'я, особливі потреби тощо);

– індивідуалізація реалізується не в повному обсязі навчальної діяльності, а фрагментарно, лише в деяких видах пізнавальної діяльності.

Слід зазначити, процес індивідуалізації можна розглядати з різних позицій зору:

– процесу навчання – відбір методів, форм, конкретних прийомів для дітей з особливими потребами;

– змісту освіти – створення навчальних планів, програм, навчальної літератури; засобів навчання

– побудови шкільної системи – формування різних типів шкіл і класів.

Отож, індивідуалізація процесу навчання – це організація навчально-виховного процесу, за якої вибір способів, прийомів, темпу навчання враховує індивідуальні відмінності учнів, рівень розвитку їхніх здібностей до навчання.

Індивідуалізоване навчання в українському закладі освіти здійснюється в умовах колективної навчальної роботи з класом і в межах завдань та змісту освіти: всі учні повинні оволодіти знаннями, вміннями й навичками в обсягах, передбачених навчальними програмами.

Необхідність індивідуалізованого навчання зумовлюється тим, що рівень підготовки і розвитку здібностей до навчання у школярів не однаковий. Індивідуалізоване навчання, ґрунтуючись на глибокому знанні вчителем індивідуальних особливостей, духовного світу кожного учня, сприяє розвитку пізнавальних здібностей усіх учнів, враховує їх нахили й інтереси, різне ставлення до навчання, до окремих навчальних предметів.

В теорії професійної педагогічної діяльності проблема індивідуалізації відіграє досить актуальну роль, саме вона пов'язана з процесом формування громадської самосвідомості, самовизначення і творчості педагогічного працівника як особистості, його загальної та педагогічної культури, та професійної компетентності. Особливого значення ця проблема набуває у зв'язку з виданням великої кількості програм, навчальних підручників, посібників, які потребують від учителя поєднання функцій вчителя, психолога, консультанта.

Нова концепція освіти спрямовує на розв'язання проблем науково-практичного характеру, наголошує, що саме удоскона-

лення професійної підготовки керівних, і педагогічних працівників сприятиме формуванню нової генерації педагогів, які змогли б усвідомлено розв'язувати нові завдання у безбар'єрній сфері освіти.

Здійснення інтелектуального розвитку в процесі індивідуалізації навчання на міждисциплінарному рівні вимагає також від педагогічних працівників постійного вдосконалення професійної компетентності, підвищення науково-методичного рівня і можлива тільки за умови глибокого знання психологічного, методологічного змісту педагогічної діяльності.

Мета індивідуалізованого навчання у закладі освіти полягає в тому, щоб забезпечити максимально продуктивну навчальну діяльність всіх учнів, і має здійснюватися на всіх етапах навчання, насамперед, під час засвоєння нових знань.

Індивідуалізоване навчання передбачає перспективне планування вивчення навчального матеріалу. Адже не монологічне надання вчителем інформації про факти, а процесуальна сторона навчання через діалог, полілог – формування пізнавальних умінь і навичок, прийомів логічного мислення в процесі індивідуалізації навчання стають першорядними. Реалізації освітніх завдань індивідуалізованого навчання сприятиме цілісна дидактична система підручника.

Тому реалізацію державної мети індивідуалізації ми вбачаємо у застосуванні досконалих методик організації роботи з підручником, у формуванні інтелектуальних умінь і навичок під час здобуття знань.

Механізми публічного управління та адміністрування безбар'єрною сферою в закладі освіти на засадах індивідуалізації навчання враховує, що не кожен учень має можливості реалізувати свої потенційні можливості відповідно до психологічних індивідуальних особливостей, що пов'язано з типологією нервової системи, видом пам'яті та з багатьма іншими особистісними характеристиками. Індивідуалізацію навчання ми розуміємо як організацію навчального процесу, за якої вибір способів, прийомів, темпу навчання здійснюється з урахуванням індивідуальних якостей учня, рівень розвитку та здібностей до навчання.

Тож проблему індивідуалізації навчання ми будемо розглядати в методичному аспекті, тобто у відборі методів, форм, конкретних прийомів роботи з підручником як засобу індивідуалізації навчання.

Наша модель індивідуалізації навчання має складатися з таких компонентів:

**1 компонент** – *основи методики організації роботи з підручником як засіб індивідуалізації навчання* – педагогічні працівники та їхні асистенти вчителів відпрацьовують під час курсового та міжкурсowego вдосконалення професійної компетентності на практичних і семінарських заняттях. Основним змістом їх є оволодіння вміннями інтерпретувати текст підручника із застосуванням методичних систем, які сприятимуть формуванню в учнів загальнонавчальних, спеціальних умінь і навичок самостійного здобуття та поповнення знань, вмінь пошуково-дослідницької роботи у закладах освіти; навичками дидактико-методичного аналізу навчально-методичного комплексу; вміннями системно-аналітичного моделювання уроку як цілісної системи навчання.

**2 компонент** – *впровадження інтерактивних технологій навчання* (від англ. слова *interactive* – діалоговий). Це процес, коли вчитель індивідуалізує в учнівському колективі обмін інформацією; під час сприйняття нового навчального матеріалу; складає індивідуалізовані ситуаційні завдання для спостережень; моделює навчальні ситуації, рольові ігри, дискусії, зворотні зв'язки, пресконференції, прийоми роботи в малих групах тощо; підбирає методики, що сприяють активізації навчально-пізнавальної діяльності учнів, формуванню вміння застосовувати здобуті знання, навички у життєвій практиці індивідуально для кожного учня.

**3 компонент** – *особистісно орієнтований* – застосування заходів, що забезпечують діагностику сутності особистих якостей учнів, які ще не мають досвіду вивчення навчального матеріалу, не володіють специфічними вміннями та навичками спостережень. Впровадження спеціальних індивідуа-

лізованих занять з питань формування умінь швидкого читання, розвитку спеціальних умінь і навичок критичного мислення, прийомів логічного мислення, надання характеристики, знаходження причино-наслідкових зв'язків, логіки порівняння, узагальнення, систематизації тощо.

Дані методики реалізуються через удосконалення професійних педагогічних умінь, через теоретичний аналіз сучасних методів навчання, що використовуються у шкільній практиці в Україні й за кордоном, конструювання педагогічними працівниками навчально-виховного процесу під час проходження курсової перепідготовки. зазначене передбачає вдосконалення вміння оперувати змістом підручника в інтеркурсний період через розробку системи дидактичних матеріалів, методичних рекомендацій, застосування нормативно-методичної документації для продуктивної реалізації у всіх ланках педагогічної діяльності вчителя.

Апробація сконструйованих компонентів і моделей уроків із застосуванням методики роботи з підручником відбувається під час практичних занять, педагогічної практики для керівних і педагогічних кадрів, асистентів учителя тощо, під час відвідування відвідування уроків, семінарів, конференцій, вивчення та узагальнення перспективного педагогічного досвіду. Аналіз і корекція розроблених матеріалів здійснюється під час індивідуальних консультацій в інтеркурсний період, курсового удосконалення професійної компетенції.

**Висновок.** Таким чином, зазначений вище аналіз результатів дослідження наукових джерел показали, що методика індивідуалізації навчання для учнів з особливими потребами є дидактичною проблемою, вивчена недостатньо і потребує подальшого дослідження.

### Література:

1. Василь Герасименко, Софія Буряк, Лариса Горяна «Екологічна освіта допомагає зрозуміти і засвоїти поведінку людини у навколишньому середовищі, сформувати екологічну культуру, як окремих осіб, так і суспільства в цілому». Екологічна освіта юних киян/За матеріалами колеги Головного управління освіти і науки міста Києва // Рідна природа. 2002. № 2. С. 57–59.
2. Горяна Л.Г. Український підручник як засіб формування національної свідомості Українознавство–наука самопізнання українського народу // Матеріали X щорічної Міжнародної науково-практичної конференції». Стан, проблеми, перспективи розвитку українознавства 18–20 жовтня 2001 р./ Загальна редакція Кононенко П.П., наук. ред. упорядн. Ярошинський О.Б.К.: НДПУ, 2001. С. 191–193.
3. Горяна Л.Г. Обговорюємо проекти концепцій шкільної хімічної і біологічної освіти // Біологія і хімія в шк. № 3. С. 37.
4. Горяна Л.Г. Методика індивідуалізації роботи з підручником на уроках біології. Посібник для практичних робіт для курсистів зі спеціальністю 70704.02 Біологія. К.: КМУВ, 1999. 52 с.
5. Горяна Л.Г. Формування мотиваційної сфери учнів під час роботи з підручником на уроках біології в 6–7-х класах загальноосвітніх шкіл. // Збірник наукових праць: педагогічні науки / Редкол: Бібік Н.М. та ін. К.: КМУВ, 1999. С. 21–30.
6. Горяна Л.Г. Індивідуалізація роботи з підручником як дидактична проблема. Теоретико-методичні проблеми навчання і виховання. Збірник наукових педагогічних науки. К.: «Фенікс», 2000. 159 с.

7. Гончаренко С.У. Український педагогічний словник. Київ: Либідь, 1997. 376 с.
8. Семенець-Орлова, І. А. Державне управління освітніми змінами: наукові категорії, методологія та актуальна проблематика досліджень на основі досвіду України та США. *Університетські наукові записки*, 2015. (1), 302–311.
9. Семенець-Орлова, І. А. Результативне лідерство в процесі управління освітніми змінами. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*, 2015. (4), 107–112.
10. Semenets-Orlova, I., Shevchuk, R., Plish, B., Grydiushko, I., & Maistrenko, K. Innovative approaches to development of human potential in modern public administration. *Economic Affairs*, 2022. 67(4s), 915–926.

#### References:

1. Vasyl Gerasymenko, Sofia Buryak, Larisa Horyana “Environmental education helps to understand and assimilate human behavior in the environment, to form an ecological culture, both for individuals and for society as a whole” Environmental education of young Kyivans/Based on the materials of the Board of the Main Department of Education and Science of the City of Kyiv // *Native nature*. 2002. No. 2. S. 57–59.
2. Horyana L.H. (2001). Ukrainian textbook as a means of forming national consciousness, science ed. arranged Yaroshynskyi O.B. K.: NDIPU. P. 191–193.
3. Goryan L.H. We discuss projects of concepts of school chemical and biological education // *Biology and chemistry in school*. No. 3. P. 37.
4. Goryan L.H. (1999). The method of individualizing work with a textbook in biology classes. Manual for practical works for students with the specialty 70704.02 Biology. K.: KMIUV. 52 p.
5. Goryan L.G. (1999). Formation of students’ motivational sphere while working with the textbook in biology lessons in the 6th-7th grades of secondary schools. // *Collection of Scientific Works: Pedagogical Sciences* / Editor: Bibyk N.M. etc. K.: KMIUV. P. 21–30.
6. Goryan L.G. (2000). Individualization of work with the textbook as a didactic problem. Theoretical and methodological problems of teaching and upbringing. *Collection of scientific pedagogical sciences*. K.: “Fenix”. 159 p.
7. Goncharenko S.U. (1997). Ukrainian pedagogical dictionary. Kyiv: Lybid. 376 p.
8. Semenets-Orlova, I. A. (2015). Derzhavne upravlinnia osvitynymi zminamy: naukovy katehorii, metodolohiia ta aktualna problematyka doslidzhen na osnovi dosvidu Ukrainy ta USA. *Universytetski naukovy zapysky*, (1), 302–311.
9. Semenets-Orlova, I. A. (2015). Rezultatyvne liderstvo v protsesi upravlinnia osvitynymi zminamy. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Serii: Derzhavne upravlinnia*, (4), 107–112.
10. Semenets-Orlova, I., Shevchuk, R., Plish, B., Grydiushko, I., & Maistrenko, K. (2022). Innovative approaches to development of human potential in modern public administration. *Economic Affairs*, 67(4s), 915–926.

УДК 351:316,3:321

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-12](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-12)

## Ліна СТОРОЖЕНКО

кандидат філологічних наук, доцент, докторант кафедри публічного управління та адміністрування, Державний університет інформаційно-комунікаційних технологій, вул. Солом'янська, 7, Київ, Україна, 03110

ORCID: 0000-0003-2766-3712

## Lina STOROZHENKO

Candidate of Philological Sciences, Associate Professor, Doctoral Student at the Department of Public Management and Administration, State University of Information and Communication Technologies, 7, Solomyanska St, Kyiv, Ukraine, 03110

ORCID: 0000-0003-2766-3712

### “RECOMMENDATION OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES ON ELECTRONIC DEMOCRACY” ЯК ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИЙ ОРІЄНТИР НЕТОКРАТИЧНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### “RECOMMENDATION OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES ON ELECTRONIC DEMOCRACY” AS A GLOBALIZATIONAL GUIDANCE NETOCRATIC PUBLIC GOVERNANCE

*У статті розглянуто Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо електронної демократії. З'ясовано, що документ покликаний сформулювати ключові напрями і стандарти розвитку електронної демократії в інформаційному суспільстві. Проаналізовано основні постулати е-демократії, окреслені в Рекомендаціях, як глобалізаційні орієнтири щодо формування нетократичного публічного управління. Визначено важливість та необхідність підтримки електронної демократії як невід'ємної складової модерних процесів в інформаційному суспільстві, яке підтримує традиційні та формує низку інноваційних механізмів та інструментів, корисних для застосування в новітніх демократичних процесах.*

*Встановлено, що поділ електронної демократії на сектори, відповідно до Рекомендації (e-парламент, e-законодавство, e-голосування, e-юстиція, e-медіація, e-екологія, e-вибори, e-референдум, e-консультації тощо) передбачає участь громадян на всіх рівнях державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних засобів і технологій, що є свідченням розвитку нетократичного публічного управління. Разом з тим, акцентовано, що електронну демократію не варто розглядати як окрему політику поза політикою демократизації як такої, оскільки існування електронної демократії можливе виключно за наявності безпосередньої демократії.*

*Окреслено низку принципів, рекомендованих Комітетом міністрів Ради Європи державам-членам, за провадження або вдосконалення яких сприятиме як розвитку власне електронної демократії, так і формування ефективного нетократичного публічного управління (принцип електронної підтримки демократії; принцип поширення демократичних цінностей; принцип зв'язку електронної демократії з урядуванням; принцип поваги та впровадження основних прав і свобод людини; принцип посилення громадської; принцип всеохопності; принцип залучення молоді за допомогою новітніх інформаційно-комунікаційних технологій до демократичних процесів; принцип отримання вигоди від електронної демократії; принцип довіри тощо).*

**Ключові слова:** рекомендації, постулати, принципи, електронна демократія, нетократія, нетократичне публічне управління.

*The article examines the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on e-democracy. It has been established that the document is intended to formulate key directions and standards for the development of electronic democracy in the information society. The main postulates of e-democracy, outlined in the Recommendations as globalization guidelines for the formation of netocratic public administration, are analyzed. The importance and necessity of supporting electronic democracy is determined as an integral component of modern processes in the information society, which supports traditional ones and forms a number of innovative mechanisms and tools useful for use in the latest democratic processes.*

*It has been established that the division of e-democracy into sectors, in accordance with the Recommendations (e-parliament, e-legislation, e-voting, e-justice, e-mediation, e-ecology, e-elections, e-referendum, e-consultations and etc.) provides for the participation of citizens at all levels of government through information and communication means and technologies, indicating the development of netocratic public administration. At the same time, it is*

*emphasized that e-democracy should not be considered as a separate policy outside the policy of democratization as such, since the existence of e-democracy is possible only in the presence of direct democracy.*

*A number of principles are outlined, recommended by the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states, the implementation or improvement of which will contribute to both the development of e-democracy itself and the formation of effective netocratic public administration (the principle of electronic support for democracy; the principle of dissemination of democratic values; the principle of communication of e-democracy with the government; respect and implementation of fundamental human rights and freedoms, the principle of strengthening society, the principle of inclusiveness, the principle of involving youth with the help of the latest information and communication technologies in democratic processes, the principle of benefiting from electronic democracy, the principle of trust, etc.).*

**Key words:** *recommendations, postulates, principles, electronic democracy, netocracy, netocratic public administration.*

**Постановка проблеми.** Інформатизація та цифровізація суспільства відіграють значну роль у забезпеченні демократії та створенні умов для формування нетократичного публічного управління. У свою чергу, електронна демократія є невід'ємною складовою інформаційного суспільства, яку слід розуміти як практику демократії як такої, що підтримується за допомогою офіційних інституційних механізмів, інформаційно-комунікаційних технологій та участі суспільства у прийнятті управлінських рішень.

Сфера електронної демократії досить широка і варіюється від більш пасивних форм залучення громадян (соціальні медіа чи онлайн-моніторинг інформації про суспільні події, забезпечення доступності та прозорості процесів прийняття рішень і основних документів) до більш активних глобалізованих форм (залучення громадян у прийнятті рішень за допомогою процедур онлайн-голосування, онлайн-просторів для публічних консультацій, дебатів з критичних політичних питань та спільної розробки політичних документів тощо). Зазначене можливо завдяки дотриманню принципів, задекларованих у «Recommendation of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy» (далі – Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо електронної демократії), покликаних формувати і розвивати електронну демократію та нетократичне публічне управління.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Різними аспектами електронної демократії займається низка вчених, серед яких на увагу заслуговують праці Е. Войнова [1]; Н. Гедікова [2]; О. Дубас [3]; Х. Кохалик [4]; А. Мезенцева [5]; А. Міносян, Н. Чорна, І. Коршунова [6]; К. Саркісова [7]; Л. Стороженко, О. Ігнатенко, Т. Ярошовець, І. Антипенко, В. Власенко [12] та ін.

Не зважаючи на кількість та якісну характеристику досліджуваних проблем, питання принципів електронної демократії залишається малодослідженим. Тож, **метою дослідження** є аналіз постулатів електронної демо-

кратії, окреслених в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо електронної демократії (e-democracy), як ключового глобалізаційного орієнтиру щодо формування нетократичного публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Низка дослідників відзначають, що електронна демократія є більш розвиненою, ніж її класична форма. У контексті електронної демократії громадяни встановлюють форми самоконтролю та взаємодії, які стають важливішими, ніж громадянство в територіально розмежованих державах. Інтернет і пов'язані з ним інформаційно-комунікаційні технології забезпечують необмежену, нейтральну до часу та території платформу, де кожен може висловити свої демократичні погляди.

Електронна демократія спрямована на підтримку демократичних інститутів і процесів демократизації в суспільстві; її роль полягає в доповненні традиційних процесів і взаємодій для збереження демократичних, людських та культурних цінностей суспільства.

М. Кастельс визначає необхідність переходу від ієрархічної системи управління до децентралізованої та мережевої на основі розвитку місцевого самоврядування, встановлення горизонтальних зв'язків між суспільством і органами влади, а також зазначає про важливість та необхідність широкого застосування електронних комунікацій [9].

Згідно зазначеної концепції, між владними структурами та громадськістю встановлюється безпосередній зв'язок за допомогою новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, який дозволяє вести постійний діалог, що, у свою чергу, сприяє оперативному обговоренню та вирішенню нагальних суспільних проблем і досягненню підтримки представників соціуму. Відтак відбувається поступова трансформація управлінських процесів, набуваючи дедалі більше демократичних акцентів.

Інформаційне суспільство поступово створює новітні форми та механізми демократичної участі, інтерактивні інформаційно-кому-

нікаційні системи допомагають зменшити «відстань» між «елітою» та «народом», дають можливість пересічному громадянину отримувати будь-яку публічну інформацію у доступній формі [10, с. 314].

Наприкінці ХХ століття виникає новий тип політичної еліти – інформаційна еліта або нетократія, яка контролює джерела й канали передачі інформації, а також технології її обробки. Влада над членами суспільства (країни, держави чи спільноти) забезпечується шляхом повного доступу до достовірної інформації та можливістю маніпулювати нею. Концепція нетократії була розроблена А. Бардом і Я. Содерквістом й оприлюднена у дослідженні «Нетократія: нова владна еліта та життя після капіталізму» [8]. У роботі автори обґрунтували прогноз змін у формі управління суспільством через зростання впливу інформації. Поява цієї концепції є симптоматичною, оскільки перманентна трансформація суспільних відносин через вплив інформаційно-комунікаційних технологій є глобальною тенденцією нового століття. Автори використовують термін «нетократія» для опису нового правлячого класу, який домінує в інформаційному суспільстві. Нетократи контролюють доступ до мереж і покладаються на виняткове використання престижних мереж; регулюють доступ до більш значущих мереж, залишаючи можливість їх ексклюзивного використання; надаючи доступ, нетократи інвестують, а збереження доступу до ексклюзивних мереж гарантує їхню владу [8].

У даному випадку, йдеться про демократичність глобального інформаційного суспільства. Таким чином, потенціал інформаційно-комунікаційних технологій може бути використаний як на користь демократії, так і проти неї.

У свою чергу, нетократичний підхід дозволяє інтеграцію управління у віртуально-інформаційний простір, що створює сприятливі передумови формування ефективної електронної демократії, як логічного продовження трансформацій суспільно-політичних процесів в умовах становлення інформаційного суспільства.

Сучасні інформаційно-комунікаційні технології, завдяки яким можливе впровадження е-демократичних процесів, як форми суспільних відносин за якої громадяни та інститути громадянського суспільства залучаються до державотворення, державного управління, місцевого самоврядування тощо, дозволяють посилити участь громадян у публічному житті; поліпшити реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; зробити

процес прийняття рішень органами влади прозорим та підзвітним громадськості; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу суспільства до процесу прийняття рішень. Відтак ефективна електронна демократія передбачає можливість кожного громадянина брати участь у формуванні та реалізації державної політики, прийнятті рішень органами влади, використовуючи при цьому інформаційні технології для двостороннього інтерактивного зв'язку між державою і суспільством.

Поняття «електронної демократії» (“e-democracy”, “virtual democracy”) можна розглядати як форму суспільних відносин, у межах яких громадяни та організації беруть участь у процесах державотворення та державного управління. Вони також залучаються до місцевого самоврядування шляхом широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій. Це поняття визначається поряд з такими: електронна економіка, електронна комерція, електронні послуги, електронна культура, електронна освіта та електронна медицина.

Зміст терміну «електронна демократія» включає: електронну форму отримання державних та муніципальних послуг; міжвідомчу електронну взаємодію органів державної влади з використанням інформаційно-комунікаційних технологій; надання громадянам додаткових можливостей участі та нормотворчої діяльності з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (громадське обговорення проєктів законів та підзаконних актів ті ін.); участь у розробці рішень та інформуванні влади щодо проблем та недоліків управління на всіх рівнях державної влади, включаючи «електронне урядування».

Важливим для розуміння політичних «меж» електронної демократії є Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо електронної демократії (e-democracy), покликани за допомогою окреслення рекомендацій сформувати ключові напрями і стандарти розвитку електронної демократії у світі. Серед головних рекомендацій можна назвати:

- розгляд можливостей використання електронної демократії з метою посилення демократичних основ суспільства;
- формування демократичних інститутів та здійснення демократичних процесів;
- розгляд та впровадження електронної демократії за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;
- запровадження, розроблення, перегляд основ політики та практики електронної

демократії, врегулювання законодавчої бази відповідно до принципів і керівних вказівок, які є невід'ємною складовою Рекомендацій;

- запровадження та розширення електронної демократії шляхом використання фахово орієнтованих посібників, як подальших пропозицій щодо можливих дій;

- вживання заходів щодо співпраці з відповідними місцевими, регіональними, національними, міжнародними партнерами та зацікавленими сторонами з метою розроблення концепції та стандартів електронної демократії, що підтримують права людини, демократію та верховенство права;

- забезпечення дотримання обов'язків щодо прав людини та основних свобод і принципів внутрішньої організації демократичного уряду;

- підвищення ефективності демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів;

- розширення вибору громадян для участі в політичних процесах;

- підтримка та зміцнення довіри громадян до демократії, демократичних інституцій та демократичних процесів;

- підтримка демократичних ролей посередників між громадянами та державою (демократичні інститути, політики, засоби масової комунікації);

- забезпечення та підвищення прозорості, підзвітності, інклюзивності, доступності, участі, субсидіарності, соціальної згуртованості суспільства тощо;

- надання можливостей для змістовного та ефективного громадського обговорення та участі в усіх етапах демократичного процесу, які відповідають потребам і пріоритетам громадян;

- реалізація концепції комплексної інформації та широкого розуміння суспільства;

- урахування викликів, ризиків та перешкод для електронної демократії;

- зменшення цифрового розриву за допомогою інклюзивного та недискримінаційного підходу та шляхом розширення можливостей людей через підтримку освіти, враховуючи навчання електронній грамотності та заходам з інформування громадськості, а також шляхом поєднання електронних і неелектронних підходів;

- імплементація відповідних Рекомендацій Ради Європи щодо правових, операційних та технічних стандартів з електронного голосування та електронного урядування тощо [11].

Згідно Рекомендаціям, електронна демократія поділяється на сектори (е-парламент, е-законодавство, е-голосування, е-юстиція,

е-медіація, е-екологія, е-вибори, е-референдум, е-консультації, е-петиції, е-політичний кампанії та електронні опитування) та передбачає участь громадян на всіх рівнях державного управління (від органів державної влади та місцевого самоврядування до низових самоорганізацій) за допомогою інформаційно-комунікаційних засобів і технологій. Разом з тим, електронну демократію не можна розглядати як окрему політику поза політикою демократизації як такої, оскільки існування електронної демократії можливе виключно за наявності безпосередньої демократії.

Сучасна електронна демократія включає: активне надання вичерпної, збалансованої, неупередженої інформації для окреслення кола та змісту соціальних проблем, альтернатив, можливостей і рішень у державній політиці; розуміння суспільства та чітке визначення ознак його формування; участь громадян та залучення осіб і груп зацікавлених сторін (включаючи бізнес-спільноту) до вирішення соціальних проблем; повноваження (надання громадянам необхідних ресурсів для участі в державній політиці); дискусії тощо.

Умови ефективності електронної демократії обмежують такі фактори:

- рівень довіри громадян до держави: механізми електронної демократії вимагають найвищого рівня довіри до власників електронних алгоритмів. Будь-які сумніви щодо чесності та роботи цих алгоритмів призводить до небажання брати участь у процесах і, як наслідок, до подальших маніпуляцій та фальсифікацій;

- високий рівень прозорості демократичних процедур і діяльності політичних лідерів: держава повинна проводити особливу інформаційну політику, яка базується на принципах відкритості та доступності, надаючи громадянам інформацію про діяльність органів державної влади та осіб, які їх представляють;

- рівень мотивації політичного класу підтримується як форма прийняття рішень;

- мирний час, оскільки воєнні умови значно обмежують демократію, в тому числі, електронну тощо.

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій приносить відкритість і свободу, проте поступово стає благодатним ґрунтом для авторитарних режимів. Виникає феномен «цифрового авторитаризму», заснований не стільки на масовому насильстві, скільки на маніпулюванні інформацією з використанням елементів штучного інтелекту. Тому такі інституції, як відповідальний уряд, парламент, обраний президент і незалежна судова



система, є важливими. Лише за таких умов інтернет та інші інформаційно-комунікаційні технології/інструменти можуть відігравати значну роль у формуванні нетократичного публічного управління як ефективної демократичної моделі.

Демократичні моделі повинні характеризуватися не спрямованістю політичної комунікації (демократія «зверху вниз» чи «знизу вгору»), не кібероптимізмом чи кіберпесимізмом, не зосередженням на установах, які цифровізують свої процеси для легітимізації діяльності, а акцентом на життєдіяльності окремих громадян.

Запроваджуючи або вживаючи заходи для вдосконалення електронної демократії та формування ефективного нетократичного публічного управління, необхідно враховувати низку принципів, рекомендованих Комітетом міністрів Ради Європи державам-членам, ключовими серед яких можна визначити:

– принцип електронної підтримки демократії (посилення демократії, демократичних інституцій та демократичних процесів за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій);

– принцип поширення демократичних цінностей (реалізація електронної демократії базується на демократичних, людських, соціальних, етичних і культурних цінностях суспільства);

– принцип зв'язку електронної демократії з урядуванням, яке є ефективним, результативним, прозорим та підзвітним демократичному здійсненню влади в електронній формі та включає неформальну політику і неурядових «гравців»;

– принцип поваги та впровадження основних прав і свобод людини, враховуючи свободу інформації та доступ до неї;

– принцип посилення громадської участі з метою розширення політичної дискусії та сприяння якісному прийняттю управлінських рішень;

– принцип всеохопності (електронна демократія, як і демократія загалом, стосується всіх демократичних інститутів – рекомендації щодо електронної демократії не можуть обмежуватися тільки державними органами, а повинні охоплювати всі зацікавлені сторони (громадяни, громадянське суспільство, політики, засоби масової комунікації, бізнес-спільнота однаково необхідні для розробки та впровадження електронної демократії). За допомогою електронної демократії можна досягти будь-якого типу участі: надання інформації, власне комунікація, консультація, обговорення, прийняття рішень тощо);

– принцип залучення молоді за допомогою новітніх інформаційно-комунікаційних технологій до демократії, демократичних інститутів, демократичних процесів;

– принцип отримання вигоди від електронної демократії (органи публічної влади можуть отримувати вигоду від обговорень та ініціатив, що стосуються заходів електронної демократії, розроблених громадянським суспільством, а також від співпраці з громадянським суспільством у цій сфері. Крім того, електронна демократія може бути корисною для територіальних політичних утворень різних країн, для їхніх інституцій та осіб, які проживають у цих країнах і мають однакову мовну чи культурну ідентичність; це, у свою чергу, полегшує участь і процеси прийняття рішень на міжнародному урівні);

– принцип довіри – необхідна складова для електронної демократії на всіх етапах її формування, тісно пов'язана з принципами доступності, прозорості та швидкості реагування громадськості на необхідність приймати управлінські рішення [11].

Крім того, цілями електронної демократії, тотожними з цілями належного врядування, є прозорість, підзвітність, оперативність, залученість, обдуманість, інклюзивність, доступність, участь, субсидіарність, довіра до демократії, демократичні інститути та демократичні процеси, соціальна згуртованість тощо. Усі вище окреслені аспекти, звичайно, відповідають сутності нетократичного публічного управління, заснованого на прозорості, відкритості, активній співпраці та залученні громадськості до процесу прийняття рішень через посередництво інформаційно-комунікаційних технологій, що дозволяє забезпечити більш демократичний і відкритий характер прийняття управлінських рішень, як обов'язкового атрибуту інформаційного суспільства.

**Висновки.** Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо електронної демократії покликані сформувати ключові напрями і стандарти розвитку електронної демократії у сучасному світі. Рекомендації є важливим документом для розуміння політичних «меж» електронної демократії, а аналіз постулатів е-демократії – ключових глобалізаційних орієнтирів щодо формування нетократичного публічного управління, окреслених в Рекомендаціях, свідчить про важливість та необхідність підтримки електронної демократії як невід'ємної складової модерних процесів в інформаційному суспільстві, яке підтримує традиційні та формує низку інно-

ваційних механізмів та інструментів, корисних для застосування в новітніх демократичних процесах та інститутах.

Визначено, що поділ електронної демократії на сектори, відповідно до Рекомендацій (е-парламент, е-законодавство, е-голосування, е-юстиція, е-медіація, е-екологія, е-вибори, е-референдум, е-консультації тощо) передбачає участь громадян на всіх рівнях державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних засобів і технологій. Разом з тим, акцентовано, що електронну демократію

не варто розглядати як окрему політику поза політикою демократизації як такої, оскільки існування електронної демократії можливе виключно за наявності безпосередньої демократії.

Окреслено низку принципів, рекомендованих Комітетом міністрів Ради Європи державам-членам, запровадження або вдосконалення яких сприятиме як розвитку власне електронної демократії, так і формування ефективного нетократичного публічного управління.

### Література:

1. Войнова Е.О. Електронна демократія: трансформація осмислення. *Політичне життя*. 2021. № 2. С. 21–29.
2. Гедікова Н.П. Демократія та електронна демократія: сутність, стан, перспективи розвитку. *Політикус*. 2021. № 3. С. 37–42.
3. Дубас О. Електронна демократія: сутність і перспективи розвитку в Україні. *Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв*. 2011. № 1. С. 187–190.
4. Кохалик Х. Світовий досвід впровадження електронної демократії: проблеми та досягнення. *Ефективність державного управління*. 2015. № 42. С. 169–174.
5. Мезенцев А.В. Електронне урядування, електронна демократія – підходи до визначень. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 1. С. 64–69.
6. Міносян А.С., Чорна Н.В., Коршунова І.П. Електронна демократія в сучасному світі: досягнення та проблеми. *Вісник Донецького національного університету економіки і торгівлі імені М. Туган-Барановського*. 2011. № 2. С. 167–172.
7. Саркісова К. Електронна демократія як форма політичної комунікації в сучасному суспільстві. *Політичний менеджмент*. 2007. № 1. С. 66–74.
8. Bard A., Soderqvist J. *Netocracy: The New Power Elite and Life after Capitalism*. New Jersey: Pearson FT Press, 2002. 288 p.
9. Castells M. *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*. Oxford : Oxford University Press, 2002. 216 p.
10. Dahl R.A. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989. 397 p.
11. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy. 2009. URL: [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/KeyTexts/Recommendations/Recommendation\\_CM\\_Rec2009\\_1\\_en\\_PDF.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/KeyTexts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf).
12. Storozhenko L., Ignatenko O., Yaroshovets T., Antypenko I., Vlasenko V. E-democracy in the context of the information society: prospects, challenges and opportunities. *Amazonia Investiga*. 2023. Vol. 12. № 70. P. 63–77. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.70.10.6/>.

### References:

1. Voynova, E.O. (2021). Electronic democracy: transformation of understanding [Elektronna demokratiya: transformatsiya osmyslennya]. *Political life – Politychne zhyttya*, 2, 21–29 [in Ukrainian].
2. Hedikova, N.P. (2021). Democracy and e-democracy: essence, state, development prospects [Demokratiya ta elektronna demokratiya: sutnist', stan, perspektyvy rozvytku]. *Politicus – Politycus*, 3, 37–42 [in Ukrainian].
3. Dubas, O. (2011). Electronic democracy: the essence and prospects of development in Ukraine [Elektronna demokratiya: sutnist' i perspektyvy rozvytku v Ukrayini]. *Bulletin of the National Academy of Managers of Culture and Arts – Visnyk Natsional'noyi akademiyi kerivnykh kadriv kul'tury i mystetstv*, 1, 187–190 [in Ukrainian].
4. Khokhalyk, H. (2015). World experience of implementing electronic democracy: problems and achievements [Svitovyy dosvid vprovadzhennya elektronnoyi demokratiyi: problemy ta dosyahnennya]. *Efficiency of public administration – Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnya*, 42, 169–174 [in Ukrainian].
5. Mezyentsev, A.V. (2015). Electronic governance, electronic democracy – approaches to definitions [Elektronne uryaduvannya, elektronna demokratiya – pidkhody do vyznachen']. *Theory and practice of public administration – Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya*, 1, 64–69 [in Ukrainian].
6. Minosyan, A.S., Chorna, N.V., Korshunova, I.P. (2011). Electronic democracy in the modern world: achievements and problems [Elektronna demokratiya v suchasnomu sviti: dosyahnennya ta problemy]. *Bulletin of the Donetsk National University of Economics and Trade named after M. Tugan-Baranovsky – Visnyk*

*Donets'koho natsional'noho universytetu ekonomiky i torhivli imeni M. Tuhan-Baranovs'koho*, 2, 167–172 [in Ukrainian].

7. Sarkisova, K. (2007). Electronic democracy as a form of political communication in modern society [Elektronna demokratiya yak forma politychnoyi komunikatsiyi v suchasnomu suspil'stvi]. *Political management – Politychnyy menedzhment*, 1, 66–74 [in Ukrainian].

8. Bard, A.I., & Soderqvist, J. (2002). *Netocracy: The New Power Elite and Life After Capitalism*. Pearson Education, 288 p.

9. Castells, M. (2002). *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*. Oxford : Oxford University Press, 216 p.

10. Dahl, R.A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 397 p.

11. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (2009). Retrieved from [https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/KeyTexts/Recommendations/Recommendation\\_CM\\_Rec2009\\_1\\_en\\_PDF.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/KeyTexts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf).

12. Storozhenko, L., Ignatenko, O., Yaroshovets, T., Antypenko, I., Vlasenko, V. (2023). E-democracy in the context of the information society: prospects, challenges and opportunities. *Amazonia Investiga*. 2023. Vol. 12. № 70. P. 63–77. DOI: 10.34069/AI/2023.70.10.6).

УДК 351.858

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-13](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-13)

### **В'ячеслав ТУШКОВ**

аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом,  
вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039

ORCID: 0009-0002-7574-8753

### **Viacheslav TUPIKOV**

Postgraduate student at the Department of Public Administration, interregional Academy of Personnel  
Management, 2, Frometivska St, Kyiv, Ukraine, 03039

ORCID: 0009-0002-7574-8753

## **НАЦІОГЕНЕЗ УКРАЇНСЬКОГО ЕТНОСУ В СУЧАСНОСТІ: ВІДГОЛОСКИ МИНУЛОГО ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ СТОЛІТЬ**

### **NATIONOGENESIS OF THE UKRAINIAN ETHNOSIS IN THE PRESENT TIME: ECHOES OF THE PAST THROUGH THE PRISM OF THE CENTURY**

*Стаття присвячена дослідженню та аналізу сучасної теорії нації та націогенезу і визначає можливі сучасні напрями подальших наукових досліджень. Розглянувши особливості та закономірності процесу з позиції різних підходів до даної проблематики, стаття розглядає формування сучасного процесу становлення української нації, який певним чином повинен спиратись на історичний досвід попередніх етапів націогенезу та надає можливість порівняти погляди різних науковців на процес розвитку нації та виявити спільні структурні елементи або фази розвитку. Простежено взаємодію «об'єктивних» та «суб'єктивних» ознак нації, етнічних та соціальних її компонентів. Надаються концепції як зарубіжних вчених, так і найбільш важливі ідеї української наукової практики. Аналізуються процеси націогенезу різних державних утворень того часу. Стаття проводить аналіз нормативно-правової бази сьогодення. Пропонуються рекомендації щодо неможливості неврахування головних ознак націотворення: мови, літератури, фольклору, мистецтва, історії, права, релігії та інших ознак. Загальний висновок статті вказує на значення ефектної взаємодії держави та української політичної нації. Розглянутий історичний досвід демонструє, що чим глибші знання про культурно-історичний розвиток конкретного етносу, тим перспективніші шляхи його становлення.*

**Ключові слова:** націогенез, нація, націотворення, етнос, етногенез, етнонаціональна сфера.

*The article is devoted to the research and analysis of the modern theory of the nation and nationogenesis and defines the possible modern directions of further scientific research. Having examined the features and regularities of the process from the standpoint of different approaches to this problem, the article examines the formation of the modern process of the formation of the Ukrainian nation, which in a certain way should be based on the historical experience of the previous stages of nationogenesis and provides an opportunity to compare the views of different scientists on the process of the development of nations and identify common structural elements or phases of development. The interaction of "objective" and "subjective" features of the nation, its ethnic and social components is traced. Concepts of both foreign scientists and the most important ideas of Ukrainian scientific practice are provided. The processes of nation-genesis of various state entities of that time are analyzed. The article analyzes the current legal framework. Recommendations are offered regarding the impossibility of ignoring the main features of nation-building: language, literature, folklore, art, history, law, religion, and other features. The general conclusion of the article indicates the importance of effective interaction between the state and the Ukrainian political nation. The considered historical experience demonstrates that the deeper the knowledge about the cultural and historical development of a particular ethnic group, the more promising the ways of its formation.*

**Key words:** nationogenesis, nation, nation-building, ethnos, ethnogenesis, ethno-national sphere.

**Постановка проблеми.** Націогенез – це якісні зрушення самосвідомості та самоорганізації етносу, який стає нацією. Головна відмінність між етносом, що не досягнув стадії нації та етносом – нацією полягає в тому, що просто етнос, на відміну від етносу – нації не усвідомлює свою єдність в межах власної етнічної території, має несформовані національні інтереси, а тому і нездатний створити

незалежну національну державу. В період формування нації відбуваються такі етносоціальні і етнополітичні процеси, які пасивну етнічну свідомість розвивають в активну національну. Національна свідомість різниться від етнічної активним державницьким управлінням. Тому стрижневою проблемою націотворення є політична самоорганізація етносу, а головним завданням стає здобуття і збере-

ження незалежності та будівництво національної держави. Витворення та кристалізація відповідних суспільних ідей, поширення їх у суспільстві, практичне їх втілення, будівництво відповідних суспільних інститутів, формування та функціонування багатопланової професійної культури та ряд інших факторів є також важливими складовими націогенезу. Дослідження спрямовані на визначення орієнтирів національного державотворення та на зосередження уваги на таких поняттях як «етногенез», «нація» та «націогенез» є досить вагомими в наші дні та потребують детального аналізу для успішного завершення становлення української нації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальність цієї проблеми підтверджується численними дослідженнями українських авторів. Значний інтерес становлять монографії та колективні наукові розробки українських вчених. Серед цих авторів, зокрема, А. Колодій, Ю. Римаренко, І. Кресіна, В. Лісовий, О. Майборода, О. Картунов, Ю. Саєнко, М. Обушний, Т. Рудницька, Л. Нагорна, М. Шульга та інші. Значний вклад в дослідження становлять праці зарубіжних науковців, зокрема, з української діаспори. Серед дослідників – Н. Попсон, А. Мотиль, І. Прізел, Е. Вільсон, Т. Кузьо, Р. Шпорлюк. Враховуючи драматичні часи сьогодення перед нами постають питання з минулого, які не були розв'язані науковцями в період попередніх тисячоліть, стає зрозумілим, що ці питання є недостатньо дослідженими. Враховуючи світову практику націогенезу, неможливо ігнорувати досвід попередніх етапів націогенезу, глибини знань про культурно-історичний розвиток українського етносу, тим самим обираючи найперспективніші шляхи його становлення.

**Метою статті** є дослідження особливостей формування української нації сучасності через призму століть, враховуючи етапи минулого, що сприятиме розумінню процесів в етнонаціональній сфері, дасть змогу перевірити виправданість застосування концепції політичної нації до етнополітичних процесів сьогодення в країні, а також сприятиме виробленню ефективної державної політики у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В теперішній період боротьби за виживання та одночасно формування української політичної нації, зростання української національної самосвідомості серед українського народу, яке відбувається як в середині країни так і по за кордоном, спрямували сучасний науковий аналіз на визначення орієнтирів національного державотворення та на зосередження уваги на таких поняттях,

як «етногенез», «нація» та «націогенез», що і відзначає актуальність даного дослідження. Будь-яка нація не може сформуватися без досвіду минулого. Тому досить важливо узагальнити наукові здобутки етносоціології з націотворчих процесів за для успішного завершення становлення української нації.

За винятком ранніх етапів формування української нації, глибинні етапи формування східнослов'янських етносів за новітніх часів були проаналізовані вченим Б. Рибаківим. А саме: перший етап (V–VII ст.) – формування союзів слов'янських племен; другий етап (VIII – початок IX ст.) – об'єднання союзів слов'янських племен у «суперсоюзи»; третій етап (у межах Київської Русі) – завершення процесу трансформації союзів племен у новий великий етнос русичів, який згодом ліг в основу формування східнослов'янських етносів. Це фундамент процесу становлення східнослов'янських народів.

Український історик і археолог П. Толочко проаналізував та концептував хронологічний поділ українського етногенезу на основі археологічних даних і виділив такі етапи, як трипільський, шнурової кераміки, венедо-зарубинецький, анто-черняхівський, руський, монголо-татарський, польсько-литовський. Ця концепція передає поступову етнічну еволюцію на основі розвитку матеріальної культури. Однак слід зазначити, що археологічні культурні зміни не можуть адекватно відображати динаміку змін у глибинних процесах етногенезу, особливо в духовній сфері [1, с. 12].

Найоптимальнішу хронологічну класифікацію українського етногенезу було запропоновано М. Чмиховим, її визнано багатьма вченими. Він виокремлює такі основні етапи українського етногенезу: «археологічний»; «скіфо-сарматський»; «слов'янський»; «києворуський» – друга половина X ст. – перша половина XIV ст.; «іноземно-колонізаційний» – друга половина XIV ст. – XIX ст.; «етнодемографічний» – XX ст. [2, с. 92–93]. Наведена схема відображає етапи та основні детермінанти етнічного розвитку українського народу.

Постійний рух людських потоків спричиняв змішання етнічних груп, які на той час ще формувалися, у вигляді масштабних пертурбацій, спрямованих з зовні на територію України та з території України за її межі. Український етнос формувався на територіях з унікальними природно-географічними характеристиками. Кліматичні умови, близькі до сучасних, на території України встановилися близько 10 тис. років тому, після закін-

чення останнього льодовикового періоду. Таке природно-географічне положення сформувало унікальний етнос України і сприяло створенню єдиної системи передачі етнокультурної інформації. Спочатку економічна, а згодом і військова колонізація сприяла освоєнню й розширенню української території, змішуючи різні етнічні основи: мозаїчність українського етносу в XIV–XX століттях посилювалася існуванням окремих частин у рамках різних державних систем і політичних режимів [3, с. 65–66].

Суть цих різних етапів зародження України полягала у змішуванні з корінним населенням низки етнічних спільнот, які одна за одною виникали на території України. Особливо слід відзначити носіїв трипільської культури, індоєвропейські групи (носії культури шнурової кераміки, ямної культури та ін.), іраномовні групи (кіммерійці, скіфи, сармати), фракійці, германці, тюрки та інші, які в різні часи й були значною частиною українського етносу. Це етнічні групи, які влилися в етногенетичне поле. Ці етнічні групи, що займали значну частину території України, вплинули на формування популяцій, антропологічно та етнокультурно, відмінних від інших європейських регіонів. Важливою складовою цього процесу була місцева римська культура, що проникла в Україну через римське Наддунав'я та чорноморські грецькі колонії, принісши із собою нову сільськогосподарську культуру, традиції ремісничого виробництва та соціально-політичну організацію. На цих засадах у першій половині I тисячоліття виникло і почало розвиватися слов'янське населення, яке згодом склало ядро української нації. Цей аналіз доводить, що дослов'янські спільноти, інтегровані з власне слов'янською культурою, утворили унікальну українську етногенетичну нішу, формування якої завершилося в другій половині I тисячоліття нашої ери. Формування етнічних українців тривало й протягом II тисячоліття нашої ери. Інтеграція українського народу стимулювалася загрозою фізичного знищення степовими кочівниками в XII–XVI століттях та етнокультурною асиміляцією з боку поляків і московитів.

Природно-географічні умови та перебування України у складі різних національно-політичних систем сприяли виникненню та поглибленню різних проявів етнокультурного регіоналізму (субетнічного та етнографічного). Крім того, Україна перебувала на межі розколу християнської ойкомени на православний і католицький світи.

Коріння українського народу сягає далеко в минуле. Територія нинішньої України ніколи

не була порожньою і була заселена тисячі років тому, найбільш ранні сучасні люди з'явилися на українській території в епоху палеоліту, мільйон років тому. Від тоді багато поколінь успадкували досягнення попередніх поколінь і передали їх своїм нащадкам. Історична пам'ять людей також не переривалася. Культурний генофонд регіону органічно передавався наступними поколіннями і збагачувався новими елементами. Відбувалася постійна етнічна трансформація, зокрема й асиміляція [1, с. 6]. Сучасні українці мають дещо спільне з такими давніми народами і можуть говорити насамперед про походження українського народу, яке можна простежити за його матеріальною культурою, господарською системою, топографією розселення, звичаями і традиціями. Ці витoki сягають так званої трипільської культури неолітичного періоду. Сучасна археологія відносить трипільську культуру приблизно до IV–II тисячоліття до нашої ери [3, с. 81–82].

У дослідженнях висловлюються різні точки зору на роль і значення трипільської культури в походженні України. З огляду на їхню зрілість, самотність і важливе місце в українській давнині, багато дослідників схильні розглядати трипільців як якусь фундаментальну основу для формування українського етносу. Підставою для цього слугує збереження в житті українців етнокультурних рис трипільського періоду, пов'язаних із общинною структурою поселень, аграрними формами сім'ї, передаванням унікальних землеробських ритуалів та архітектурних традицій, культом родючості тощо. [4, с. 22–24]; [5, с. 73]; [6, с. 6]. Безумовно, трипільці, як і інші спільноти, що тривалий час перебували на теренах України, мали реальний вплив на процес зародження українства: на думку В. Петрова, на теренах України після неоліту сформувалися певні елементи матеріальної культури, що й до сьогодні є частиною етнологічної культури українців. Хоча вона й стала її частиною, прирівнювати трипільців до українців за антропологічними типами все ж таки не можна: «Між нами та неолітичним українським народом є кілька періодів, через які пройшли наші пращури, кілька етапів етнічної трансформації, ступенів розвитку та пережитих криз» [4, с. 24–25].

Посттрипільський період, що розпочався в II тисячолітті до нашої ери, призвів до значних змін в етнічному складі населення. Етнічний тип неолітичного населення на території України поповнився індоєвропейцями. Повсюдно до неолітичного населення приєднувалися індоєвропейці. Відбуваються

масові етнокультурні міграції. Старий Світ остаточно занепав, настав Новий Світ, і період індоєвропейського панування триває досі [7, с. 15]; [4, с. 31, 32, 37].

У другому тисячолітті до нашої ери почався перший, багато в чому опосередкований, процес етногенезу в Україні. Цей процес був дуже складним і тривалим, поряд із руйнуванням, еміграцією, переселенням і міграцією відбувалися процеси наступності й об'єднання. Усе це супроводжувалося постійною етнічною трансформацією. Цей процес значно прискорився з початком бронзового століття на території України. Це був завершальний етап первісно-общинного ладу і період зародження та становлення класових відносин, які стануть домінуючими на наступному історичному етапі. Цілком природно, що в цих умовах виникли перші племінні союзи, а їхня поява призвела до інтеграції дрібніших племінних діалектів у ширшу мовну сферу [7, с. 13–15]; [3, с. 149]. Від тоді почався прямий генетичний мовний процес у середині української нації [8]; [4, с. 123].

Таким чином, в Україні переплітаються різні культури та впливи від минулого до сьогодення. Це свідчить про багату спадщину, яку український етнос успадкував від своїх попередників і численних сусідів.

Кочові народи, що проходили через степи України, як би сильно вони не завдавали домінування над населенням, не винищували його, але не розривали зв'язки між першоприбульцями і прийшлими, між новими і старими носіями культури.

На початку першого тисячоліття до нашої ери, коли людство вступило в новий історичний період – залізний вік, на великій території південної України з'явився кіммерійський етнос. Це був перший з історично відомих етносів української території, імена представників яких стали відомі завдяки писемним джерелам, зокрема «Одіссеї» Гомера. Пристосувавшись до природно-кліматичних умов Східної Європи, кіммерійці створили першу в регіоні етнічну культуру з притаманними їй рисами суто скотарського суспільства. Це проявилось в посиленні ролі системи вождівства та поглибленні майнової ієрархії, активній експансіоністській політиці та «мілітаризації» всіх важливих територій. В умовах кочового життя етнокультурні особливості степових народів досить швидко уніфікувалися і набули подібних рис у великих степах Східної Європи.

Скіфський період залишив значний слід в етнокультурних процесах в Україні. У Північному Причорномор'ї скіфи з'явилися в

ранньому залізному віці в середині VII століття до нашої ери, витіснивши й частково асимілювавши своїх етнічних родичів – кіммерійців. Скіфи перейняли культуру і звичаї кіммерійців, тим самим продовживши етнокультурну спадкоємність між трипільським і посттрипільським періодами на території України.

Скіфія була етнічно строкатою державою, що включала в себе не тільки етнічних скіфів, а й багатьох їхніх сусідів, зокрема мешканців лісостепу і частково лісових районів України. Це було місцеве населення, яке формувалося ще в попередній період. Геродот називає цих людей скіфами-орачами, скіфами-землеробами. Багато вчених вважають, що за цими умовними описовими назвами ховаються праслов'яни. Геополітичні та етнокультурні зміни в Україні в скіфський період (VII–III ст. до нашої ери) відбувалися стосовно скіфів, грецьких колоній Північного Причорномор'я та населення лісостепу, що простягався від верхів'їв Дністра до Дніпра і середньої Ворскли. У I тисячолітті до нашої ери населення лісостепу пережило процес внутрішньої інтеграції, який виразився у виникненні племінних союзів, зосереджених у великих поселеннях [3, с. 110].

Співіснування іранських скіфів і місцевого населення лісостепової зони (здебільшого праслов'янських племен середнього Подніпров'я) в рамках єдиного соціально-політичного утворення впродовж доволі тривалого часу, безсумнівно, запустило механізм етнічної інтеграції, і цей процес було запущено наприкінці IV – на початку III ст. до нашої ери, коли була Велика Скіфія, і він призупинився лише після її руйнації. Певні етнокультурні контакти між іранцями і праслов'янами відбувалися і пізніше, наприклад, у сарматський період, але вони не були настільки тісними і великими, як у скіфський період [9, с. 10].

Початок формування протослов'янської етнічної спільноти пов'язують і з кінцем II–I тисячоліттям до нашої ери, коли бурхливе розселення індоєвропейців призупинилося. На початку I тисячоліття до нашої ери єдиний праслов'янський масив розділився на західну і східну частини. Розвиток східної частини був більш м'яким, ніж західної. Однак з освоєнням заліза і подальшим підйомом землеробства темпи історичного розвитку східнослов'янського світу значно прискорилися.

У V–VI століттях почалося масштабне слов'янське розселення. На специфічній для слов'ян території між річками Дніпро, Дніс-

тер і Південний Буг сформувалися дві великі групи склавинів та антів, що склалися з 13 різних племінних груп. Згодом вони утворили велику конфедерацію племен, добре відомих у літописах, у тому числі дулібів, бужан-волинян, древлян, хорватів, сіверян, полян, уличів і тиверців. Ці племена входили до складу східнослов'янської народності, і їхній подальший розвиток створив передумови для виникнення в IX столітті східнослов'янської держави Київської Русі, та з розпадом імперії Рюриковичів ще не завершився процес формування українського етносу [10, с. 212–214]; [7, с. 32]; [7, с. 32] [11, р. 52–87].

Дослідження цих періодів показують, що давнє населення України впродовж тисячоліть не було етнічно й культурно однорідним. Видно, що етнокультурні процеси тривали на українських землях, починаючи з V тисячоліття до нашої ери і аж до останніх віків I тисячоліття до нашої ери. Лише визнаючи безперервний розвиток етносів на теренах України та передачу культури своїх попередників наступними поколіннями людей, можна зрозуміти, чому в середині I тисячоліття нашої ери на землі України можна зустріти етнічну спільноту з тисячолітніми традиціями й віруваннями та доволі високим рівнем розвитку матеріальної культури. Так воно й було надалі.

Однак складно оцінити процес державного будівництва на цих територіях і роль влади державних структур того часу, та й навряд чи норми державного управління та державні інститути того часу мали національний проукраїнський характер.

Сформований у VIII–IX століттях український етнос виявився здатним до самоорганізації на державному рівні в X столітті. Результатом цього державного будівництва стала багатонаціональна Київська Русь.

У період з IX по XIII століття Київська Русь фактично об'єднала східнослов'янську більшість і стала однією з найбільших держав середньовічної Європи.

Київська Русь сформувалася як ранньофеодальна монархія. На вершині державної влади стояв великий князь. До складу органів влади також входили Боярська дума (рада при князеві) і віче. Київська Русь не була державою в сучасному розумінні: у неї не було ні централізованого уряду, ні розгалуженої і великої бюрократії. Відносини між владою і народом, особливо в перші роки розвитку Київської держави, здійснювалися здебільшого у формі збору данини. Однак уже на той час вони були важливим етапом у державному управлінні і були найбільш устале-

ними представницькими установами предків українського народу, східних слов'ян, а отже, й української нації.

Тема етногенезу слов'янських народів має бути очищена від ідеологічних і кон'юнктурних спекуляцій, спрощень і блюзнірства. Насамперед, беземоційному науковому аналізу мають бути піддані давні аксіоми про «спільне коріння слов'янських народів» [12, с. 22].

У наслідок занепаду Києва в другій половині XII століття серед українських князівств посилювалося значення Галичини. Галицько-Волинське князівство впродовж століття продовжувало традиції української держави і стало визнаним центром української Русі. Важливо зазначити, що ця держава була більш етнічно монолітною, ніж Київська Русь, оскільки включала в себе лише етнічні українські землі. Це свідчить про безперервність, зв'язність і наступність розвитку українського етносу.

Процес формування етнічної українськості від кінця XIV до початку XVII століття значною мірою визначався чотирма «зовнішніми» чинниками: литовцями, поляками, татарами й московитами. Зовнішні чинники зумовили біполярні й суперечливі тенденції в розвитку українських земель у XV–XVI століттях: внутрішню дезінтеграцію та інтеграцію, поглиблення етнічного відокремлення русинів-українців.

XVI та початок XVII століть стали важливим періодом для формування української нації. Саме в цей період відбувалися процеси, що визначали особливості розвитку сучасної української нації. Духовна ідентичність України вперше була сформована такими унікальними та вражаючими особистостями, як Вишенський, Потій, Смотрицький.

Процес національного становлення в Україні того часу був тісно пов'язаний із конфесійним розвитком. Це пов'язано з тим, що культурне й національне життя за таких умов часто знаходило своє вираження в релігійній сфері, особливо у створенні релігійних структур із національним спрямуванням, національними культурними й релігійними цінностями та пов'язаними з ними традиціями й символами.

В українському суспільстві того часу простежується унікальна взаємодія національної та конфесійної свідомості, що виявляє суперечність між тогочасною українською національною свідомістю, що формується, та консервативними проявами конфесійної свідомості, які сприяли розвитку певних національних стереотипів.

Вивчення питання щодо взаємовпливу конфесійної та етнічної свідомості в українській



громадській думці XVI – початку XVII ст. є важливим не лише для наукового дослідження одного з переломних періодів української історії, а й для розвитку етногенезу, культури, конфесійної свідомості та суспільно-політичного життя в Україні багато в чому, а й для розуміння подальшої логіки розвитку подій. Особливо це стосується «козацького періоду» української історії, який став рушійною силою етнічного відродження XIX століття. Представницькі органи влади того часу прагнули розвивати й укріплювати роль козацтва, як прообразу української нації, що мала важливий етнічний характер і перебувала в процесі формування.

Процес формування української нації було перервано поневоленням українців литовцями, а згодом поляками, але в етнокультурній боротьбі з чужим етнокультурним впливом було закладено духовні підвалини майбутньої національно-визвольної боротьби, а ці поневолення призвели до досить значних еволюційних змін в управлінні цими містами.

Учені розрізняють «західну» та «східну» моделі державного будівництва. Перша була реалізована здебільшого в західноєвропейському регіоні, і її складовими є історична територія, політична і правова спільність, політична і правова рівність її членів, спільна громадянська культура та ідеологія. Державотворення за цією моделлю відбувалося в результаті адміністративних, економічних і культурних змін (свого роду «революція»). Цей процес відбувався багато в чому «зверху», за підтримки державних інститутів.

У «східній» моделі державного будівництва, що бере свій початок у Центральній і Східній Європі, визначальною рисою є об'єднання спільних витоків і корінних культур. Держави «східної» моделі зазвичай формуються «знизу» шляхом народної, етнічної та культурної мобілізації, часто як рухи протесту проти іноземного поневолення.

Дослідження показали, що в цьому процесі є три основні етапи (згідно з концепцією чеського історика і політолога М. Гроха).

– Поява групи культурних діячів, які апелюють до традицій і створюють національну ідеологію (але в культурному, а не в політичному вимірі).

– Поширення ідеології цими орієнтованими на державу діячами культури. Виникнення пропагандистських структур (національних шкіл, культурних центрів, видавництв тощо) для виконання цього завдання. На цьому етапі відбувається формування національної самосвідомості мас.

– Трансформація в національний рух за політичне самовизначення.

Етногенез українського народу (зокрема в XVI – на початку XVII століття) відбувався як реалізація «східної» моделі. Це було пов'язано насамперед із відсутністю повноцінних державних інститутів. Однак у певні періоди з'являлися можливості для державного будівництва за «західною» моделлю. Такі можливості існували у XV – на початку XVII століть. Однак регіональні еліти України ніколи не порушували питання про незалежність українських земель та утворення суверенної держави.

У XVI – на початку XVII століть в Україні сформувалася група інтелектуалів, які водночас створили і стали носіями української національної ідеології. Серед них були ренесансно орієнтовані латиномовні й польськомовні письменники (зазвичай католики), які виявляли ознаки своєрідного українського патріотизму (Й. Верещинський, С. Пекалід, С. Оріховський, Я.Щ. Гербут, І. Домбровський та ін.), протестантські діячі, які виступали за українську справу (наприклад, Христофор Філалет, Мотовило, Геласій Діпліц та ін.), представники уніатів (І. Потій, М. Смотрицький пізнього періоду та ін.), і, нарешті, ціла плеяда православних діячів української культури (брати Зизанії, Г. Смотрицький, В. Суразький, Д. Наливайко, І. Вишенський, І. Борецький, І. Копинський, З. Копистенський, П. Могила та інтелектуали з його оточення, а також К. Сакович, М. Смотрицький у православний період їхньої творчості та ін.). Насамперед для ортодоксальних діячів був характерний акцент на місцевих традиціях (звідси притаманний їм консерватизм, опертя на історичну пам'ять і створення національних міфів).

Поява вищезгаданих груп інтелігенції стала одним із ключових чинників формування українських національно-культурних інституцій, більшість із яких фінансувалася землевласницькими магнатами. Це впливало на їхню діяльність і змушувало впроваджувати аристократичні стереотипи в національну ідеологію, а отже, і в національну свідомість. Це не завжди було конструктивно для державотворення в умовах України, де соціальне лідерство перейшло від патриціанської аристократії до козацтва.

У цей час Братство стало важливим державним інститутом в Україні. Братський рух зародився і розвивався в середовищі галицької буржуазії. Особливо сильним він був у Львові. За прикладом львівського Братства Успіння Пресвятої Богородиці православні

братства виникали в містах і містечках Галичини, Побужжя, Поділля та Білорусі.

Найважливішою українською державною установою кінця XVI – початку XVII століть був Острозький культурний центр.

У середині XVII століття виник великий національний рух. Його основною соціальною базою та лідерами стало козацтво. Виникнувши на тогочасному українсько-татарському прикордонні як особлива військова організація, козацтво в першій половині XVII століття стало соціальним підґрунтям українського національного руху й посилювало його військово-політичний характер.

У результаті козацького руху було створено Українську державу Богдана Хмельницького, яка після його смерті була представлена трьома державними утвореннями: Гетьманом, Запорозькою Січчю та Слобідською Україною. Проте всі ці державні утворення не були досконалими. Козаки можуть погодитися з тим, що вони «не усвідомили себе (за винятком кількох осіб серед них) повноцінними суб'єктами суспільно-політичних відносин, власниками своєї землі та елітою, відповідальною перед власним народом!». Очевидно, що це одна з головних причин козацької української трагедії.

Розглядаючи практику «східної» моделі державотворення в Україні у XVI–XVII століттях, необхідно враховувати релігійні й особливо конфесійні чинники.

Що стосується України XVI та початку XVII століть, то тут існувало велике розмаїття громад. Насамперед, варто згадати східну церкву візантійського стилю, яка називалася православною. Ця церква вже на той час була традиційною для українського народу і мала велику перевагу в конкуренції з іншими релігійними організаціями.

Церква західного римського обряду, так звана католицька церква, також мала певні традиції в Україні. Однак вона була не такою сильною, як православна, як у плані традицій, так і в плані кількості вірян.

Поряд із традиційними християнськими конфесіями з'явилися нетрадиційні – протестантизм та уніатство. У цей період на українській землі ці конфесії становили майже меншість. Основний конфлікт відбувався між православними та католиками, а протестанти й уніати фактично відігравали допоміжну роль, будучи союзниками основних конфесій (протестанти були союзниками православних, а уніати – союзниками католиків).

Термін «національне відродження», широко використовуваний М. Грушевським і його колегами по УДРП, – ідеологічний вина-

хід XIX століття. У сучасній літературі термін набув наукових прав і є еквівалентом, наприклад, «національного пробудження». Відзначаючи його ідіоматичність, Г. Касьянов пропонує альтернативний термін «націотворення». Національне будівництво як процес формування та соціалізації національних ідей було довготривалим, суперечливим і багатогранним, з моментами перерви, стагнації та зворотного розвитку. Сам елемент безперервності (відродження) в цьому процесі забезпечувався присутністю інтелектуалів: специфіка українського суспільства в Російській імперії початку XX століття, його бездержавність, тривалий розвиток двох частин України в різних царинах цивілізації та державного устрою, духовність, політична культура, відсутність адміністративно-політичної автономії та аграрного націоналізму, соціологічна недосконалість та слабка залученість мас до процесу після реформеної модернізації формували суттєві відмінності. У результаті свідомість більшості українських громадян перебувала на рівні етносу, а не нації. Процес формування української нації передбачав побудову спільної політичної стратегії для обох регіонів України, що ґрунтувалася на спільному історичному корінні, мові та ідеалах єдності. Вибір ідентичності полягав у відмові від соціальних, етнічних, регіональних та інших критеріїв самовизначення та пріоритеті національної концепції «українства». На початку XX століття під впливом пореформеної модернізації були створені соціально-комунікативні умови та з'являється прошарок місцевої еліти, зацікавлений у реалізації національної ідеї та здатний впливати на національну свідомість. Однак перш ніж це сталося, ця верства еліти мала викристалізувати «українську ідею» та сформулювати план реалізації «українського проєкту» (термін Р. Шпорлюка).

У результаті дослідження з'ясувалося, що кожна з аналізованих соціальних груп мала власну етнополітичну, культурну та релігійну орієнтацію й унікальну національну ідеологію. Лише деякі з цих ідей були широко поширені по всій Україні.

Як свідчить історія, кожне суспільство проходить основні етапи еволюції-формування народів, етнічних груп і націй. Етнос як біологічна єдність людей, пов'язаних єдиним простором, з часом набуває своєї мови, способу життя, культури, психологічних особливостей і перетворюється на етнічну групу, яка потім переростає в націю. Нація, за визначенням етносоціології, – це поліетнічна соціальна спільнота людей, що склалася істо-

рично і продовжує розвиватися на основі низки спільних ознак: території, економічних зв'язків, особливостей національної самосвідомості, психологічної структури, єдиної уніфікованої мови, поліфонічної культури та національно-правового регулювання всіх сфер життя. Це сукупність людей.

Світова історія у XVIII і XIX століттях характеризувалася формуванням держав, державних відносин, націй і національних культур. Українська класична школа, зокрема Київська історична школа під орудою Д. Антоновича та Львівська історична школа під орудою М. Грушевського, учня Д. Антоновича, презентували свої погляди на формування української держави, нації та всіх її складових. Етнічна свідомість і «націоналізм» трактувалися як філософське підґрунтя національного руху, що було синонімом терміна утворення України.

В. Антонович був провісником майбутньої модернізації українського суспільства. Він вважав, що в етногенезі відбувається не перехід від етнографічного до політичного стану, а навпаки. Зовнішні характеристики етносу можуть змінюватися, а внутрішні – ні. Драгоманов займав компромісну позицію в питанні про самовизначення України і критично ставився до крайнього націоналізму. Його конституційний проєкт перетворення Російської імперії на децентралізовану федерацію передбачав інтеграцію інтересів різних етнічних груп, але подальші історичні події звели це нанівець.

Етнічні витоки України М. Грушевський вбачав у примиренні української інтелігенції та народу, який виступав носієм етнічного світогляду; головним механізмом національного руху М. Грушевський називав національну мову, як таку, що «вирішила долю українського відродження, відновивши розірваний зв'язок інтелігенції з народом» [13, с. 321]. Історики запропонували хронологію формування держави, використовуючи як критерій оцінки розвиток ідеї національного будівництва. Перший етап тривав до 40-х років XIX ст., другий – до 70-х років XIX ст., третій – до 1907 р. і вважався не завершеним.

У радянський період радянська українська історіографія обмежувалася комуністичною концепцією «етнічної амальгамації», у межах якої українці були політизовані, а всі етнічні

групи в межах Радянського Союзу асимільовані в єдине ціле – «радянський народ», тож радянська українська історіографія не могла бути об'єктивною. Вона не спромоглася об'єктивно висвітлювати процеси «націогенезу», «етногенезу» та доволі негативно інтерпретувала праці опубліковані М. Грушевським, М. Аркасом, істориками діаспори – Д. Дорошенко, В. Липинським, Д. Донцовим, В. Винниченко.

Навіть сьогодні питання українського етногенезу є дискусійним у наукових дослідженнях. З часів незалежності України та наприкінці 2013 р., на початку періоду боротьби за виживання під впливом зовнішніх чинників, активізувався процес формування української нації сучасності, динаміку й напрямок якого визначають дві протилежні й взаємопов'язані тенденції – інтеграційна й дезінтеграційна. Аналіз досліджень показує що дані фази в націогенезі за всі досліджені періоди йдуть по синусоїді та не завершені.

**Висновок.** Дослідження доводять, що чим кращі знання про культурно-історичний розвиток українського етносу, тим перспективніші шляхи його становлення. Неврегульованість відносин між етносами, які проживають на теренах нинішньої України загострює національні проблеми, які можуть спричинити конфлікти, протиріччя не тільки національного, а й глобально-світового характеру. Багатовекторність процесу націогенезу потребує ще більшого аналізу та розгляду його у контексті регіональних взаємовпливів та взаємодій, щоб дійти до наукової узгодженості у визначеності термінології. Досліджувати проблему необхідно не тільки з погляду політичних теорій, а й з позиції етноревольюції суспільства, яка уособила головні ознаки націотворення: мову, літературу, фольклор, мистецтво, історію, право, релігію та інше. Прийняті Верховною Радою України закони за для «фіналізації» націогенезу: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. [14]; Закон України «Про корінні народи України» від 01.07.2021 р. [15]; Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13.12.2022 р. [16] великою мірою в своїх нормах мають як інтеграційну так і дезінтеграційну складові частини та потребують доробок в найближчий час.

#### Література:

1. Толочко П. П. Глибинна суть традицій // Київська старовина. 1992. № 1.
2. Чмихов М. Від Яйця-райця до ідеї Спасителя: Монографія. К.: Либідь, 2001. 432 с.
3. Савчук Б. Українська етнологія. Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2004. 559 с.
4. Петров В.П. Походження українського народу. К.: МП «Фенікс», 1992. 192 с.

5. Хвойка В. В. Древние обитатели Среднего Поднепровья и их культура в доисторические времена. К.: 1913. 256 с.
6. Шпорлюк Р. «Україна: від імперської периферії до суверенної держави: Міркування щодо утворення, перетворення та припинення існування націй у Східній та Центрально-Східній Європі. «Сучасність», 1996, № 11; № 12.
7. Історія України: Курс лекцій у двох книгах. – Кн.. I. – Від найдавніших часів до кінця XIX століття / Мельник Л. Г., Гурій О.І., Демченко М.В. та ін. К.: «Либідь», 1991. 576 с.
8. Кравченко Н., Павленко Ю. Коментар до праці «Походження українського народу». – В кн.. Петров В. П. Походження українського народу. К.: МП «Фенікс», 1992.
9. Мурзін В. Велика Скіфія як фактор етногенетичного розвитку давнього населення України. В кн.: Історія. Частина I: Тези та повідомлення III Міжнародного конгресу українців. Х.: Око, 1996. 264 с.
10. Баран В. Д. Давні слов'яни. К.: Альтернативи, 1998. 336 с.
11. Півторак Г. Українці: Звідки ми і наша мова. К.: Наукова думка, 1993. 200 с.
12. Дещинський Л. С., Гаврилів І.О., Зінкевич Р. Д., Денісов Я. Я., Тарабан В. М., Шеломенцев С. В. Історія України та її державності: Вид.3-є, перероблене і доповнене: Навч. посібник. Львів: Видавництво «Бескид Біг», 2005. 368 с.
13. Грушевський М. Український народ в его прошлом и настоящем. СПб., 1914. Т. 1.
14. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. // [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
15. Закон України «Про корінні народи України» від 01.07.2021 р. // [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1616-20#Text>
16. Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13.12.2022 р. // [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2827-20#Text>

#### References:

1. Tolochko, P. P. (1992). Hlybyinna sut tradytsii: Kyivska starovyna, № 1 [in Ukrainian].
2. Chmykhov, M. (2001). Vid Yaitsia-raitsia do idei Spasytelia: Monohrafiia. Kyiv: Lybid [in Ukrainian].
3. Savchuk, B. (2004). Ukrainka etnolohiia. Ivano-Frankivsk: Lileia-NV [in Ukrainian].
4. Petrov, V.P. (1992). Pokhodzhennia ukrainskoho narodu. Kyiv: MP "Feniks" [in Ukrainian].
5. Khvoika, V. V. (1913). Drevnye obyately Sredneho Podneprovia y ykh kultura v doystorycheskye vremena. Kyiv [in Ukrainian].
6. Shporliuk, R. (1996). "Ukraina: vid imperskoi peryferii do suverennoi derzhavy: Mirkuvannia shchodo utvorennia, peretvorennia ta pryypynennia isnuvannia natsii u Skhidnii ta Tsentralno-Skhidnii Yevropi. – "Suchasnist". № 11; № 12. [in Ukrainian].
7. Melnyk, L. H., Hurii, O.I., Demchenko, M.V. & in. (1991). Istoriiia Ukrainy: Kurs lektsii u dvokh knyhakh. – Кн.. I. – Vid naidavnishykh chasiv do kintsia KhIKh stolittia. Kyiv: "Lybid" [in Ukrainian].
8. Kravchenko, N., Pavlenko, Yu. (1992). Komentar do pratsi "Pokhodzhennia ukrainskoho narodu". V kn.. Petrov V. P. Pokhodzhennia ukrainskoho narodu. Kyiv: MP "Feniks" [in Ukrainian].
9. Murzin, V. (1996). Velyka Skifiia yak faktor etnogenetychnoho rozvytku davnoho naseleння Ukrainy. V kn.: Istoriiia. Chastyna I: Tezy ta povidomlennia III Mizhnarodnoho konhresu ukrainistiv. Kharkiv [in Ukrainian].
10. Baran, V. D. (1998). Davni sloviany. Kyiv: Alternatyvy [in Ukrainian].
11. Pivtorak, H. (1993). Ukraintsi: Zvidky my i nasha mova. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
12. Deshchynskiy, L. S., Havryliv, I.O., Zinkevych, R. D., Denisov, Ya. Ya., Taraban, V. M., & Shelomentsev, S. V. (2005). Istoriiia Ukrainy ta yii derzhavnosti: Vyd.3-ye, pereroblene i dopovnene: Navch. posibnyk. Lviv: Vydavnytstvo "Beskyd Bih" [in Ukrainian].
13. Hrushevskiy, M. (1914). Ukraynskyi narod v eho proshlom y nastoiashchem. SPb., T. 1. [in Ukrainian].
14. Zakon Ukrainy "Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad" vid 05.02.2015 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> [in Ukrainian].
15. Zakon Ukrainy "Pro korinni narody Ukrainy" vid 01.07.1921 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1616-20#Text> [in Ukrainian].
16. Zakon Ukrainy "Pro natsionalni menshyny (spilnoty) Ukrainy" vid 13.12.2022 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2827-20#Text> [in Ukrainian].

УДК 35.07 338.124

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-14](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-14)

### **Олена УГОДНІКОВА**

кандидат економічних наук, доцент кафедри туризму та готельного господарства, Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, Україна, 61002

ORCID: 0000-0003-2218-0041

### **Olena UHODNIKOVA**

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Department of Tourism and Hospitality, O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 17, Marshala Bazhanova St, Kharkiv, Ukraine, 61002

ORCID: 0000-0003-2218-0041

## **ПУБЛІЧНИЙ МАРКЕТИНГ У СИСТЕМІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

## **PUBLIC MARKETING IN THE SYSTEM OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT**

*Сучасний світ стикається зі складними проблемами, пов'язаними із забезпеченням сталого розвитку територіальних громад. У цьому контексті роль публічного маркетингу визначається як ключова для впровадження стратегій, спрямованих на сталість і розвиток громад. Аналіз теоретико-методологічних аспектів цієї взаємодії видається надзвичайно важливим для розуміння та подальшого розвитку цього напрямку. Необхідно вирішити проблему визначення оптимальних стратегій публічного маркетингу для досягнення сталого розвитку територіальних громад, враховуючи специфіку їхнього функціонування та взаємодії з різними соціоекономічними чинниками. Мета статті полягає в розкритті та систематизації теоретико-методологічних аспектів публічного маркетингу в контексті сталого розвитку територіальних громад. Об'єктом є система публічного маркетингу, застосована до територіальних громад, а предметом – теоретико-методологічні підходи до визначення стратегій сталого розвитку в контексті публічного маркетингу. У роботі використано аналіз літератури, вивчення вітчизняних та зарубіжних досліджень у галузі публічного маркетингу та сталого розвитку. Авторка систематизувала існуючі теоретичні підходи до розуміння публічного маркетингу в контексті сталого розвитку територіальних громад. Визначено ключові принципи та інструменти, що можуть бути застосовані для досягнення сталого розвитку на місцевому рівні. У результаті дослідження встановлено, що ефективно використовувати публічний маркетинг в системі сталого розвитку територіальних громад залежить від розробки індивідуалізованих стратегій, адаптованих до конкретних умов та потреб громад. Рекомендується впровадження розроблених стратегій у практику адміністративно-територіальних одиниць з метою підвищення ефективності розвитку та покращення якості життя громадян.*

**Ключові слова:** публічний маркетинг, сталий розвиток, територіальні громади, інвестиційна привабливість, публічне управління.

*The modern world faces complex problems related to ensuring the sustainable development of territorial communities. In this context, the role of public marketing is defined as key to the implementation of strategies aimed at the sustainability and development of communities. Analysis of the theoretical and methodological aspects of this interaction seems extremely important for understanding and further development of this direction. It is necessary to solve the problem of determining optimal strategies of public marketing to achieve sustainable development of territorial communities, taking into account the specifics of their functioning and interaction with various socioeconomic factors. The purpose of the article is to reveal and systematize theoretical and methodological aspects of public marketing in the context of sustainable development of territorial communities. The object is the system of public marketing applied to territorial communities, and the subject is theoretical and methodological approaches to the definition of sustainable development strategies in the context of public marketing. The work uses the analysis of literature, the study of domestic and foreign research in the field of public marketing and sustainable development. The author systematized existing theoretical approaches to understanding public marketing in the context of sustainable development of territorial communities. Key principles and tools that can be applied to achieve sustainable development at the local level are identified. As a result of the study, it was established that the effective use of public marketing in the system of sustainable development of territorial communities depends on the development of individualized strategies adapted to the specific conditions and needs of communities. It is*

*recommended to implement the developed strategies into the practice of administrative-territorial units in order to increase the efficiency of development and improve the quality of life of citizens.*

**Key words:** *public marketing, sustainable development, territorial communities, investment attractiveness, public administration.*

**Постановка проблеми.** Сучасний світ переживає період інтенсивних змін у соціо-економічних, екологічних та політичних сферах, викликаних глобальними проблемами, такими як зміни клімату, наростаюча кількість міського населення, соціальна нерівність, геополітичні виклики. Ці тенденції мають прямий вплив на територіальні громади, змушуючи їх адаптуватися та шукати шляхи сталого розвитку. У цьому контексті публічний маркетинг стає стратегічним інструментом для формування позитивного іміджу громад та ефективного впровадження сталих практик. За останні роки спостерігається стрімкий розвиток цифрових технологій, які впливають на споживацькі звички та спричиняють зміни в підходах до взаємодії між владою та громадянами. Соціальні мережі та онлайн-комунікації роблять взаємодію більш прозорою, але водночас викликають нові виклики щодо управління іміджем та інформаційною безпекою територій. Ефективне використання публічного маркетингу у системі сталого розвитку територіальних громад може сприяти формуванню позитивного сприйняття громадянами стратегій сталого розвитку та підвищити їхню участь у їх впровадженні. Розробка інноваційних та індивідуалізованих стратегій публічного маркетингу може позитивно вплинути на залучення інвестицій, спрямованих на розвиток екологічно чистих та соціально-відповідальних проєктів у громадах. Статистика свідчить, що лише 40% громадян взаємодіють із місцевими органами влади через традиційні канали, тоді як понад 70% користуються Інтернет-ресурсами та соціальними мережами для отримання інформації. Зростання зацікавленості громадян у питаннях сталого розвитку визначає необхідність активізації комунікаційних стратегій, адаптованих до сучасних технологічних та соціокультурних реалій. На основі аналізу сучасних трендів та гіпотетичних припущень можна зробити висновок про актуальність та високе практичне значення подальших наукових досліджень у сфері публічного маркетингу для сталого розвитку територіальних громад. Рекомендації можуть включати в себе розробку та впровадження інноваційних стратегій публічного маркетингу, а також підвищення інформаційної грамотності владних структур та громадян з метою покращення взаєморозуміння та підтримки для сталого розвитку територій.

**Мета та завдання.** Мета статті полягає в розкритті та систематизації теоретико-методологічних аспектів публічного маркетингу в контексті сталого розвитку територіальних громад.

Завдання дослідження:

- провести аналіз сучасних теоретичних підходів до визначення та розуміння публічного маркетингу, зокрема в контексті сталого розвитку територіальних громад, з врахуванням світових та вітчизняних досліджень;
- визначити основні принципи взаємодії між публічним маркетингом та стратегіями сталого розвитку на місцевому рівні;
- провести аналіз ефективності різних інструментів публічного маркетингу у впровадженні та підтримці сталих практик у територіальних громадах;
- розробити рекомендації та стратегії для практичного впровадження публічного маркетингу з метою досягнення сталого розвитку територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналіз наукових публікацій [1-10] дозволив визначити міжнародний та вітчизняний досвід, принципи та інструменти реалізації публічного маркетингу у системі сталого розвитку територіальних громад, зокрема, цікавими є роботи таких авторів: Дейнега, О., Дейнега, І., Пиртко М. С., Телетов О. С., Дроб'язко І. М., Ромат Є. В., Гаврилечко Ю. В., Ханік Ю.-Б. Р., Дегтярьова І. О., Шашина М. В., Збираник Ю. В. та інші автори.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз сучасних теоретичних підходів до визначення та розуміння поняття публічного маркетингу в контексті сталого розвитку територіальних громад дозволив виділити стратегічний, соціальний, екологічний, цифровий, партнерський та міжнародний аспекти.

Стратегічний підхід до публічного маркетингу визначає, що, згідно зі світовими дослідженнями, висвітлюються стратегічні аспекти публічного маркетингу в контексті сталого розвитку, базуючись на глибокому розумінні цілей сталого розвитку територіальних громад та впровадженні концепцій, які сприяють досягненню цих цілей [1].

Враховуючи вітчизняні та світові дослідження, виявляється, що сучасний підхід до публічного маркетингу у контексті сталого розвитку акцентує на соціальних аспектах. Особлива увага приділяється взаємодії та комунікації з громадянами для визначення

їхніх потреб та уподобань, а також залучення громади до процесу прийняття рішень [2].

Сучасні теоретичні підходи вказують на важливість екологічної відповідальності в рамках публічного маркетингу для сталого розвитку. Інтеграція зелених ініціатив та програм підсилює позитивний імідж громади та сприяє сталому розвитку природних ресурсів [3].

Згідно зі світовими тенденціями, новітні теоретичні підходи визначають необхідність використання цифрових технологій для оптимізації комунікації та реалізації публічних маркетингових стратегій в сталому розвитку територіальних громад [4].

В контексті сталого розвитку, теоретичні підходи наголошують на важливості укладення партнерств та співпраці між громадським сектором, приватним бізнесом та владою, що сприяє створенню спільних стратегій та забезпечує більш ефективне впровадження сталих ініціатив [5].

Враховуючи вітчизняний та світовий досвід, теоретичні підходи вказують на важливість адаптації найкращих практик з інших країн до конкретних умов та потреб територіальних громад. Отже, еволюція теоретичних підходів до публічного маркетингу в контексті сталого розвитку територіальних громад визначається комплексним розумінням впливу соціальних, екологічних, технологічних та економічних чинників на споживачів та громади в цілому.

Узагальнити дослідження дозволить формування таблиці підходів до визначення поняття публічного маркетингу в контексті його імплементації у системі управління територіальними громадами (табл. 1).

Аналізуючи підходи до визначення поняття публічного маркетингу, доцільно звернути увагу на приклади унікальних сценаріїв їх впровадження:

- використання мобільних технологій для забезпечення громадянської участі в процесах прийняття рішень стосовно розвитку громади.

- створення онлайн-платформи для активного обміну ідеями та підтримки новаторських проєктів в громаді.

- укладення довгострокових партнерських угод з місцевими підприємствами для спільного фінансування та реалізації соціальних та екологічних ініціатив.

- запровадження політики відкритості даних, що дозволяє громаді та стороннім організаціям взаємодіяти з інформацією про діяльність місцевої влади для спільного прийняття рішень.

Взаємодія між публічним маркетингом та стратегіями сталого розвитку на місцевому рівні базується на ряді ключових принципів, спрямованих на забезпечення ефективності та узгодженості дій для досягнення сталого розвитку територіальних громад. Основні принципи взаємодії включають:

Таблиця 1  
Підходи до визначення поняття публічного маркетингу в контексті управління територіальними громадами

Підхід	Автори підходу	Загальна характеристика	Адаптація до впровадження у територіальних громадах
Стратегічний підхід [1]	Philip Kotler	Спрямований на визначення мети та цілей, враховує довгострокові виміри та взаємодію із соціальними і екологічними аспектами.	Визначення конкретних стратегій для сталого розвитку громади та формування позитивного іміджу.
Інтеграція соціальних аспектів [2]	Nancy R. Lee	Підкреслює важливість взаємодії та комунікації з громадянами для визначення їхніх потреб та уподобань.	Реалізація соціально орієнтованих кампаній та залучення громади до прийняття рішень.
Екологічна відповідальність [3]	Peattie S., Peattie K.	Акцент на впровадженні екологічно орієнтованих стратегій та програм для підвищення екологічної свідомості.	Інтеграція зелених ініціатив для підсилення позитивного іміджу громади та розвитку екологічних проєктів.
Використання цифрових технологій [4]	Andreas M. Kaplan	Обґрунтовує необхідність використання цифрових технологій для оптимізації комунікації та реалізації публічних маркетингових стратегій.	Впровадження цифрових інструментів для підвищення ефективності комунікації та взаємодії з громадою.
Партнерство та співпраця [5]	Philip Kotler, Nancy Lee	Зазначає важливість укладення партнерств та співпраці між різними секторами для спільного досягнення цілей.	Розвиток партнерств із бізнесом, громадським сектором та владою для реалізації сталих проєктів.

1. Консультації з громадою, враховуючи її потреби та залучення громадян у прийняття рішень формують стратегії, які відповідають реальним потребам та очікуванням місцевого населення [6].

2. Комунікація та інформаційна прозорість, що є важливим елементом взаємодії, із використанням різноманітних комунікаційних каналів для передачі ключових повідомлень та підтримки зрозуміння стратегій сталого розвитку серед громадян [6].

3. Вирішення конфліктів та узгодження інтересів та розбіжності інтересів, щоб досягти консенсусу та сприяти узгодженому впровадженню стратегій сталого розвитку [6].

4. Створення позитивного іміджу та бренду територіальної громади, що сприяє підвищенню привабливості для інвесторів, мешканців та бізнесу, що підтримує стратегії сталого розвитку [7].

5. Сприяння інноваціям та технологічному розвитку для підтримки стратегій сталого розвитку, що може включати в себе цифрові рішення, екологічно чисті технології, та інші інноваційні підходи [7].

6. Партнерство зі секторами громадськості та бізнесу, що дозволяє об'єднати ресурси для реалізації стратегій сталого розвитку [8].

7. Визначення метрик успішності та оцінка результатів, що дозволяє ефективно визначити вплив публічного маркетингу на впровадження стратегій сталого розвитку та вчасно коригувати підходи для досягнення кращих результатів [9].

Публічний маркетинг у територіальних громадах використовує різні інструменти для досягнення сталого розвитку, одним із ключових серед яких є соціальні медіа. Платформи, такі як Facebook, Twitter та Instagram, надають можливість швидкого та масового поширення інформації про сталі практики, привертаючи увагу громади та залучаючи громадян до участі в проєктах. Застосування цифрових технологій необхідне для забезпечення доступу до інформації про сталі практики та екологічні ініціативи. Розробка мобільних додатків та онлайн-платформ для взаємодії громади та зручного отримання інформації відіграє ключову роль у підтримці сталих ініціатив. Екологічні кампанії та події також виявляються вкрай ефективними, зокрема, організація природоохоронних заходів, екофестивалів та збір вторинної сировини сприяє підвищенню свідомості громади та активізації її участі в екологічних ініціативах. Успішним виявляється також партнерство з місцевими підприємствами, співпрацюючи з бізнесом, публічна влада у рамках реалізації механізмів

публічного маркетингу може створювати сталі практики, що приваблюють споживачів, і в той же час сприяють збереженню ресурсів та розвитку місцевої економіки.

Освітня програма та кампанії з підвищення свідомості відіграють важливу роль у зміні поведінки громади. Розуміння переваг та значущості сталих практик може спонукати громадян до їх прийняття та підтримки. Необхідність аналізу метрик успішності стає очевидним елементом для оцінки впливу публічного маркетингу на сталі практики.

Визначення конкретних показників, таких як рівень участі громади, підтримка проєктів, та позитивний імідж, дозволяє ефективно коригувати стратегії та забезпечити досягнення поставлених цілей.

Нарешті, інтеграція з місцевими органами влади є важливою у забезпеченні успішності сталих практик. Активна співпраця та взаємодія із місцевими владними структурами дозволяють забезпечити правову та інфраструктурну підтримку для ефективного впровадження та розвитку сталих ініціатив [10].

У підсумку, ефективне впровадження та підтримка сталих практик у територіальних громадах вимагає комплексного підходу, що використовує різні інструменти публічного маркетингу для максимізації впливу та залучення громади до активної участі у сталому розвитку. Представимо результати аналізу у вигляді схеми (рис. 1).

Схема відображає цикл впровадження сталих практик, використання інструментів публічного маркетингу для підтримки цих практик, а також визначення результатів, які слід вимірювати для оцінки успішності та коригування стратегії.

**Висновки та пропозиції.** Ефективність впровадження сталих практик визначається великою мірою активністю громади, їхнім розумінням і підтримкою. Соціальні медіа дозволяють швидко та ефективно залучати громадян, а цифрові технології роблять взаємодію з ініціативами більш доступною та зручною. Екологічні кампанії та події відіграють значущу роль у підвищенні свідомості та активізації громади у сталих ініціативах. Важливим є також партнерство з бізнесом, яке забезпечує ресурси та підтримку для сталих практик. Аналіз метрик успішності є ключовим елементом для ефективного вимірювання впливу публічного маркетингу на впровадження сталих практик. Такий підхід дозволяє не лише визначити досягнення, а й коригувати стратегії для максимізації результатів. Загальна концепція публічного маркетингу в



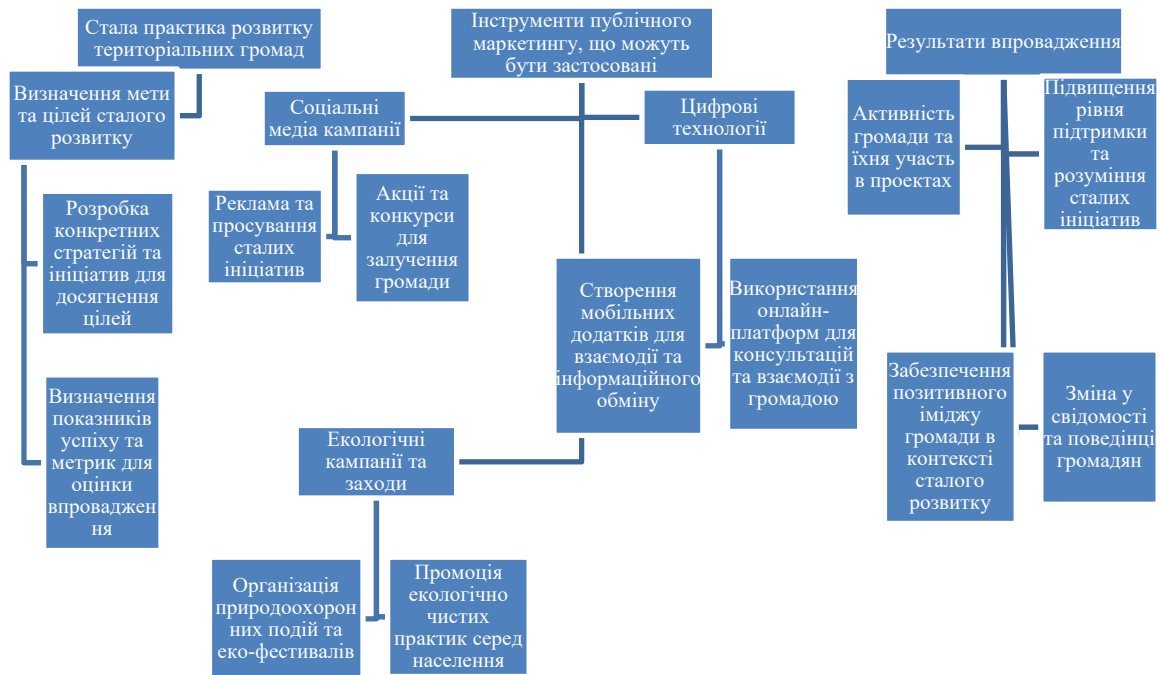


Рис. 1. Інструменти публічного маркетингу для максимізації впливу та залучення громади до активної участі у сталому розвитку

Джерело: розроблено авторкою.

системі сталого розвитку визначається спільними зусиллями та активною взаємодією всіх зацікавлених сторін. Постійна робота над

покращенням та адаптацією стратегій відповідно до змін потреб громади є ключем до сталого успіху та позитивних змін.

#### Література:

1. Угоднікова О.І. Застосування механізмів публічного маркетингу для розвитку сфери туризму та готельного господарства // *Сімдесят другі економіко-правові дискусії. Серія: Соціальні та гуманітарні науки* /21-22.02.2023/ URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-4488/>
2. Дейнега, О., & Дейнега, І. Маркетинг як інструмент розвитку потенціалу послугової діяльності територіальних громад. *АЛОГОΣ. ОНЛАЙН*. 2020. URL: <https://doi.org/10.36074/2663-4139.12.03>
3. Пиртко М. С. Маркетинг як інструмент розвитку територій об'єднаних громад / М. С. Пиртко // *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2019. № 4. С. 63–68. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep\\_2019\\_4\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep_2019_4_13)
4. Телетов О. С. Перспективи маркетингу в публічному управлінні об'єднаними територіальними громадами [Електронний ресурс] / О. С. Телетов // *Тези доповідей XVI Міжнародної науково-практичної конференції «Маркетингові технології в умовах глобалізації економіки України» (16–18 грудня 2021 р.)*. Хмельницький : ХНУ, 2021. С. 115–118. URL: <http://repo.snau.edu.ua:8080/xmlui/handle/123456789/9969>
5. Дроб'язко І. М. Можливості використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / І. М. Дроб'язко // *Державне будівництво*. 2007. № 1(2). URL: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/DeBu\\_2007\\_1\(2\)\\_29.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/DeBu_2007_1(2)_29.pdf)
6. Маркетинг у публічному управлінні : монографія / Є. В. Ромат, Ю. В. Гаврилечко. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 288 с.
7. Ханік Ю.-Б. Р. Публічний маркетинг: класифікація, алгоритм проведення та формування загальної системи. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 10. С. 142–146. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.10.142
8. Дегтярьова І. О., Інновації в державному і муніципальному управлінні як необхідна умова соціально-економічних досягнень в сучасній Україні. – [Електронний ресурс]. URL: <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol1/5-11.pdf>
9. Шашина М. В. Сучасна траєкторія інноваційного розвитку з урахуванням регіональних та соціально-економічних аспектів / М. В. Шашина. // *Ефективна економіка*. 2020. № 4. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2020\\_4\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2020_4_42)
10. Збираник Ю. В. Теоретичні аспекти планування маркетингових комунікацій у діяльності органів публічного управління / Ю. В. Збираник // *Теорія та практика державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 125–132. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2017\\_3\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_3_19)

### References:

1. Uhodnikova O.I. Zastosuvannia mekhanizmiv publicznego marketynhu dla rozvytku sfery turyzmu ta hotelnoho hospodarstva [The application of public marketing mechanisms for the development of tourism and hotel industry] // Simdesiat druhi ekonomiko-pravovi dyskusii. Serii: Sotsialni ta humanitarni nauky /21-22.02.2023/ Retrieved from <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-4488/> [in Ukrainian].
2. Deineha, O., & Deineha, I. (2020). Marketynh yak instrument rozvytku potentsialu posluhovoï diialnosti terytorialnykh hromad [Marketing as a tool for developing the potential of service activities of territorial communities]. *ΛΟΗΟΣ. ONLAIN*. Retrieved from <https://doi.org/10.36074/2663-4139.12.03> [in Ukrainian].
3. Pyrtko M. S. (2019). Marketynh yak instrument rozvytku terytorii obiednanykh hromad [Marketing as a tool for the development of territories of united communities] / M. S. Pyrtko // *Derzhava ta rehiony. Serii: Ekonomika ta pidpriemnytstvo*. № 4. S. 63–68. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep\\_2019\\_4\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep_2019_4_13) [in Ukrainian].
4. Tielietov O. S. (2021). Perspektyvy marketynhu v publicnomu upravlinni obiednanykh terytorialnykh hromadamy [Marketing prospects in the public management of united territorial communities] [Elektronnyi resurs] / O. S. Tielietov // *Tezy dopovidei KhVI Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii "Marketynhovi tekhnologii v umovakh hlobalizatsii ekonomiky Ukrainy"*, (16–18 hrudnia 2021 r.). Khmelnytskyi : KhNU. S. 115–118. Retrieved from <http://repo.snau.edu.ua:8080/xmlui/handle/123456789/9969> [in Ukrainian].
5. Drobiazko I. M. (2007). Mozhlyvosti vykorystannia marketynhovykh tekhnologii u diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Possibilities of using marketing technologies in the activities of local self-government bodies] [Elektronnyi resurs] / I. M. Drobiazko // *Derzhavne budivnytstvo*. № 1(2). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/jpdf/DeBu\\_2007\\_1\(2\)\\_29.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/DeBu_2007_1(2)_29.pdf) [in Ukrainian].
6. Marketynh u publicnomu upravlinni [Marketing in public administration] : monohrafiia / Ye. V. Romat, Yu. V. Havrylechko. (2018). Kyiv : Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t. 288 s.
7. Khanyk Yu.-B. R. (2021). Publichnyi marketynh: klasyfikatsiia, alhorytm provedennia ta formuvannia zahalnoi systemy [Public marketing: classification, implementation algorithm and formation of the general system]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. № 10. S. 142–146. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.10.142 [in Ukrainian].
8. Dehtiarova I. O., Innovatsii v derzhavnomu i munitsypalnomu upravlinni yak neobkhidna umova sotsialno-ekonomichnykh dosiahnen v suchasniï Ukraini. [Innovations in state and municipal administration as a necessary condition for socio-economic achievements in modern Ukraine]. Retrieved from <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol1/5-11.pdf> [in Ukrainian].
9. Shashyna M. V. (2020). Suchasna traiektoriia innovatsiinoho rozvytku z urakhuvanniam rehionalnykh ta sotsialno-ekonomichnykh aspektiv [Modern trajectory of innovative development taking into account regional and socio-economic aspects] / M. V. Shashyna. // *Efektivna ekonomika*. № 4. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2020\\_4\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2020_4_42) [in Ukrainian].
10. Zbyranyk Yu. V. (2017). Teoretychni aspekty planuvannia marketynhovykh komunikatsii u diialnosti orhaniv publicznego upravlinnia [Theoretical aspects of planning marketing communications in the activity of public administration bodies] / Yu. V. Zbyranyk // *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Vyp. 3. S. 125–132. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2017\\_3\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2017_3_19) [in Ukrainian].

УДК 327.73.477

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-15](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-15)

**Vladyslav FARAPONOV**

Analyst, Internews Ukraine, Head of the Board of the Institute of American Studies, 41, Chornovola St, Kyiv, Ukraine, 01135

ORCID: 0009-0006-0418-7855

**Владислав ФАРАПОНОВ**

аналітик, ГО «Інтерньюз-Україна», Голова правління ГО «Інститут Американістики», вул. Чорновола, 41, Київ, Україна, 01135

ORCID: 0009-0006-0418-7855

## LESSONS FROM THE MARSHALL PLAN FOR UKRAINE'S POST-WAR RECOVERY

### УРОКИ ПЛАНУ МАРШАЛЛА ДЛЯ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

*This article presents a comprehensive discourse analysis of the Marshall Plan's administration, shedding light on a facet of history that has often been overlooked in favor of discussions on aid effectiveness and outcomes. Central to our inquiry is the hypothesis that the institutionalization of U.S. foreign aid, initiated with the Marshall Plan, played a critical role in its success and laid the foundation for future aid initiatives. By focusing on the administrative strategies and decision-making processes, the study offers novel insights into how these elements contributed to the Plan's effectiveness and the overall evolution of U.S. foreign aid policy. The analysis draws on a variety of primary sources, including historical documents, speeches, and policy papers, to provide a detailed picture of the Plan's implementation. In doing so, we unveil the complex dynamics and challenges of post-war recovery efforts and the strategic decisions that shaped them. The findings reveal the intricacies of the Marshall Plan's administration and provide valuable lessons for contemporary policy discourse, particularly in the context of Ukraine's ongoing recovery and its significance to Kyiv's international partners. This study contributes to the existing body of literature by offering a nuanced understanding of the Marshall Plan's legacy and its enduring impact on international development and foreign aid. It serves as a vital resource for policymakers, scholars, and practitioners engaged in shaping effective and sustainable foreign aid programs in the modern era. This study also examines the evolution of U.S. foreign aid from the mid-19th century technical missions to the modern era, highlighting key changes in aid administration and objectives. By tracing this evolution, it contextualizes the Marshall Plan within the broader narrative of U.S. international development policy. The role of the Truman administration in shaping the plan and its broader foreign policy implications, including containment of communism and promotion of democracy, are critically analyzed. This article thus fills a gap in the literature by offering a comprehensive view of the Marshall Plan's administration and its lasting influence on U.S. foreign aid policy.*

**Key words:** United States, American-Ukrainian relations, American foreign policy, Marshall Plan, Point Four Program, Truman doctrine.

У цій статті представлено всеохопний дискурс-аналіз, що висвітлює аспект адміністрування Плану Маршалла, який часто ігнорували на користь дискусій про ефективність та результати допомоги. Ключовим для дослідження є гіпотеза, що інституціоналізація американської зовнішньої допомоги, що розпочалась з Плану Маршалла, відіграла вирішальну роль у його успіху та заклала основу для майбутніх ініціатив допомоги. Зосередившись на стратегіях адміністрування та процесах прийняття рішень, дослідження пропонує нові погляди на те, як ці елементи сприяли ефективності програми та загальній еволюції політики зовнішньої допомоги США. Аналіз базується на різноманітних первинних джерелах, включаючи історичні документи, промови та політичні документи, щоб надати детальну картину реалізації Плану. Таким чином, стаття розкриває складну динаміку та виклики зусиль США щодо післявоєнного відновлення Європи та стратегічні рішення, що їх формували. Висновки виявляють складнощі адміністрування Плану Маршалла та надають цінні уроки для сучасного політичного дискурсу, особливо в контексті поточного відновлення України та його значення для міжнародних партнерів Києва. Це дослідження доповнює нинішню дискусію у науковій літературі, пропонуючи нетрадиційне розуміння спадщини Плану Маршалла та його тривалого впливу на міжнародні відносини у світі та інститут міжнародної допомоги. Стаття стане важливим ресурсом для політиків, науковців та практиків, які займаються формуванням ефективних та стійких програм зовнішньої допомоги у сучасну епоху. Це дослідження також аналізує еволюцію американської зовнішньої допомоги з середини XIX століття, а також концентрується на контексті генези технічних місій до сучасної ери, висвітлюючи ключові зміни в адмініструванні та цілях допомоги. Простежуючи цю еволюцію, стаття контекстуалізує План Маршалла у ширшому контексті американської політики міжнародної допомоги. Критично аналізуються роль адміністрації Трумена у формуванні плану та його ширші наслідки для зовнішньої політики, включаючи стримування комунізму та просування демократії. Таким чином, ця

*стаття заповнює прогалину у літературі, пропонуючи нетрадиційний погляд на адміністрування Плану Маршалла та його тривалий вплив на політику зовнішньої допомоги США.*

**Ключові слова:** *Сполучені Штати, Американсько-українські відносини, зовнішня політика США, План Маршалла, Програма "Point Four", доктрина Трумена.*

**Problem statement.** Two years after Russia launched a full-scale war against its neighbor, Ukraine, rebuilding and recovery efforts have already begun. However, the so-called "Marshall Plan 2.0" cannot be named as the one currently being implemented or specifically designed. There is no doubt that there are no two identical conflicts and wars, as there is no one-size-fits-all recovery process. However, many researchers and decision-makers consider the Marshall Plan ideal quite substantial. It prompts Western politicians to wonder whether they can meet the rigorous standards set by the Truman Administration (1945–1953). Nevertheless, many scientific and media publications lack the historical context of US aid's institutionalization to back arguments for a new Marshall Plan for Ukraine or any other country.

**Analysis of Research and Publications** One can barely debate the significance of American economic aid to Europe after the devastating end of World War II. The Marshall Plan, a pivotal moment in the history of US foreign aid, has been extensively studied and analyzed by scholars. Jackson highlights the origins of the American commitment to the European Recovery Program, noting the significance of Secretary of State George C. Marshall's 1947 Harvard speech in shaping American foreign aid policy. This moment marked a turning point in the US approach to international development and set the stage for future assistance programs [5].

McCourt and Mudge delve into the complexities of how the Marshall Plan came to fruition, exploring the political and economic circumstances that made such an ambitious program possible. Their analysis provides insight into the strategic considerations that drove the Plan's development and implementation [7]. Similarly, McGlinchey examines the interplay between the Marshall Plan and the Truman Doctrine, providing insight into the broader geopolitical context of US foreign aid during the Cold War era [8]. The historical significance and impact of the Marshall Plan are further explored by Price, who offers an in-depth look at the Plan's objectives and outcomes [9].

Truman's memoirs provide a unique perspective from one of the Plan's key figures, offering valuable firsthand insights into the decision-making processes and challenges faced during its administration [11]. Van den Berk focuses on the Marshall Plan's role in US public diplomacy, particularly its impact on

productivity drives in the Netherlands between 1948 and 1952. This study highlights the multifaceted nature of the Plan, encompassing not only economic recovery but also diplomatic and cultural objectives [12].

Weissman further emphasizes the Marshall Plan's role as a turning point in foreign aid and its contributions to the global struggle for democracy [13]. Curti and Birr, and Macekura provide historical context for the Marshall Plan by tracing the evolution of American technical missions overseas and the development of US international development policy. These works offer a broader perspective on the Plan's origins and its place within the larger narrative of US foreign assistance [3].

**The primary purpose of this article is to analyze the Marshall Plan** and its impact on the institutionalization of U.S. foreign aid. Through in-depth discourse analysis, the article aims to elucidate how the administrative strategies, decision-making processes, and policy implementations during the Marshall Plan contributed to its effectiveness and set a precedent for subsequent U.S. foreign aid programs. Additionally, the article seeks to draw lessons from the Marshall Plan that can be applied to contemporary foreign aid challenges, particularly focusing on Ukraine's post-war recovery and the role of Kyiv's international partners.

**Novelty of Research.** What has mainly been overlooked by the modern 21st-century scholarship on the Marshall Plan is its forethought and administration. What is also omitted is that by the time of the introduction of the Program Economic Recovery, the United States already had a considerable history of providing aid to other countries in need. In addition, the plan's outcomes are more frequently prioritized over its planning and implementation. Thus, this article contributes to the topic by including more context to the Marshall Plan's origin and its preface, influencing the theoretical paradigm of its origin and, therefore, scientific implications.

The article's research question focuses on analyzing the Marshall Plan and its impact on the institutionalization of U.S. foreign aid. The article aims to elucidate how the administrative strategies, decision-making processes, and policy implementations during the Marshall Plan contributed to its effectiveness and set a precedent for subsequent U.S. foreign aid programs.

**Methodological design.** This study employs discourse analysis as the primary methodological

approach, chosen for its effectiveness in exploring the less-examined aspects of the Marshall Plan's administration. This method allows for an in-depth examination of how narratives, language, and communication strategies shaped the implementation and perception of the Plan. The article is anchored on the hypothesis that the institutionalization of American aid, which commenced with the Marshall Plan's implementation, was pivotal to its success and guided subsequent US foreign aid programs. Theoretical perspectives from international relations and development studies will guide the discourse analysis, providing a framework for interpreting the findings. The study will concentrate on the administrative strategies of the Marshall Plan's organizational strategy, specifically its implementation mechanisms. Key historical documents, speeches, and official records will be scrutinized to uncover insights into these administrative aspects. Primary and secondary sources, including government archives, official reports, speeches by key figures, and contemporaneous media coverage, will be collected. These sources will be systematically analyzed to extract relevant information about the Plan's administration. Data analysis will involve coding the collected materials to identify recurring themes, patterns, and narratives. Techniques such as thematic analysis and narrative interpretation will be utilized to understand the complexities of the implementation of the Plan's administration. The study acknowledges its limitations, primarily the scope of its research, which focuses on administration aspects. While this approach offers valuable insights, it only encompasses part of the Marshall Plan's history and impact. The study will conclude with a summary of the key findings from the discourse analysis and their implications for current public policy discourse, especially regarding Ukraine's recovery and international partnerships. Recommendations for future foreign aid programs will be derived from these insights.

**The main text of the article.** Data-based evidence suggests that the United States has provided the most significant amount of aid to any country on Earth. That tendency is likely to be sustained. Therefore, returning to the foundations and culminations of institutionalized forms of American foreign assistance, particularly its economic dimension, is essential. In a famous Harvard speech in June 1947, US Secretary of State George C. Marshall mentioned that the United States had prepared to consider a considerable economic assistance program for European recovery [5].

By the time the program was launched, US President Harry Truman had already thought

about ways of design assistance for Europe in order to facilitate its recovery from World War II. That concept was later introduced as the "European Recovery Program" (ERP).

Three primary reasons for the origin of the economic assistance package are discussed in the existing literature. First, the humanitarian and financial needs of devastated Europe. Second, American lessons learned from World War I in terms of ending the major conflict in Europe. Third, the political reasons included the combination of Truman's doctrine of Containment of the spread of Communism and the Marshall Plan [8; 11]. However, Truman administration officials did not mention the ideological virtue of the Plan at the time. Paul Hofman, Head of the US Economic Cooperation Administration in charge of the Plan, recalled: "To wage the peace intelligently, we must realize the kind of war that threatens us. The Soviet Union has been and is carrying on a completely new kind of war. The military is only one of four fronts for the Kremlin, each a battleground of implacable attack. These four fronts are military, economic, political and psychological. We must wage peace along the same four fronts – the military, the economic, the political and the psychological" [9].

This article contends that the aforementioned factors had driven the Marshall Plan. It should be noted that the Marshall Plan's substance to stop the spread of communism and promote American-style democracy aligned with the anti-communist message domestically in America, where President Truman had been just gaining ground and stepping out of the shadow of Franklin Delano Roosevelt [13].

The United States, as any other donor, has assisted in a foreign country for reasons of enlightened self-interest. As many claim, one of the reasons why America provided aid was to assist developing countries in fulfilling their domestic objectives. At the same time, the specific literature does not rule out that, from the donor perspective, the aid has also advanced its foreign policy objectives, particularly aimed at defeating poverty worldwide, garnering allies for America. [3].

In fact, the technical missions that the US government started to send abroad in the mid-19th century became a prologue to the Point Four Program and the Marshall Plan. These quasi-missions, of course, cannot be referred to as "assistance missions" in their modern sense, but without hesitation, they could be perceived as more of a cooperation style. However, such missions were crucial in establishing bilateral relations between countries [3].

The unique added value of this article is that it incorporates the following original source: the memoir of Harry S. Truman. The American President, under whose watch the Point Four Program and Marshall Plan had been designed. Speaking of which, Harry Truman never explicitly mentioned that the Marshall Plan was the most significant achievement of his administration. Still, he wrote that: “In its immediate and long-range effects, however, the Point Four Program provided the strongest antidote to Communism that has so far been put into practice. It was created and designed to operate on a continuing basis to point the way to a better living for more and more of the world’s people – and thus, the way to more lasting peace. Thus, it stands as a vitally important development in the search for peace, which lies at the very heart of America’s foreign policy” [11].

Another critical context that needs to be provided is that before the US joined WWII, Truman’s predecessor, Roosevelt, established the Institute for Inter-American Affairs (IIAA) to tighten cooperation with Latin American countries, oversee the extraction of raw materials, and increase domestic production in cooperating nations. By 1949, the newly created body arranged projects related to hospital construction, education promotion, and vocational training in some Latin American countries [6].

Speaking of the effectiveness of the Marshall Plan, the European leaders and the American administration pursued contrasting approaches to conveying the same idea. Western European government prioritized economic growth by distributing social provision, thus contributing to better living standards. In doing so, they preferred relying on state coordination. However, the Americans chose market mechanisms [12].

Latin America also contributed to developing US foreign aid as an institution. After the introduction of the Marshall Plan, the Latin American countries recognized that it was their best chance to call for a particular development program as well. However, the focus was needed on modernizing and investing in underdeveloped regions. Speaking of the Point Four Program, President Truman, in his inaugural address in January 1949, after careful advice from his aides, emphasized the role of private investments, not government funding, in the aid program. In this regard, he also referred to the United States as a facilitator of national self-reliance, yet not the sole contributor [6].

It should be noted that Point Four, not the Marshall Plan, contributed to institutionalizing US foreign aid. Nevertheless, the Marshall Plan elevated the prominence and recognition of US

foreign aid. The attribution toward a war hero, George Marshall, helped create the image of a powerful aid entity. Thus, it is essential to mention the transformation of federal agencies responsible for administering aid, which changed from the Truman administration to Eisenhower and through the Kennedy administration. Following the initiation of Point Four, the respective institutions have changed. The most essential are the following:

- Mutual Security Agency (MSA) 1951–1953;
- United States Foreign Operations Administration (FOA) 1953–1955;
- The International Cooperation Administration (ICA) 1955–1961;
- United States Agency for International Development (USAID) 1961 – current.

In the framework of Point Four development strategies, emphasis was placed on modest-scale technology transfers and educational initiatives aimed at elevating living standards, thereby fostering national economic expansion. This approach was perceived as instrumental in furthering the strategic objectives of the United States. As the 1950s progressed, policymakers’ perspectives shifted, recognizing that technical assistance programs could further broader economic and geopolitical goals [6].

In the following section of this article, I examine the Marshall Plan’s implications for Ukraine’s 21st-century needs in the context of its war with Russia. The Marshall Plan’s successful administration relied on creating two key implementing organizations: the US Economic Cooperation Administration (ECA) and the European-run Organization for European Economic Cooperation. These agencies coordinated aid allocations, ensured that aid was distributed effectively, and negotiated impactful policy reforms. This dual structure facilitated continuous dialogue on European economic issues and was a cornerstone of the plan’s implementation. A critical component of the plan’s administration was the establishment of a 600-man local office in Paris, headed by Averell Harriman as the US Special Representative Abroad. This office played a significant role in coordinating individual country programs and obtaining European perspectives on implementation. Furthermore, missions in each country were established to maintain close contact with local government officials, ensuring the recovery effort was effective and respectful of national sovereignty [1]. The appointment of Paul G. Hoffman as the Administrator of the Marshall Plan was pivotal. Hoffman was tasked with constructing an organization to administer the multi-billion-dollar aid program

and simultaneously support the fragile European economies. His leadership was marked by a firm belief in the effectiveness of European-led planning and recovery, emphasizing the importance of local responsibility and initiative in the recovery process. These aspects of the Marshall Plan's administration highlight the importance of effective organizational structure, local involvement, and adaptive responses to immediate needs, which are crucial lessons for Ukraine's post-war recovery efforts [2].

There are several substantial lessons for policymakers in recipient nations and donor countries, given the history of US aid in the 20th century. First, it took 14 years to develop the institutions that administer the aid and keep it in the final version, which has operated for over 60 years. In addition, it would be inaccurate to say that the Marshall Plan represents the manifestation of political thought regarding US foreign aid. Therefore, the Marshall Plan and what has been done following unlock the entire infrastructure of the system of aid that works. The measurement of effectiveness and the responsibility for doing so is a subject of ongoing debate, with differing opinions on whether the donor, recipient, or groups of recipient states should carry it out.

Second, in contrast with the Marshall Plan, where only one donor played a significant role, planning assistance is needed. In particular, coordination with the private sector from the Point Four Program paved the way for the modern variety of implementation of US aid. Aid can manifest in various forms, encompassing direct financial support, provision of equipment and commodities, infrastructure development, educational and training initiatives, and technical expertise. In contemporary practice, this aid is predominantly distributed as grants, a shift from earlier loan-based approaches. Instead of foreign governments, nongovernmental entities primarily implement US aid. Notably, the United States is the preeminent global donor of foreign aid, contributing approximately 23% of the aggregate official development assistance from major donor nations, as evidenced by data from 2019, the most recent year for which such information is accessible [1].

Third, economic support is needed for a country grappling with the aftermath of the ruins of war. In addition, there is close coordination between allies and partners. Since the public debate over Marshall Plan 2.0 for Ukraine does not mention that the sole donor is needed and that damages caused by Russia's war of aggression include both physical damage and human losses, the new Marshall Plan will need to be distinct

from the previous one. Moreover, Ukraine has a vibrant civil society sector, which Ukraine's international partners often describe as the most crucial point of democracy development in Ukraine. In that context, planning Ukraine's reconstruction and engaging with civil society is a must, as emphasized by the German Marshall Fund. One of their recommendations for the Plan for Ukraine is to establish a Ukrainian civil society advisory board. It's possible to assume that the existing Donor Coordination Platform for Ukraine can be transformed into similar institutions as there have been ones in charge of the Marshall Plan [4].

Given the policy implications, it's important to mention that the new Marshall Plan is a reassurance of a shift in Ukraine's dependency on past patterns toward a future characterized by victory and prosperity. As President Truman mentioned in his memoirs, "The Marshall Plan will go down in history as one of America's greatest contributions to the people of the world. Without the Marshall Plan, it would have posed difficult challenges for Western Europe to remain free from the tyranny of Communism" [11, p. 119].

**Implications.** The study highlights several key implications for modern foreign aid and recovery efforts, particularly in the context of Ukraine's post-war recovery. It emphasizes the importance of effective organizational structure, local involvement, and adaptive responses to immediate needs. The article notes that the Marshall Plan's success was largely due to establishing effective implementing organizations, which facilitated continuous dialogue on European economic issues and respected national sovereignty.

Furthermore, the study underscores the significance of the Marshall Plan in elevating the prominence and recognition of U.S. foreign aid, contributing to the transformation of federal agencies responsible for administering aid. It also points out the need for coordination with the private sector and the importance of economic support for countries grappling with the aftermath of war. The study suggests that lessons from the Marshall Plan can inform the planning of Ukraine's reconstruction, emphasizing the role of civil society and the need for a distinct approach to address the unique challenges posed by the current conflict.

Overall, the study provides valuable insights into the history of U.S. foreign aid, the administration of the Marshall Plan, and its relevance to contemporary policy discourse, particularly regarding Ukraine's recovery and international partnerships.

### Bibliography:

1. Congressional Research Service. Foreign Assistance: An Introduction to US Programs and Policy. 2022. 38 p. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40213> (date of access: 01.01.2024).
2. Congressional Research Service. The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Relevance to the Present. 1997. 28 p. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/97-62/3> (date of access: 10.01.2024).
3. Curti M., Birr K. Prelude to Point Four: American technical missions overseas, 1838-1938. University of Wisconsin Press, 1954. 298 p.
4. Eisen N. et al. Toward a Marshall Plan for Ukraine: New ideas and recommendations. 2023. 51 p. URL: [https://www.gmfus.org/sites/default/files/2023-05/Ukraine-New%20ideas%20and%20recommendations\\_digital\\_May22.pdf](https://www.gmfus.org/sites/default/files/2023-05/Ukraine-New%20ideas%20and%20recommendations_digital_May22.pdf) (date of access: 11.01.2024).
5. Jackson S. Prologue to the Marshall Plan: The Origins of the American Commitment for a European Recovery Program. *The Journal of American History*. 1979. No. 65(4). P. 1043–1068. URL: <https://doi.org/10.2307/1894559>.
6. Macekura S. The Point Four Program and US International Development Policy. *Political Science Quarterly*. 2013. No. 128(1). P. 127–160. URL: <http://www.jstor.org/stable/23563372> (date of access: 17.01.2024).
7. McCourt D. M., Mudge S. L. Anything but Inevitable: How the Marshall Plan Became Possible. *Politics & Society*. 2023. No. 51(4). P. 463–492. URL: <https://doi.org/10.1177/00323292221094084> (date of access: 19.01.2024).
8. McGlinchey S. The Marshall Plan, the Truman Doctrine, and the Division of Europe. *E-International Relations*. 2009. P. 1–5. URL: <https://www.e-ir.info/2009/10/13/the-marshall-plan-the-truman-doctrine-and-the-division-of-europe/> (date of access: 24.01.2024).
9. Price H. B. The Marshall Plan and its meaning. Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1955. 424 p.
10. Runde D. F. US Foreign Assistance in the Age of Strategic Competition. 2020. 5 p. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep24783> (date of access: 19.01.2024).
11. Truman H. S. *Memoirs by Harry S. Truman: Volume Two. Years of trial and hope* Volume Two. Doubleday & Company, Inc, 1956.
12. Van den Berk J. The intermediary is the message: US public diplomacy and the Marshall Plan productivity drive in the Netherlands, 1948–52. *Journal of Contemporary History*, No. 56(2). P. 411–433. URL: <https://doi.org/10.1177/0022009420940027> (date of access: 20.01.2024).
13. Weissman A. D. Pivotal Politics—The Marshall Plan: A Turning Point in Foreign Aid and the Struggle for Democracy. *The History Teacher*. No. 47(1). P. 111–129. URL: <http://www.jstor.org/stable/43264189> (date of access: 28.01.2024).

### References:

1. Congressional Research Service. (2022, January 10). *Foreign Assistance: An Introduction to US Programs and Policy*. Retrieved from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40213>
2. Congressional Research Service. (1997, January 6). *The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Relevance to the Present*. Retrieved from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/97-62/3>
3. Curti, M. & Birr, K. (1954). *Prelude to Point Four: American technical missions overseas, 1838–1938*. University of Wisconsin Press.
4. Eisen, N. L., Inayeh, A., Kirkegaard, J., Kleine-Brockhoff, T., Rudolph, J., & Stokes, B. (2023). (publication). *Toward a Marshall Plan for Ukraine: New ideas and recommendations*. German Marshall Fund of the United States. Retrieved from [https://www.gmfus.org/sites/default/files/2023-07/Ukraine-New%20ideas%20and%20recommendations\\_digital\\_july20\\_0.pdf](https://www.gmfus.org/sites/default/files/2023-07/Ukraine-New%20ideas%20and%20recommendations_digital_july20_0.pdf).
5. Jackson, S. (1979). Prologue to the Marshall Plan: The Origins of the American Commitment for a European Recovery Program. *The Journal of American History*, 65(4), 1043–1068. <https://doi.org/10.2307/1894559>
6. Macekura, S. (2013). The Point Four Program and US International Development Policy. *Political Science Quarterly*, 128(1), 127–160. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23563372>
7. McCourt, D. M., & Mudge, S. L. (2023). *Anything but Inevitable: How the Marshall Plan Became Possible*. *Politics & Society*, 51(4), 463–492. <https://doi.org/10.1177/00323292221094084>
8. McGlinchey, S. (2009, October 13). *The Marshall Plan, the Truman Doctrine, and the Division of Europe*. Retrieved from <https://www.e-ir.info/2009/10/13/the-marshall-plan-the-truman-doctrine-and-the-division-of-europe/>
9. Price, H. B. (1955). *The Marshall Plan and Its Meaning*. Cornell University Press.
10. Runde, D. F. (2020). *US Foreign Assistance in the Age of Strategic Competition*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/resrep24783>
11. Truman, H. S. (1956). *Memoirs by Harry S. Truman: Volume Two. Years of trial and hope*. Doubleday & Company.
12. Van den Berk, J. (2021). The intermediary is the message: US public diplomacy and the Marshall Plan productivity drive in the Netherlands, 1948–52. *Journal of Contemporary History*, 56(2), 411–433. <https://doi.org/10.1177/0022009420940027>
13. Weissman, A. D. (2013). Pivotal Politics—The Marshall Plan: A Turning Point in Foreign Aid and the Struggle for Democracy. *The History Teacher*, 47(1), 111–129. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/43264189>



УДК 351.85;796;341.1

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-16](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-16)

### **Олександр ЧОКЛЯ**

аспірант кафедри державознавства, права та європейської інтеграції Інституту публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка», вул. Генуезька, 22, Одеса, Україна, 65000

**ORCID:** 0000-0002-0815-4915

### **Андрій ФАЛЬКОВСЬКИЙ**

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державознавства, права та європейської інтеграції Інституту публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка», вул. Генуезька, 22, Одеса, Україна, 65000

**ORCID:** 0000-0002-2762-1021

### **Oleksandr CHOKLYA**

Postgraduate Student at the Department of Political Science, Law and European Integration of Institute of Public Service and Management of Odesa Polytechnic National University, 22, Genuezka St, Odesa, Ukraine, 65000

**ORCID:** 0000-0002-0815-4915

### **Andrii FALKOVSKY**

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Political Science, Law and European Integration of Institute of Public Service and Management of Odesa Polytechnic National University, 22, Genuezka St, Odesa, Ukraine, 65000

**ORCID:** 0000-0002-2762-1021

## **ОСОБЛИВОСТІ МІЖНАРОДНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ**

## **FEATURES OF INTERNATIONAL REGULATION IN THE SPHERE OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS**

*Стаття присвячена впливу фізичної активності на здоров'я населення і важливість її розвитку та регулюванню на міжнародному рівні. Автори наголошують на значенні фізичної культури як ключового чинника збереження здоров'я, аналізують проблеми України в контексті здоров'я та тривалості життя населення у порівнянні з іншими країнами. Стаття також розглядає історію та еволюцію міжнародного спортивного руху, включаючи важливість Олімпійських ігор та вплив міжнародного спорту на міжнародні відносини та політику. Акцент робиться на необхідності розвитку та регулювання фізичної культури та спорту на міжнародному рівні.*

*Стаття також розглядає особливості міжнародного законодавства в області спорту, аналізуючи різні міжнародні угоди та конвенції. Вона підкреслює важливість гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами для забезпечення ефективного розвитку спортивної індустрії. Автори пропонують рекомендації щодо поліпшення міжнародної співпраці та участі України в міжнародних спортивних організаціях. Висновки статті відзначають велике значення інтеграції України в глобальний спортивний контекст, з метою підвищення якості життя населення та просування здорового способу життя.*

*Також акцентується на стратегіях розвитку спорту на місцевому та національному рівнях, обговорюється роль уряду, громадських організацій та приватного сектору у популяризації фізичної активності. Автори наголошують на необхідності залучення інвестицій у спортивну інфраструктуру та освіту, а також на необхідності створення інклюзивних спортивних програм, які б враховували потреби всіх верств населення, створенні сприятливого інвестиційного клімату.*

*Підсумовуючи, стаття висвітлює комплексний підхід до розвитку фізичної культури та спорту як засобу покращення здоров'я і соціального благополуччя. Наголошується на значенні міжнародного співробітництва у сфері фізичної культури та спорту. Автори висловлюють переконання, що така співпраця на міжнародному рівні є ключовим елементом у розв'язанні глобальних проблем здоров'я та підвищенні якості життя населення. Автори закликають до активнішої участі України в міжнародних спортивних ініціативах та розвитку внутрішньої спортивної політики, яка відповідає б світовим стандартам. Висновки статті наголошують на потенціалі фізичної культури як засобу досягнення соціальної єдності та міжнародного порозуміння.*

**Ключові слова:** фізична культура, спорт, міжнародне регулювання, спортивне законодавство, міжнародні спортивні організації, олімпійські ігри, здоров'я населення, глобальне спортивне співробітництво, публічне управління.

*The article examines the impact of physical activity on the health of the population and the importance of its development and regulation at the international level. The authors emphasize the importance of physical culture as a key factor in maintaining health, analyze the problems of Ukraine in the context of health and life expectancy of the population in comparison with other countries. The article also examines the history and evolution of the international sports movement, including the importance of the Olympic Games and the impact of international sport on international relations and politics. Emphasis is placed on the need to develop and regulate physical culture and sports at the international level.*

*The article also examines the peculiarities of international legislation in the field of sports, analyzing various international agreements and conventions. She emphasizes the importance of harmonizing national legislation with international standards to ensure effective development of the sports industry. The authors offer recommendations for improving international cooperation and Ukraine's participation in international sports organizations. The conclusions of the article note the importance of Ukraine's integration into the global sports context, in order to improve the quality of life of the population and promote a healthy lifestyle.*

*It also focuses on sport development strategies at the local and national levels, discussing the role of government, community organizations and the private sector in promoting physical activity. The authors emphasize the importance of investments in sports infrastructure and education, as well as the need to create inclusive sports programs that would take into account the needs of all segments of the population. Summing up, the article highlights a comprehensive approach to the development of physical culture and sports as a means of improving health and social well-being.*

*In conclusion, the article emphasizes the importance of international cooperation in the field of physical culture and sports. The authors are convinced that such cooperation is a key element in solving global health problems and improving the quality of life of the population. They call for more active participation of Ukraine in international sports initiatives and the development of domestic sports policy that would meet world standards. The conclusions of the article emphasize the potential of physical culture as a means of achieving social unity and international understanding.*

**Key words:** *physical culture, sport, international regulation, sports legislation, international sports organizations, Olympic Games, public health, global sports cooperation, public administration.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді** полягає у вивченні впливу міжнародного регулювання фізичної культури та спорту, його важливості. Проблема обговорюється в контексті глобалізації, європейської інтеграції, необхідності гармонізації національного законодавства задля його доведення до міжнародних стандартів. Також аналізується роль міжнародних спортивних організацій у формуванні здорового способу життя та підвищенні якості життя населення на глобальному рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості становлення, організації нормативно-правового забезпечення та управління в сфері фізичної культури і спорту був предметом вивчення таких науковців, як А. Апаров, Р. Бабій, В. Базенко, С. Балабан, А. Батюк, Г. Бордюгова, С. Вавренюк, М. Василенко, В. Вербицький, І. Гасюк, А. Глашев, Г. Грибан, С. Домбровська, З. Дубінська, М. Дутчак, М. Журба, С. Забара, О. Завальнюк, Л. Заїченко, С. Згура, Л. Захарова, В. Зуєв, М. Козіна, О. Кузьменко, І. Куроченко, І. Наставний, Дж. Нафзігер, А. Палюх, В. Приходько, І. Процик, Л. Романенко, О. Романишин, А. Сердюкова, В. Сокурченко, М. Тіхонова, М. Ткалич, О. Шевчук, Ю. Шкретій, О. Ющик, Л. Явич, Н. Ярова та інші. У сучасній науці одним з найбільш дискусійних питань є доцільність виділення законодавчих норм у певних сферах правового регулювання в окремі комплексні галузі законодавства України. Відсутність у науковців єдиного підходу до методів управління та регулювання сфери, в питанні

доцільності виокремлення спортивного права як самостійної галузі у національній правовій системі зумовлює проведення нових наукових досліджень з цих питань.

**Мета статті** полягає у розкритті ролі міжнародного регулювання у розвитку фізичної культури та спорту, з особливим акцентом на вплив цих процесів на поліпшення здоров'я та якості життя населення. Стаття також має на меті визначити шляхи інтеграції України в міжнародний спортивний рух і формування рекомендацій для розвитку внутрішньої спортивної політики, яка відповідає міжнародним стандартам.

**Виклад основного матеріалу.** Світова спільнота на рубежі ХХ–ХХІ століть дійшла до усвідомлення того, що незважаючи на досягнення та відкриття останніх десятиліть у галузі медицини, генетики, екології, біофізики та інших наук, що спрямовані на збереження та зміцнення здоров'я людини, одним з основних факторів здоров'я населення є саме фізична активність, фізичне виховання та освіта, фізична культура та спорт для всіх. Причому вчені дійшли висновку, що 90% факторів здоров'я невіддільні медицині. Серед трьох основних груп цих факторів – спадковості, екології та способу життя – лідирує саме останній. Цим визначається потреба спрямовувати значну частину зусиль держави, суспільства та людини на формування здорового способу життя.

Для України особливу важливість становить проблема середньої тривалості життя, зростання захворюваності серед населення,

зменшення вікової категорії при певних захворюваннях. Статистика свідчить, що за цим показником ми значно відстаємо від країн Європи, США та Японії. Очевидною є необхідність вироблення сталої стратегії розвитку, утвердження у суспільстві концепції фізкультурно-спортивного способу життя, що спрямована на підвищення життєздатності систем та функцій організму людини.

Тим часом лише усвідомлення суспільної необхідності у фізичному вдосконаленні та здоровому способі життя недостатньо. Відтак з урахуванням досвіду розвинених країн, які проголошують вищою цінністю життя та здоров'я людини, необхідно розробляти та розвивати законодавство, що стимулює та забезпечує розвиток фізичної культури та масового спорту, що створює правові умови для гармонійного розвитку особистості, досягнення високого рівня працездатності, формування необхідних знань, рухових навичок, фізичних та морально-вольових якостей, професійно-прикладної підготовки. Це, мабуть, сьогодні один із основних шляхів, який призведе до формування здорового способу життя населення, посилення заходів профілактики багатьох хвороб і, зрештою, – до оздоровлення нації. Це також буде запорукою збільшення здобутків України на світовій арені спорту. Адже, як показує досвід світової спільноти, можливості фізичної культури та спорту є особливо великими у профілактичній діяльності, зміцненні здоров'я, у боротьбі з наркоманією, алкоголізмом, курінням та криміногенною обстановкою саме серед молодого покоління.

Вказане обґрунтовує актуальність досліджень з питань розвитку фізичної культури і спорту та тематики міжнародного регулювання.

Будучи невід'ємною частиною суспільного життя, фізичну культуру і спорт часто називають соціально-економічним феноменом нового тисячоліття, одним із найважливіших елементів створеної людством системи цінностей сучасної нам культури.

Родоначальник сучасного олімпійського руху П. де Кубертен щодо соціокультурного значення спорту висловлював наступне: «Спорт – це засіб, за допомогою якого можна викликати як і найбагатродніші, так і найнижчі пристрасті, який в однаковій мірі може служити і зміцненню миру і підготовці до війни» [1, с. 59].

Історія фізичної культури та спорту налічує тисячоліття. Фізичні вправи та фізичне виховання з'явилися тими головними факторами, які сприяли виживанню людства на зорі його розвитку.

Міжнародний спорт як вагоме соціальне явище виник наприкінці XIX століття. В цей період між окремими державами починають встановлюватися міжнародні контакти у різних сферах, в тому числі у сфері спорту.

Можна погодитись з твердженням, що зі збільшенням міжнародного впливу Олімпійських Ігор на статус держави, його імідж та становище на міжнародній арені виявилися не лише предметом суперництва держав у спортивному плані, а й у ролі одного з важливих тиску на зовнішню політику тієї чи іншої держави.

З кожним роком дедалі більше спортивних заходів та змагань відбуваються як на національному обласному місцевому рівнях, так і на міжнародному рівні. З огляду на вказане міжнародне спортивне співробітництво так само актуальне й активне, як світова економіка, і водночас не може бути поза політикою.

З урахуванням сучасних світових глобалізаційних процесів збереження правової «автономії» становить окремий виклик для кожної держави, враховуючи динаміку розвитку міжнародного спортивного права, а відтак і безпосередній вплив на внутрішньодержавне правове регулювання, державну політику і законодавство, що стосується спортивного та фізичного виховання.

З заснуванням МОК, відновленням Олімпійських Ігор особливого значення набуває міжнародний спортивний рух. Всі ці явища суттєво вплинули на розвиток міжнародного співробітництва у сфері спорту та формування міжнародних норм із питань спорту, які внесли міжнародні спортивні рухи.

Сучасне міжнародне право як загальносвітове надбання перебуває у стані постійної еволюції та прогресивного розвитку. У системі міжнародного права з'являються нові галузі, здійснюється систематизація вже існуючих галузей, постійно розширюється система міжнародних нормативних правових актів.

Міжнародний договір є універсальним джерелом міжнародного права, оскільки його юридична сила впливає із загального міжнародного права, а не з конкретного, спеціального джерела, яким є, наприклад, статут для правосуб'єктності міжнародної організації [2, с. 10].

Україна є стороною багатьох міжнародних спортивних конвенцій, які зобов'язують держави забезпечувати належний рівень фізичної культури та спорту, а також боротися зі зловживаннями в цій галузі, такими як допінг, насильство, корупція у спорті та невиправданою поведінкою на спортивних змаганнях. На

виконання обов'язкових приписів цих конвенцій Україною прийнято відповідні закони.

За чергою вживання форм права звичаї знаходяться після нормативно-правових актів і договорів. Так, у сфері спорту прикладом правового звичаю як підстави виникнення приватноправових відносин є «Правила гри у футбол» (1997 р.), що були прийняті Міжнародною радою футбольних асоціацій (IFAB – International Football Association Board) [3].

Наднаціональний (глобальний) договір у сфері спорту – це передбачений глобальний механізм реалізації прав та обов'язків держав для досягнення зазначених цілей, що супроводжує автономний процес так званого «наднормативного» (тобто наднормативного, наднаціонального) регулювання. Наприклад, Джеймс Нафцигер у роботі «Майбутнє міжнародного спортивного права» розглядає наслідки глобалізації спортивних змагань, що зумовлює майбутнє наднаціонального договору за розширенням спортивного сектору міжнародного права в цілому та сфері впливу інститутів спортивного права, зокрема [4, с. 53–68].

Різні форми та види договорів, включаючи наднаціональні (глобальні), для сфери спорту багато в чому визначають майбутнє розвитку міжнародної спортивної галузі, її пріоритетів та принципів функціонування. При цьому форми та види, найменування документів, звісно, можуть змінюватись, але принципове розуміння необхідності механізму колективної взаємодії залишиться колишньою – договірною.

Таким чином, можна виділити сферу питань для регулювання спортивних правовідносин, де договір буде складовою невід'ємною частиною міжнародної спортивної діяльності, формою встановлення спортивних правовідносин з необхідністю юридичного забезпечення та супроводу. Роль договору полягатиме в узгодженості актів національного, наднаціонального (глобального) права, спортивних федерацій та організацій. Наднаціональний (глобальний) договір у сфері спорту створить сукупність умов для розвитку міжнародного спортивного права, основи якого багато в чому закладаються вже сьогодні, і від того, які пріоритетні принципи ми виберемо та позначимо зараз, залежить майбутнє міжнародного спорту і що ми в ньому побачимо. Міжнародний договір стане способом оформлення принципів. Багато вчених збігаються в думці, що глобалізація спортивних заходів буде мати тенденції до збільшення.

Все частіше останнім часом представники наукової доктрини та практикуючі юристи

оперують терміном міжнародне спортивне право, маючи на увазі під ним комплексне явище, що складається з різних норм регулюючих суспільні відносини у спортивній сфері, що простягаються за межі однієї держави.

В одному з рішень Спортивного арбітражного суду (м. Лозанна) зазначено, що «спортивне право розвивалося і зміцнювалося (об'єднувалося) протягом багатьох років, особливо за допомогою вирішення спорів третейськими судами, в результаті чого сформувався ряд неписаних правових принципів – свого роду «*lex mercatoria*» для спорту, яким повинні підкорятися як національні, так і міжнародні спортивні федерації, незалежно від наявності або відсутності таких принципів в їхніх законодавчих актах і регламентах і незалежно від відповідності цих принципів внутрішньодержавному праву, однак за умови, що такі принципи не суперечать нормам публічного порядку, застосовуваним до даної справи» [5, с. 72–73].

В той же час, специфіка норм *lex sportiva* (м'якого права) полягає в їх різноманітності, що деколи приводить до розпорошеності та відсутності єдиного правового регулювання відносин, а всі корпоративні норми спортивного права (акти спортивних організацій) базуються на єдиних міжнародних засадах, наприклад на нормах Олімпійської хартії, учасницею якої є і Україна, на правових нормах міжнародних спортивних федерацій, нормах Міжнародної конвенції ЮНЕСКО про боротьбу з допінгом у спорті, ратифікованою Україною, та на нормах Всесвітнього антидопінгового кодексу ВАДА. На корпоративному рівні на основі загальних міжнародних засад вже відбувається деталізація норм [6, с. 38]. Отже питання підвищення механізму міжнародно-правового регулювання спортивних відносин залишається актуальним.

Інша специфіка міжнародно-правового регулювання полягає в неоднорідності спортивних правовідносин, яке воно регулює.

Вказане проявляється у тому, що, по-перше, вони виникають як у публічно-правовій, як-то до прикладу у відносинах з формування державою закладу фізкультурно-оздоровчої спрямованості, так і у приватно-правовій сферах, коли учасники правовідносин, наприклад, придбають один в одного розроблену методологію тренувань з певного виду спорту.

По-друге, правовідносини у сфері спортивної діяльності можуть бути обмежені кордонами однієї держави або, навпаки, носити транскордонний чи міжнародний характер. До прикладу транскордонного у спортивних відносинах можна віднести трансфер фут-

болістів. Відповідно до чинного Регламенту Української Прем'єр-Ліги трансфер футболіста – це перехід футболіста з одного клубу до іншого [7, с. 18]. Правове регулювання трансферу здійснюється нормами міжнародного права та вітчизняного законодавства, з пріоритетом міжнародних, оскільки статутом УАФ передбачено повне визнання компетенції та юрисдикції ФІФА та УЄФА [8, с. 11]. На національному рівні правом держави регулюється цілий спектр трудових відносин у спорті, охороні здоров'я, тренувального процесу тощо.

В даний час спостерігається процес активного формування комплексу норм, що регулюють міжнародні відносини в сфері спорту. У науковій літературі відсутня однаковість у питанні про її місце у системі права. Тому, його можна погодитись із думкою науковців про комплексний за своєю суттю напрямок міждержавного співробітництва [9, с. 44].

Міжнародний договір є універсальним джерелом міжнародного права тому, що юридична сила його впливає із загального міжнародного права, а не з конкретного, спеціального джерела, яким є, наприклад, статут для правосуб'єктності міжнародної організації [10, с. 10].

Щодо предмету міжнародно-правового регулювання у спортивній сфері, то тут звернемося до загальної теорії держави і права. Предметом правового регулювання в будь-якій галузі права виступають однорідні суспільні відносини, що складаються в певній сфері життя. Предметом міжнародного регулювання у спортивній сфері є численні міжнародні відносини у спортивній діяльності та пов'язаних з нею областях.

Отже, запропонуємо формулювання визначення предмету міжнародно-правового регулювання в сфері фізичної культури і спорту – це міжнародні відносини, які виникають у сфері фізичної культури і спорту або пов'язані з нею, між суб'єктами публічного та приватного права та підлягають міжнародно-правовому регулюванню шляхом узгодження волі сторін.

При цьому до основних суб'єктів спортивних правовідносин відносяться ті, хто

безпосередньо бере участь в спортивній діяльності: спортсмени, тренерський склад, спортивні клуби, федерації, інші об'єднання, які пов'язані з організацією спортивної діяльності.

**Висновки.** Доведено важливість міжнародного співрегулювання у цій сфері, оскільки спорт є глобальним явищем, і має велике міжнародне визнання та вплив як на зовнішні процеси поза державою так і на внутрішні процеси у державі. Україна взяла на себе зобов'язання дотримуватися міжнародних норм і стандартів у галузі фізичної культури і спорту, що також впливає на державне регулювання у цій сфері.

Для України орієнтація на європейську модель означає активізацію співпраці влади та суспільства. Доцільним є створення робочого майданчику (платформи) публічно-приватно партнерства суб'єктів управління сфери, громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості, інвесторів, спонсорів (меценатів) та громадськості з забезпеченням прозорості через запровадження системи громадського контролю. Такий майданчик має бути максимально прозорим та інтерактивним, з усіма надбаннями цифровізації, а також з інтегрованою системою можливості надходження стороннього фінансування (фандрайзингу). Співпраця зацікавлених суб'єктів сфери є вкрай важливою, однак на сьогодні у спортивному русі України така взаємодія мінімальна. Утвердження диспозитивності як основного методу регулювання суспільних відносин у сфері фізичної культури і спорту надасть активний поштовх у розвитку сфери. В цьому контексті основна форма участі держави полягає у створенні належних умов для розвитку сфери, нормативно-правовому регулюванні, схваленні суспільних програм, фінансуванні суспільних ініціатив, започаткувань та проєктів. Цьому може сприяти існуюча в Україні розгалужена система публічного адміністрування з виконавчою владою на місцях (регіонах), яка зможе виокремлювати корисні ініціативи та спрямовувати вектор зусиль у вірному напрямку.

#### Література:

1. Курчаба т. М. Проблеми методологічного аналізу соціології спорту у контексті аналізу спорту як соціального url: феномена <https://repository.ldufk.edu.ua/bitstream/34606048/5784/1/%d0%9a%d1%83%d1%80%d1%87%d0%b0%d0%b1%d0%b0%20%d0%a2.%20%d0%9c.pdf>
2. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду: міжнародний документ, прийняття 26.06.1945р., Організація Об'єднаних Націй. URL: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>
3. Правила гри у футбол. URL: <https://uaf.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%B8-2023-2024.pdf>

4. Nafziger J. A. R. *Lex Sportiva: What is Sports Law*. R. Shakeman et al. TMC Asser Press. 2012. P. 53–123.
5. Балабан С.М. Публічне адміністрування сферою фізичної культури та спорту. дис. канд. юрид. наук. за спеціальністю 12.00.11. Дніпро. 2017. 207 с.
6. Василенко М.Д. Становлення спортивного права в Україні як галузі юридичної науки в контексті розвитку міжнародного спортивного права. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. Одеса: Видавничий дім «Гельветика». 2017. Вип. 78. С. 34–40. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/9052>
7. Регламент Всеукраїнських змагань з футболу серед команд клубів Української Прем'єр-Ліги сезону 2021/22 від 3 червня 2021 р. : затверджено. Загальні збори Учасників Української Прем'єр-Ліги. URL: <https://uaf.ua/files/Регламент%20УПЛ%202021-2022.pdf>
8. Статут Громадської спілки «Українська асоціація футболу» від 16 червня 2017 р.: затверджено / Установчі збори Громадської спілки «Федерація футболу України». URL: <https://uaf.ua/files/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82%20%D0%A3%D0%90%D0%A4%202020.pdf>, с. 11
9. Камінська В. В. Міжнародно-правовий механізм формування та реалізації публічної політики у сфері фізичної культури і спорту: проблеми та перспективи механізми публічного управління. Вип. 2. Том 33(72). 2022. URL: <https://doi.org/10.32838/tnu-2663-6468/2022.2/07>
10. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду: міжнародний документ, прийнятий 26.06.1945 р., Організація Об'єднаних Націй. URL: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice>

### References:

1. Kurchaba, T. M. (n.d.). Problemy metodolohichnoho analizu sotsiologhii sportu u konteksti analizu sportu yak sotsialnoho yavlyshcha [Problems of methodological analysis of the sociology of sports in the context of analyzing sport as a social phenomenon]. Retrieved from <https://repository.ldufk.edu.ua/bitstream/34606048/5784/1/%d0%9a%d1%83%d1%80%d1%87%d0%b0%d0%b1%d0%b0%20%d0%a2.%20%d0%9c..pdf> [in Ukrainian].
2. United Nations. (1945). Statut Orhanizatsii Ob'iednanykh Natsii i Statut Mizhnarodnoho Sudu [Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice]. Retrieved from <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice> [in Ukrainian].
3. Ukrainian Football Association. (2023-2024). Pravyla hry u futbol [Football playing rules]. Retrieved from <https://uaf.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%B8-2023-2024.pdf> [in Ukrainian].
4. Nafziger, J. A. R. (2012). *Lex Sportiva: What is Sports Law*. In R. Shakeman et al. (Eds.), TMC Asser Press, pp. 53–123.
5. Balaban, S. M. (2017). Publichne administruvannya sferoiu fizychnoi kultury ta sportu [Public administration in the field of physical culture and sports] (Doctoral dissertation, 12.00.11). Dnipro [in Ukrainian].
6. Vasylenko, M. D. (2017). Stanovlennia sportyvnoho prava v Ukraini yak haluzi yurydychnoi nauky v konteksti rozvytku mizhnarodnoho sportyvnoho prava. Aktualni problemy derzhavy i prava: zb. nauk. pr. [Formation of sports law in Ukraine as a branch of legal science in the context of international sports law development]. Odessa: Vydavnychiy dim «Helvetyka», Issue 78, pp. 34–40. Retrieved from <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/9052> [in Ukrainian].
7. Ukrainian Premier League. (2021). Rehlament Vseukrainskykh zmahan z futbolu sered komand klubiv Ukrainskoi Prem'ier-Lihy sezonu 2021/22 vid 3 chervnia 2021 r. [Regulations of the All-Ukrainian football competitions among the clubs of the Ukrainian Premier League for the 2021/22 season from June 3, 2021]. Retrieved from <https://uaf.ua/files/Регламент%20УПЛ%202021-2022.pdf> [in Ukrainian].
8. Football Federation of Ukraine. (2017). Statut Hromadskoi spilky «Ukrainska asotsiatsiia futbolu» vid 16 chervnia 2017 r. [Charter of the Public Union «Ukrainian Association of Football» from June 16, 2017], p. 11. Retrieved from <https://uaf.ua/files/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82%20%D0%A3%D0%90%D0%A4%202020.pdf> [in Ukrainian].
9. Kaminska V. V. (2022). Mizhnarodno-pravovi mekhanizm formuvannya ta realizatsii publichnoi polityky u sferi fizychnoi kultury i sportu: problemy ta perspektyvy mekhanizmy publichnoho upravlinnia. Vyp. 2. Tom 33(72). [International legal mechanism for the formation and implementation of public policy in the field of physical culture and sports: problems and prospects of mechanisms of public management. Vol. 2. Volume 33(72)] Retrieved from <https://doi.org/10.32838/tnu-2663-6468/2022.2/07> [in Ukrainian].
10. Statut Orhanizatsii Obiednanykh Natsii i Statut Mizhnarodnoho Sudu: mizhnarodnyi dokument, pryiniattia 26.06.1945 r., Orhanizatsiia Obiednanykh Natsii. [The Charter of the United Nations and the Charter of the International Court of Justice: an international document, adopted on June 26, 1945, United Nations.] Retrieved from <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/statute-of-the-international-court-of-justice> [in Ukrainian].

УДК 316.422:321.7(477)

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-17](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-17)

## Євгеній ЧОРНОШТАН

кандидат політичних наук, доцент кафедри соціальної роботи, Яготинський інститут Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», вул. Поштова, 61, Яготин, 07700

ORCID: 0000-0002-5515-0482

## Evgeny CHERNOSHTAN

Candidate of Political Sciences, Associate Professor at the Department of Social Work, The Yahotyn Institute of the Private Joint Stock Company "Higher education institution "The Interregional Academy of Personnel Management", 61, Poshtova St, Yagotyn, 07700

ORCID: 0000-0002-5515-0482

# ГЕНЕЗА ПАРАДИГМИ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНСЬКОМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННІ

## THE GENESIS OF THE PARADIGM OF DEMOCRACY IN THE UKRAINIAN STATE FORMATION

Ніхто не народжується хорошим громадянином, жодна країна не народжується демократичною. Ці процеси продовжують розвиватися протягом всього життя. Молоді люди мають бути включені в цей процес з самого народження.

Кофі Аннан

*У статті аналізуються історичні передумови та еволюція становлення демократії в політичній системі України. Як свідчать історичні джерела, протягом всієї своєї історії українці виборювали право на свободу, рівність та незалежність. Автор стверджує, що на сучасному етапі в українському суспільстві проходять трансформаційні процеси щодо демократизації та лібералізації у всіх суспільних сферах.*

*Ключова парадигма дослідження передбачає з'ясування сутнісних аспектів трансформації поняття «демократії» в процесі історичної тягlosti українського етносу. Концептуальні засади поняття демократії визначаються не тільки змістовно, але й структурно, через систему базових елементів і ознак. Для цього рефлектуються ідеї класиків політичної думки, українських мислителів, що аргументували своє розуміння демократії в різних її іпостасях. Спираючись на порівняльний і системний методи дослідження, у роботі висвітлюються деформації процесів державотворення сучасної України, обумовлених дефіцитом демократії. Розбудова держави європейського формату априорі передбачає опертя на демократичні цінності свободи, плюралізм, прозорість, вільну конкуренцію. Становлення демократичного режиму увійшло в основу всього сучасного європейського цивілізованого суспільства. Її ознаки та принципи були прийняті як норми, зразок для державотворення та суспільного буття.*

*Сьогодні в Україні демократія проходить випробування війною. Виходячи з цього, в роботі підкреслюється, що українці ведуть жертовну боротьбу з кремлівською експансією не лише за відновлення територіальної цілісності держави, але й за збереження демократичних цінностей. Саме демократія є соціальним підґрунтям для формування відкритого й легітимного політичного режиму, що забезпечує верховенство права і відповідає духові часу. Автор визначає основні проблеми та перспективи розвитку демократичного врядування в турбулентних умовах українського державотворення.*

**Ключові слова:** демократія, влада, народ, інтерес, держава, влада, легітимність.

*The article analyzes the historical prerequisites and evolution of the formation of democracy in the political system of Ukraine. According to historical sources, throughout their history, Ukrainians fought for the right to freedom, equality and independence. The author claims that at the current stage, Ukrainian society is undergoing transformational processes regarding democratization and liberalization in all social spheres.*

*The key paradigm of the research involves clarifying the essential aspects of the transformation of the concept of «democracy» in the process of the historical continuity of the Ukrainian ethnos. The conceptual foundations of the concept of democracy are determined not only content-wise, but also structurally, through a system of basic elements and signs. For this, the ideas of the classics of political thought, Ukrainian thinkers who argued their understanding of democracy in its various guises, are reflected. Relying on comparative and systematic methods of research, the work highlights the deformations of the processes of state formation in modern Ukraine caused by the lack of democracy. Building a European-style state a priori requires relying on democratic values of freedom, pluralism, transparency, and free competition. The formation of a democratic regime became the basis of the entire*

*modern European civilized society. Its signs and principles were adopted as norms, a model for state formation and social life.*

*Today, democracy in Ukraine is being tested by war. Based on this, the work emphasizes that Ukrainians are fighting a self-sacrificing struggle against the Kremlin's expansion not only for the restoration of the territorial integrity of the state, but also for the preservation of democratic values. It is democracy that is the social basis for the formation of an open and legitimate political regime that ensures the rule of law and corresponds to the spirit of the times. The author identifies the main problems and prospects for the development of democratic governance in the turbulent conditions of Ukrainian state formation.*

**Key words:** *democracy, power, people, interest, state, power, legitimacy.*

**Постановка проблеми.** Становлення демократичного режиму увійшло в основу всього сучасного європейського цивілізованого суспільства. Її ознаки та принципи були прийняті як норми, зразок для державотворення та суспільного буття. Слід зазначити, що процес становлення демократії формувався протягом тисячоліть.

Особливо значущою формою правління демократія є для України. Як свідчать історичні джерела, протягом всієї своєї історії, українці виборювали право на свободу, рівність та незалежність. На сучасному етапі в українському суспільстві проходять трансформаційні процеси щодо демократизації та лібералізації у всіх суспільних сферах.

Ці процеси, що відбуваються, даються нашій державі дуже тяжко. Це зумовлено тим, що, з одного боку, в нас є 70-річний тягар радянської тоталітарної системи, а з іншого – внутрішня бюрократична система.

Звісно, що процес демократизації нашого суспільства повинен відбуватися в більш масштабнішому вимірі, але водночас практично вся економічна та соціальна система спрямована на війну, яку розпочала проти нас російська федерація.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Над проблемою демократії замислювалися чимало вітчизняних та зарубіжних вчених, серед них: В. Андрущенко, О. Бабкін, А. Колодій, Ю. Левенця, Н. Латигіну, М. Михальченка, О. Скрипнюка, Ю. Шайгородського, Ю. Шведу, Н. Боббіо, Ю. Габермаса, Л. Даймонда, Д. Дзоло, Г. О'Доннела, К. Пейтмен, П. Розанвалона, Ж.-Ф. Ревеля, Ф. К. Шміттера та інших дослідників.

**Метою статті** є проаналізувати природну сутність поняття «демократії» та визначити основні проблеми та перспективи розвитку та становлення демократії в Україні в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Останнім часом дуже великої популяризації набуває поняття демократії, як однієї із ефективних форм політичного режиму. Особливу увагу приділяють представницькій демократії.

Саме слово «демократія» означає народоправство, влада народу – політичний

режим, за якого єдиним легітимним джерелом влади в державі визнається її народ [1].

Категорія «демократія» ідентифікується з системою правління, яка максимально забезпечує людині її природні права та свободи. Головною особливістю кожної демократичної системи є принцип: ніхто немає права змушувати людину підкорятися владі, яку вона не обирала і яка не відстоює її інтереси. Демократія означає – влада народу, із народу та для народу.

Взагалі, якщо розглядати емпіричні форми зародження демократії, потрібно виділити дві основні: первіснообщинну та військову. В основу первіснообщинної форми демократії входило плем'я або родова община. Вищим органом самоуправління були збори, в яких брали участь усі дорослі члени роду.

На відміну від первіснообщинної форми, військова відрізнялася певною обмеженістю, а саме тим, що право голосу мали лише чоловіки і відповідно обраними на державні посади могли бути тільки вони.

Достеменно відомо, що історичні витoki демократії сягають античної доби. В Стародавньому світі – Греції і Римі виникають перші демократичні держмит-поліси. Філософське осмислення демократії започатковує Перікл (430 р. до н. е.), який вважав, що демократія гармонізує відносини у суспільстві, сприяє вихованню громадянського духу. Головними принципами афінської демократії, що практикувалися в часи Перікла, були: рівність перед законом, вільне волевиявлення, прямі й конкурентні засади виборності влади, звітність державних функціонерів перед народом, турбота влади про усіх вільних громадян.

Історичні джерела свідчать, що демократія, як політична система сформувалася наприкінці VII ст. до н. е. – на початку IV століття нашої ери в Стародавній Греції в окремих містах полісів – Афінах та Мегерах. Відомий батько історії Геродот, досліджуючи поняття «демократії», виділяв два її основні принципи: свободу слова і рівність всіх громадян перед законом.

До речі, слід зазначити, що напевно два ці принципи є актуальними до сьогоднішніх днів, адже свобода слова, думки і рівність всіх



перед законом повинні бути головним постулатом в побудові демократичної, правової держави.

Перші теоретично обґрунтовані дослідження поняття «демократії» здійснюють давньогрецькі філософи Аристотель та Платон. Розмірковуючи над даним терміном, вони доходять висновку, що демократія є не найкращою формою правління, оскільки неосвічена частина населення, яка не розуміється в державних справах, прагне до влади. Тому Платон будує концепцію ідеальної держави, в якій кожний її громадянин займається своєю справою, а державна влада належить аристократії. На відміну від Платона, його учень Аристотель у праці «Політика» пропонує змішану форму правління, яку він називає «політією». У даній роботі філософ розробляє її головні принципи.

Суть їх полягає в тому, що управління державними справами не залежить від майнового стану і обіймати керуючі посади можуть всі громадяни. При цьому головною основою змішаної форми правління є панування закону.

Аналізуючи праці Платона та Аристотеля, можна простежити певну суперечність щодо демократії, а саме між ідеєю демократії як повновладдя народу і неможливістю її практичного здійснення. Багато відомих мислителів попереджали про недосконалість та приховані загрози демократії. Тому Платон вважав демократію найбільш корумпованою, після тиранії, формою правління. Аристотель називав демократію найнижчою з усіх законних форм правління, що схильна перероджуватися в тиранію. На думку французького державного діяча та історика Алексіса де Токвіля: «Саме в добу демократії найбільше треба остерігатися деспотизму» [9, с. 568].

Варто зауважити, що для всієї тодішньої афінської демократії, яка пропагувала рівність і свободу, і право виборності могли мати виключно тільки вільні громадяни, а жінки, іноземці, раби цих політичних прав не мали.

Демократичні вибори в давніх афінських містах – полісах проводилися безпосередньо за участі народу. Тобто будь – які важливі державні питання вирішували вільні громадяни на народних зборах.

Звісно, що давньогрецькі мислителі та громадські діячі того часу поклали лише фундамент для розвитку поняття «демократії». Пригадати славнозвісну промову Фулідіда «Промова на панахиді», де саме зазначається про верховенство закону та рівність всіх людей перед ним.

Характеризуючи афінську демократію, можна стверджувати, що вона носила перш за все соціальний характер, а потім вже полі-

тичний. Тобто головний пріоритет робився на рівний і справедливий доступ громадян до всіх соціальних благ.

Як уже зазначалося, що античність поклала тільки початок, фундамент розвитку демократії. Але становлення і подальший розвиток вона набуває вже в подальшому історичному розвитку. Особливо перші інститути та різновиди демократії спостерігаються в добу Середньовіччя, а саме в Європі в XI–XII ст. – це кортеси в Іспанії, генеральні штати у Франції, парламент в Англії.

На відміну від античної демократії, середньовічна доба приносить представницьку її форму. Це було зумовлено тим, що тодішня верхівка влади не могла самостійно приймати і організовувати управлінські рішення без згоди станів. Тому можна спостерігати, що в добу Середньовіччя починають виникати партійні об'єднання. Тобто зароджується парламентаризм – розвиток партійної системи.

Значимого розквіту демократія набуває наприкінці XVIII – на поч. XIX ст. в Західній Європі та США. Це було зумовлено багатьма причинами: велика французька буржуазна революція, боротьба з абсолютизмом католицької церкви, світові війни, велика депресія, розвиток виробництва, індустріалізація та конкуренція привнесли концепцію захисту слабких верств населення.

Попри значний розвиток демократичного руху, слід зазначити, що цьому посприяло ідеологія лібералізму, який в той період часу набрав значного оберту. Сам термін лібералізм походить від латинського слова «liberalis», яке в перекладі означає «вільний, що стосується свободи» [5].

В своїй основі дана ідеологія пропагує свободу людини та ставить її потреби на перше місце й наділяє її правом вибору, а також можливістю вільно керувати собою та власністю. Першими теоретичними прибічниками лібералізму, були: Шарль Луї де Монтеск'є, Вольтер, Жан-Жак Руссо, Алексіс де Токвіль, Джон Стюарт Мілль та інші. Головною особливістю лібералізму з точки зору політики було не втручання держави в суспільні відносини.

Головними ідеями цих вчень виступає побудова правової, демократичної держави, яка пропагує рівність і свобода всіх громадян перед законом. У одній із своїх праць «Про дух законів» Шарль Луї де Монтеск'є зазначав, що ідеальною державою є вільна держава, яка засновується на концепції поділу влади, мета якої гарантувати безпеку громадян від свавілля зловживання владою, забезпечити їхню політичну свободу, зробити

право справжнім регулятором відносин між громадянами й урядом [8].

Дійсно такий поділ влади на виконавчу, законодавчу та судову є основним регулятором відносин між владою та народом, а також покликаний в першу чергу контролювати народом діяльність влади. Важливим елементом, на якому наголошує Монтеск'є є законодавча гілка влади. Адже на його думку закони, які приймають парламентарі повинні відповідати духові народу.

Дотримання прав і законів у державі можливо тільки при республіканській формі правління. Тому що тут народ має більший доступ до державної влади і контроль над нею.

До прикладу Джон Локк порівнював закон із демократичним режимом. Вважаючи, що народ сам обирає представників, які будуть створювати закон. Але при цьому філософ не однозначно ставиться до демократії, як найкращої форми правління, зазначаючи, що: «Під державою я... маю на увазі не демократію чи будь-яку іншу форму правління, але будь-яке незалежне співтовариство» [7].

Побудова демократичного суспільства є важливим в історії українського народу, що має багатовікову традицію державотворення. Розпочинаючи із Київської Русі і до сьогодення, українці завжди асоціювалися із вільними, і свободолюбним народом. Це було спричинено тим, що протягом всієї своєї історії українці боролися і борються за свою свободу.

Починаючи із доби козаччини, яка уособлювала собою початок розвитку демократичного режиму в Україні, мала гарні теоретичні і практичні засади їх реалізації. До прикладу, конституція Пилипа Орлика, написана в 1710 р., стала одним із найкращих правових документів в тогочасній Європі.

В даному документі, встановлювалося, що Україна є гетьмансько-парламентською республікою. Здійснення і прийняття будь-яких рішень мали відбуватися через козацький парламент або ж генеральну раду, яка повинна збиратися тричі на рік, для вирішення важливих питань.

Але реалізувати на практиці дані законопроекти не вдалося, оскільки тодішня українська держава перейшла під гніт московської, а згодом російської імперії. П. Орлик, був змушений емігрувати в Європу. Довготривала боротьба і заклики про допомогу у європейських держав не принесла ніяких результатів, на які розраховував П. Орлик. Причина полягала в тому, що Європа не хотіла зв'язуватися із росією, яка на той період часу, після полтавської перемоги зробилася могутньою дер-

жавою, і зайняла провідне місце в північній і східній Європі [2, с. 387].

Реалізувати і побудувати демократичне суспільство після того як наша держава потрапила під гніт росії практично було не можливо. За часів радянської імперії сталося не збагачення змісту демократії, а навпаки – різка його девальвація, збіднення і згортання через тоталітарну політику репресій, обмеження прав і свобод громадян. Комуністичний формат демократії був фальшивим і декоративним, хоча пропаганда й навіювала ілюзії народовладдя. Значною мірою труднощі переходу до демократичних форм організації нашого суспільства зумовлені фантомами імперських часів. Усі народи формують свою ідентичність лише в рамках національної держави.

Після розпаду радянського союзу, Україна проголосила свою незалежність. Саме з цього моменту наша держава взяла курс на побудову демократично – правової держави. Надзвичайно багато завдань та викликів постають перед нами.

По-перше, демократизація має зачепити всі сфери суспільного життя, а саме: економічну, громадянську, політичну, соціальну та релігійну. По-друге, особливий акцент повинен надаватися вільному волевиявленню громадян. З боку держави, вона повинна надавати всі умови для всебічного розвитку демократії і закріпити це на законодавчому рівні.

На сьогоднішній день, на думку багатьох дослідників, українське суспільство все ще перебуває у стані аномії – своєрідного ціннісного «вакууму», пошуку системи ціннісних орієнтирів [10].

Проблематичними побудовами демократії є насамперед те, що довгий період часу Україна не мала своєї національної держави. Як стверджує теоретик українського консерватизму В. Липинський: «Ніхто нам не збудує держави, коли ми самі її не збудуємо, і ніхто з нас не зробить нації, коли ми самі нацією не схочемо бути» [4, с. 245].

На жаль, останнім часом, демократія в Україні асоціюється із хаосом та анархією, де норми закону не дотримуються. Особливо це проявляється у провладних гілках влади та кланово-олігархічних впливом на управління державою.

Корумпований режим дбає про власний комфорт, але ніколи не піклується про добробут своїх громадян, забезпечення їх духовно-культурних запитів, підтримку національних атрибутів, належне функціонування державної мови тощо. З цього приводу Г. Перепелиця говорить так: «Україномовних українців розглядають як певну загрозу цьому режиму,

оскільки це переважно електорат демократичних сил. Виходить, що для закріплення цього режиму потрібно трансформувати українців у малоросів... З українців роблять малоросійський соціум, коли вони втрачають свою українську ідентичність разом із тягою до незалежності, до спротиву, і це сприятиме укоріненню авторитарного режиму» [6].

Такі дії, накладають негативний відбиток на соціально-економічному житті громадян. До управління державою приходять не професіонали, а демагоги. Процвітання корупції та бюрократії супроводжуються дестабілізацією у суспільстві.

Важливою ознакою демократичної зрілості українського суспільства була Помаранчева революція. Саме тоді було не допущено до управління державою авторитарно-олігархічну систему влади. За допомогою національного патріотизму, небайдужості українського народу вдалося зупинити свавілля у владних верхах.

Хоча, напевно доцільним буде зазначити, що демократичну державу не можна побудувати революційним шляхом. З цього приводу, досить слушно зазначає науковець С. П. Хантінгтон. Він стверджує: «Всі революційні сили, що знаходяться в опозиції до авторитарного режиму, називають себе демократичними, але, прийшовши до влади, вони встановлюють ще більш репресивний, ніж попередній, режим» [11, с. 213].

Питання залишається дискусійним, оскільки чи варто називати революцію демократичним проявом? Чи все таки вона є її протилежним явищем? Адже Помаранчева революція не виправдала сподівань народу на побудову демократичної держави без олігархічного панування. Друга спроба, боротьба за свободу та справедливість, яка відбулася у 2014 році мала назву Революція Гідності. Вона стала історичним переломним моментом для України. Боротьба за свободу показала всьому світові українську стійкість, єдність та незламність.

Ця боротьба продовжується і до цього часу. Українська держава змушена відстоювати свою незалежність та ідентичність проти збройної агресії росії. Війна, яка відбувається в центрі Європи є великим викликом і ударом по всьому демократичному співтовариству. В одній із своїх праць дослідниця феномену демократії С. Мітчелл зазначає, що: «у світовій системі, в якій переважають країни з демократичним режимом, змінюється поведінка й авторитарних країн. Вони стають набагато більш схильними мирно врегулювати територіальні претензії» [12].

З цією тезою можна дискутувати, оскільки як показує сучасна практика, що неможливо побудувати мир і жити на рівних умовах з державою, яка має авторитарний режим та імперські амбіції. І практично в більшості випадків, демократичним державам тяжко перемогти у війні. З цього приводу, дуже слушно зазначає дослідниця Кіндратець О.М., вважаючи, що за умов демократичного режиму суспільство тяжко підготувати до війни, складно через існування опозиції, розподілу влад, свободи слова, незалежних ЗМІ. І все ж поширення інформації, що викликає занепокоєння та породжує страх, позбавляють людину здатності раціонально, критично мислити, породжує панічні настрої в суспільстві [3].

**Висновки.** Отже, розглядаючи природну сутність демократії та її історичні передумови виникнення, можна стверджувати, що в теоретичному аспекті демократія є однією із найбільш прийнятних форм регулювання державних і суспільних взаємин. А із практичної точки зору, вона має суперечливий і парадоксальний характер. Для впровадження демократичного режиму потрібно враховувати готовність самих громадян та політичної еліти до цього процесу.

Реалізувати демократію можливо тільки у тій державі в якій народ об'єднаний і є одним цілим. Він повністю сповнений і живе ідеєю справедливості і рівності. Не можливо побудувати демократичну державу там де панує і процвітає свавілля, корупція, бюрократія з боку органів державної влади.

По суті, демократія виступає як влада народу або більшої її частини. І ось тут постає запитання, чи може ось ця більшість народу, ефективно керувати державою? Це питання залишається відкритим.

Що стосується української демократії, то на нашу думку вона знаходиться на початковому етапі свого розвитку. Протягом 33 років незалежності України не вдалося подолати кланово-олігархічну систему влади. На сьогоднішній день Українська держава переживає складні часи, пов'язані із довготривалою війною, не ефективними і безглуздими реформами, які ні до чого не приводять. Всі ці події, які відбуваються, сіють серед народу тільки розчарування. Нашому народу потрібна легітимна влада.

Тому для побудови демократичної держави потрібно подолати і виправити її недоліки. І перше, на що потрібно звернути увагу це дотримання закону. Тому що закон і демократія є тотожними поняттями. Якщо в державі зневажають і не дотримуються законів, то демократія перетворюється на формальне явище.

### Література:

1. Демократія [Архівовано 12 березня 2018 у Wayback Machine.] демократія; народоправство. / Російсько-український академічний словник 1924–33 рр. (А. Кримський, С. Єфремов).
2. Дорошенко Д. Нарис історії України. Львів, 1991. 576 с.
3. Кіндратець О. М. Вплив демократичного режиму на характер міждержавних відносин / Кіндратець О. М. // Політичне життя. 2023. № 3. С. 113–117.
4. Липинський В. Листи до братів-хліборобів про ідею і організацію українського монархізму / В. Липинський. Київ; Філадельфія. 1995. 470 с.
5. Лібералізм – що це таке та хто такі ліберали / [Електронний ресурс]. URL: <https://termin.in.ua/liberalizm>.
6. Перепелиця Г. Проазійський вектор набуватиме чітких обрисів / Г. Перепелиця // День. 2012. № 151. 28 серпня
7. Політологія. / За ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. К.: Видавничий центр «Академія», 1998.
8. Терзі О.С., Заставська Л.Ю. Політико-правові погляди Ш. Монтеск'є. Наука, релігія, суспільство. 2012. № 4. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/86871/19Terzi.pdf?sequence=1>.
9. Токвіль Алексіс Демократія в Америці. К., 1999. 590 с.
10. Шайгородський Ю. Аномія як суспільний і особистісний феномен / Ю. Шайгородський // Наукові записки ІПЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2011. № 4. С. 19–28.
11. Huntington S. P. Will More Countries Become Democratic? // Political Science Quart. 1984. Vol. 99. № 2. P. 213.
12. Mitchell S. M. A Kantian system? Democracy and third-party conflict resolution. American Journal of Political Science. 2002. 46(4): 749–759.

### References:

1. Demokratia. (1924–33). Arkhivovano (12 beresnia 2018 Wayback Machine) demokratia; narodopravstvo [Democracy; people's law]. *Rosiisko-ukrainskyi akademichnyi slovnuk rr. (A. Krymskyi, S. Efremov)* [in Ukrainian].
2. Doropshenko, D. (1991). Narys Istoriy Ukrainy. Lviv [Essay on the history of Ukraine] [in Ukrainian].
3. Kindratets, O.M. (2023). Vplyv demokratychnoho rezhymu na kharakter mizhderzhavnykh vidnosyn [The influence of a democratic regime on the nature of interstate relations]. *Political life*. C. 113–117 [in Ukraine].
4. Lypynskyy, V. (1995). Lysty do brativ – khliborobiv pro orhanizatsiyu ukrainskoho monarhizmu. [Letters to bread-making brothers about the idea and organization of Ukrainian monarchism]. *Kyiv; Philadelphia*. 470 c. [in Ukraine].
5. Liberalizm – shcho tse take ta khto taki Liberaly [Liberalism – what is it and who are liberals]. Retrieved from: <https://termin.in.ua/liberalizm> [in Ukrainian].
6. Perepelychya, G. (2012). Proaziyskyy vector nabuvatyme chitkukh obrysiv. [The pro-Asian vector will acquire clear outlines]. *Den*. 151 [in Ukrainian].
7. Politologia: Za red. O. V. Babkinoi, V. P. Horbatenko (1998). [Politologia]. *Publishing center «Academy»* [in Ukrainian].
8. Terezi, O.S., Zastavska, L.Y. (2012). Politiko–pravovi poglyady Sh. Montesquieu [Political and legal views of S. Montesquieu]. Retrieved from: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/86871/19Terzi.pdf?sequence=1> [in Ukrainian].
9. Tocqueville, A. (1991). Demokratia v Amerytsi [Democracy in America]. *Kyiv*. 590 c. [in Ukraine].
10. Shaigorodskyy, Y. (2012). Anomia yak suspilny i osobystisny fenomen [Anomie as a social and personal phenomenon]. *Naykovi zapysky IPIEND im. I.F. Curacao NAU*. C. 19–28 [in Ukrainian].
11. Huntington, S.P. (1984). Will More Countries Become Democratic? // *Political Science Quart*. Vol. 99. № 2. P. 213.
12. Mitchell, S.M. (2002). A Kantian system? Democracy and third-party conflict resolution. *American Journal of Political Science*. 46(4): 749–759.

УДК 342.7

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-18](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-18)

### **Ірина ШУПТА**

кандидат педагогічних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування, Полтавський державний аграрний університет, вул. Сковороди, 1/3, Полтава, Україна, 36003  
**ORCID:** 0000-0002-8770-5198

### **Олександр ДЕМ'ЯНОВ**

здобувач вищої освіти третього (науково-освітнього) рівня, ступеня доктор філософії, спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування, Полтавський державний аграрний університет, вул. Сковороди, 1/3, Полтава, Україна, 36003  
**ORCID:** 0000-0002-8770-5198

### **Iryna SHUPTA**

Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Public Management and Administration, Poltava State Agrarian University, 1/3, Skovorody St, Poltava, Ukraine, 36003  
**ORCID:** 0000-0002-8770-5198

### **Oleksandr DEMIANOV**

recipient of higher education of the third (scientific and educational) level, the degree of Doctor of Philosophy, specialty 281 Public management and Administration of Poltava State Agrarian University, 1/3, Skovorody St, Poltava, Ukraine, 36003  
**ORCID:** 0000-0002-8770-5198

## **ЦИФРОВІ КОМУНІКАЦІЇ В ГЛОБАЛЬНОМУ ПРОСТОРИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

## **DIGITAL COMMUNICATIONS IN THE GLOBAL SPACE AND ITS IMPACT ON THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES**

*Дана публікація присвячена такій актуальній на даний час проблемі – ролі та значенню цифрових комунікацій в глобальному просторі, а також тому впливові, що вони виявляють на діяльність органів місцевого самоврядування. Так, авторами тлумачиться насамперед поняття «цифрові комунікації», звертаючись насамперед до Закону України «Про електронні комунікації» знайомлять з такими поняттями, як «електронна комунікаційна мережа», «електронна комунікаційна мережа загального користування», «електронна комунікаційна послуга», «електронна комунікація (телекомунікація, електрозв'язок)». Теорія поколінь дозволила авторам звернути особливу увагу на поняття «цифрова людина» (human digital), для якої цифрові комунікації та технології стали ваговою частиною життєдіяльності. Зокрема з-поміж характерних ознак представників покоління Z є такі: фіджитал-технології, персоналізація, практичність, синдром втраченої вигоди, прихильність до віртуальної економіки, вмотивованість, діяльність за принципом «Зроби сам!»*

*Це покоління завдяки новітнім технологіям ведуть комунікації в цифровому середовищі на різних рівнях, а саме: міжособистісному, груповому та масовому. Здійснено аналіз процесу створення та функціонування вебресурсів. Було описані відмінності вебресурсів за такими класифікаційними ознаками, як: доступність сервісів, фізичне розміщення та схема надання інформації. З'ясована мета використання хмарних технологій, роль та значення вебдизайну та графічних редакторів, місце та призначення в цифровому середовищі спеціального цифрового етикету, виокремлені базові принципи, насамперед такі, як: демонстрація позитивного ставлення; дотримання принципу субординації; симетрія; дотримання особистих кордонів; зручність та економія ресурсів; пошановування традицій; конвенційність, принцип домовленості; принцип безпеки; змінності, а також принцип «Різний етикет – в різних співтовариствах». Проаналізовано, як здійснюється захист вебресурсів та забезпечується інформаційна безпека, а також яким чином можна використати IT-технології в публічній сфері. Звертають особливу увагу автори також і на розвиткові електронного урядування, що забезпечує створення ефективних, підзвітних, стійких та інклюзивних інституцій на всіх рівнях, що передбачено Цілями сталого розвитку.*

***Ключові слова:** вебресурси, вебдизайн, глобальний простір, графічні редактори, електронні комунікації, теорія поколінь, хмарні технології, цифровий етикет, цифрове середовище, цифрові комунікації.*

*This publication is devoted to such an urgent problem – the role and importance of digital communications in the global space, as well as the impact they have on the activities of local self-government bodies. Thus, the authors first of all interpret the concept of “digital communications”, referring to the Law of Ukraine “On Electronic Communications”, and familiarize themselves with such concepts as “electronic communication “network”, “public electronic communication network”, “electronic communication service”, “electronic communication (telecommunication, electrical communication)”. The theory of generations allowed the authors to pay special attention to the digital person (human digital), for whom digital communications and technologies have become an important part of daily life. In particular, among the characteristic features of representatives of generation Z: digital technologies, personalization, practicality, the syndrome of lost profit, attachment to the virtual economy, motivation, activities based on the principle of “Do it yourself!” Thanks to the latest technologies, this generation communicates in the digital environment at different levels, namely: interpersonal, group and mass. The analysis of the process of creating and functioning of web resources was carried out. Differences of web resources were described according to such classification features as: availability of services, physical location and scheme of providing information. The purpose of using cloud technologies is clarified, the role and importance of web design and graphic editors, the place and purpose of special digital etiquette in the digital environment, the basic principles are highlighted, primarily such as: demonstration of a positive attitude; compliance with the principle of subordination; symmetry; observance of personal boundaries; convenience and saving resources; respect for traditions; conventionality, principle of agreement; safety principle; variability, as well as the principle “Different etiquette – in different communities.” It was analyzed how web resources are protected and information security is ensured, as well as how IT technologies can be used in the public sphere. The authors also pay special attention to the development of e-governance, which ensures the creation of effective, accountable, sustainable and inclusive institutions at all levels, which is foreseen by the Sustainable Development Goals.*

**Key words:** web resources, web design, global space, graphic editors, electronic communications, generation theory, dark technologies, digital etiquette, digital middle ground, digital communications.

Глобальні зміни, котрі ми спостерігаємо в нашому житті, зумовлені бурхливим розвитком інформаційні технологій. Під дією науково-технічного прогресу зникли певні професії, роботи зі штучним інтелектом почали замінювати людей, а потік інформації збільшується кожного дня, і ми просто не встигаємо за його швидкістю. З метою виживання в цьому швидкоплинному світі необхідно чітко розуміти, як працюють сучасні технології, яким чином нам швидко адаптуватись й як швидко вчитися, і як саме ми зможемо використовувати ці технології в нашому професійному та повсякденному житті. Від уміння правильно створювати та обробляти повідомлення за допомогою інформаційних технологій залежить запорука розвитку в глобальному просторі цифрових комунікацій. Насамперед під час висвітлення цієї проблеми ми хотіли б зосередити власну увагу та увагу читача навколо таких питань, як: розгляд поняття «цифрові комунікації»; як функціонують та створюються вебресурси; з якою метою використовуються хмарні технології, вебдизайн та графічні редактори; чи існує в цифровому середовищі спеціальний цифровий етикет, захист вебресурсів та інформаційна безпека; яким чином можна використати ІТ-технології в сфері публічного управління.

Існують різні підходи щодо визначення електронної комунікації. Насамперед необхідно звернутися до Закону України «Про електронні комунікації», де подано такі поняття, як електронна комунікаційна мережа, електронна комунікаційна мережа загального користування, електронна кому-

нікаційна послуга, електронна комунікація (телекомунікація, електрозв’язок) (рис. 1).

Винахід Інтернету став важливою подією в розвитку комунікації. Саме Інтернет, якщо відійти суто від технічного боку питання, по суті є складним самоорганізуючим комунікативним середовищем, котре часто називають цифровим чи електронним, щоб наголосити на тому, що комунікація реалізується за допомогою цифрових технологій (пристроїв). Комунікації, що здійснюються в цьому середовищі, називаються електронними чи комп’ютерно-опосередкованими.

В умовах експонентного розширення впливу цифровізації оновленого змісту набула чи абиякої популярності добре відома теорія поколінь [5]. Саме ця теорія описала історію Сполучених Штатів Америки, в тому числі й тринадцяти колоній. Цю географічну область і було найдетальніше досліджено, а такі науковці, як В. Штраус і Н.Гоув, окрім цього дослідили також і тренди поколінь в інших країнах та з’ясували подібні цикли в деяких розвинутих країнах [2].

Українські науковці, керуючись цією теорією, виокремлюють такі межі для шести поколінь (з тих, які сьогодні проживають) [1; 2]: покоління переможців або G1 (народилися в 1901–1922); мовчазне покоління (1923–1942); покоління бумерів або бебі-бумерів (1943 – 1963); покоління X (1963–1983); покоління Y (1983–2003); покоління Z (2003–2023).

Стрімкий розвиток технологій призвів до відмінностей в умовах соціалізації різних когорт. Так, соціологи помітили утворення розриву між молодим поколінням так званих «цифрових аборигенів» (*Digital Natives*), які

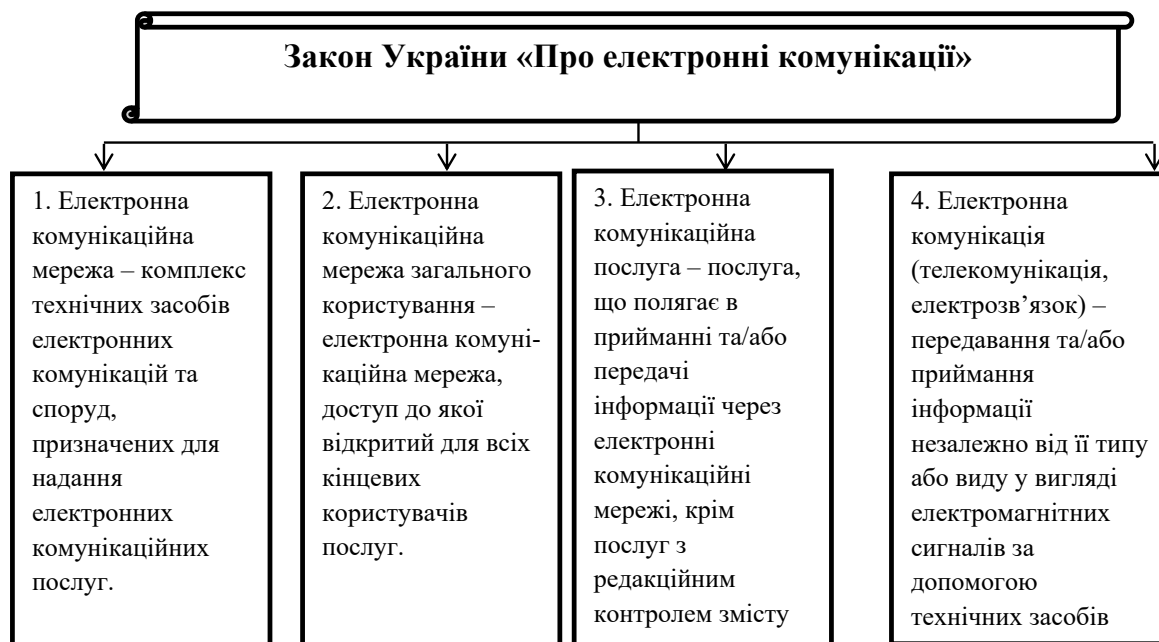


Рис. 1. Тлумачення деяких понять відповідно до Закону України «Про електронні комунікації» [3]

вирости в середовищі цифрових технологій, і старшим поколінням «цифрових іммігрантів» (*Digital Immigrants*), які народилися ще до настання цифрової епохи [8]. Варто нагадати, що саме американський дослідник і педагог Марк Пренскі запропонував розділити користувачів інформаційно-комунікативних технологій на: «digital natives» та «digital immigrants».

Проте з плином часу кордони між двома типами поколінь почали розмиватися, відмінності між «цифровими аборигенами» та «цифровими іммігрантами» втрачали актуальність, навпаки почали розширюватися можливості взаємодії між старшим і молодшим поколінням. При використанні цифрових комунікацій набуває особливого значення «цифрова мудрість» (*digital wisdom*), під якою розуміють набір навичок ефективної діяльності в цифровому середовищі, що дозволяє опанувати великими обсягами інформації, відбирати необхідні та достовірні дані. Об'єктом вивчення стає (поза належністю до різних поколінь) цифрова людина (*human digital*), для якої цифрові комунікації та технології стали частиною життєдіяльності [8]. Серед дослідників, на праці яких покладався М. Пренскі, були американські дослідники Ніл Хау та Вільям Штраус, а також канадський вчений Дон Тепскот, автор терміну «мережеве покоління». Проте багато вчених не підтримало погляди М. Пренскі, зокрема критикували недовірливість доказів його теорії М. Баурлейн,

Г. Смол і Г. Ворган, а також А. Кутруполос. На сьогодні сфера застосування цифрових технологій стрімко зростає: індустрія моди, журналістика, віртуальні ведучі та знаменитості, банки наймають цифрових співробітників. Проте подібний соціологічний підхід в розумінні поколінь викликав критику з боку деяких психологів і фізіологів, які наполягають, на залежності позитивних та негативних ефектів впливу цифрових комунікацій від індивідуальних здібностей та мотивації особистості [8].

Ключовою ідеєю в теорії поколінь є також і визначення цінностей поколінь», притаманних їм як і кожній людині, та формуються у них в дитячому віці приблизно десь до 10-12 років. Цінності кожного покоління формуються під впливом таких параметрів, як виховання, події навкруги, навколишній світ, способи комунікації та відповідними реакціями них представників покоління, тобто «утворюються ціннісні орієнтації особистості, що реалізують поведінку особистості. Сформовані в цих умовах цінності накладають відбиток на людину впродовж всього життя. Цінності починають формуватися під впливом місця проживання, виховання в сім'ї, технологій і способів комунікацій. Так, представники покоління Z вже з дитинства засвоюють нові цифрові технології, Інтернет та вміння працювати з різноманітними мультимедійними пристроями, і це є для них природним середовищем життя. Серед характер-

них ознак представників покоління Z, можна назвати такі, як: фіджитал-технології, персоналізація, практичність, синдром втраченої вигоди, прихильність до віртуальної економіки, вмотивованість, діяльність за принципом «Зроби сам!» [1].

Використовуючи характеристику «цифрова», ми фактично говоримо про комунікації, опосередковані конкретними цифровими ресурсами, і, в даному випадку, не можемо вважати це окремим різновидом комунікації, оскільки в її рамках можна реалізувати як усну, так і письмову комунікацію, про що наголошував і М. Маклюєн, коли писав, що: засоби комунікації «зачинають» користувачів в рамках їх користування. Про це також наголошував і Д. Кін: «...медіа – не просто гаджети, вони впливають на своїх користувачів, формуючи й перетворюючи їх повсякденні практики. Вони змінюють як самовідчуття, так і зв'язки з іншими». «Навіть думки, почуття й моральні рішення», – говорить він, – «також опосередковані технічними засобами комунікації [4].

До появи технологій Web 2.0 комунікація в цифровому середовищі носила в основному масовий характер, оскільки виключала можливість співучасті, зворотного зв'язку тощо. Проте новітні технології дозволяють здійснювати всі рівні комунікації в цифровому середовищі: *міжособистісний* (спілкуватися в чаті віч-на-віч), *груповий* (комунікації в групових чатах чи закритих спільнотах в соціальних мережах), *масовий* (блогінг на майданчику на кшталт Instagram). Д. Міллер, англійський антрополог, називає це «масштабованою соціальністю», коли сучасні соціальні медіа (мережі) створюють широкий діапазон від приватних до суспільних мереж і від невеликих до великих груп, замінюють приватне спілкування віч на віч на широке мовлення, котрі знаходилися на різних полюсах. Їх технології дозволяють легко перемикатися від максимальної приватності до максимальної публічності в рамках однієї мережі чи одного різновиду медіа [7].

Ще однією проблемою для обговорення є питання щодо того, як слід досліджувати цифрову комунікацію: лише у віртуальному середовищі, зосереджуючи увагу на відмінностях між онлайн та офлайн-взаємодією, чи як вбудовану в повсякдення, не існуючу в окремому вимірі? Наприклад, Д. Міллер не вважає, що існує межа між офлайн-життям та Інтернетом, проте є безліч різноманітних контекстів як офлайну, так і онлайн [7]. На кожній платформі в онлайн-процесі комунікації мають власну стилістику.

Основна відмінність буде зафіксована в моделі поведінки: в робочому середовищі вона буде однією, а у вільний від роботи час – іншою, і в рамках кожної моделі може існувати нескінченна кількість варіантів. Більшість досліджень, наприклад соціальних медіа (і комунікацій на їх основі), розвивалися в основному саме як дослідження конкретних платформ, таких як Twitter, Instagram. Дійсно, софт, тобто сукупність програм системи обробки інформації і програмних документів, необхідних для експлуатації цих програм визначає характер комунікації. Однак часто характер використання конкретних додатків заходить далі, ніж це задумували творці. Саме тому для розуміння характеру комунікації необхідно зосередитися на контенті, який досить часто переміщається й легко перемикається між абсолютно різними платформами практично незалежно від їх властивостей, а також від того, як люди взаємодіють з одним і тим же колом осіб, використовуючи різні платформи, та яке значення вони надають кожному способу комунікації. Хоча подібних досліджень на сьогодні існує не так і багато. Прикладом є Why We Post – масштабний дослідницький проєкт команди антропологів із Університетського коледжу Лондона (UCL), які вивчали, як представники різних культур і соціальних прошарків суспільства поведуться в соціальних медіа [9–12]. На Україні таких досліджень бракує, тому в цьому вбачаємо гарну перспективу, в тому числі й для вивчення того, як різноманітні соціальні мережі (соціальні медіа) формують нашу комунікацію в рамках, наприклад процесу дистанційного навчання в нинішній ситуації.

Вебсайт – це сукупність файлів, документів, що відображені за допомогою мови програмування таким чином, щоб їх могли побачити користувачі мережі Інтернету. Інакше кажучи, сайти містять будь-яку текстову, графічну, аудіо- чи відео-візуальну інформацію, зібрану на сторінці або декількох сторінках. Щодо унікальності того чи іншого вебсайту, то визначає її як правило, доменне ім'я (його вигадали для, щоб було зручніше знаходити сайти в інтернеті). Вебресурсом є деякий вузол чи точка, що містить спеціальний ідентифікатор та дозволяє за необхідності з легкістю відшукати необхідну сторінку на просторах мережі Інтернету. Частіше за все, один домен відповідає одному вебресурсу, однак іноді буває так, що на одному домені розміщуються декілька вебресурсів, або ж один вебресурс має декілька доменів. Чим більшим є вебсайт, тим більшою є ймовірність того, що він розміщений на декількох доменах. Один



домен, як правило, вміщує в собі декілька вебсайтів, і переважно для безкоштовних вебхостингів.

Існують певні відмінності вебресурсів за такими різновидами (табл. 1).

Щодо хмарних технологій, то на сьогодні вони увійшли в усі сфери життя людини: охорону здоров'я, освіту, працю, повсякденне життя, науку. Головною особливістю хмарних технологій є те, що зумовило їхню популярність в усіх сферах життя, тобто надання великих обсягів обчислювальних ресурсів за короткий проміжок часу. Масштабовані сервіси дають змогу розподіляти відповідний обсяг ресурсів: від сховища до пропускну спроможності. Хмарні технології – це будь-які послуги, доступ до яких можна отримати через Інтернет. На базовому рівні такі обчислення складаються зі зберігання, отримання та обробки даних через мережу. Замість зберігання файлів, служб, програм і баз даних на фізичному обладнанні, хмара дозволяє зберігати їх на віддаленому пристрої. Основною метою є те, щоб перенести вагу опрацювання даних з користувачького девайса на кластер комп'ютерів у кіберпросторі.

Варто зауважити, що цифрові технології та й сам Інтернет буквально стирають кордони між людьми. Робоче спілкування в онлайн-середовищі через месенджери, Zoom, інші сервіси та додатки вже давно стало нормою життя. Під час віддаленої (дистанційної) роботи обмінюватися повідомленнями з колегами, партнерами, замовниками чи керівництвом стало як ніколи легко. Проте в таких комунікаціях складно дотримуватися норм

етики цифрового спілкування. Тим не менше наша цифрова поведінка відіграє велике значення. Те, як ми поведимося у віртуальному просторі, стає частиною нашої ідентичності.

3-поміж принципів цифрового етикету можна виокремити наступні:

1. Демонстрація позитивного ставлення. Цей принцип увійшов до цифрового етикету з повсякденного етикету. Важливо продемонструвати позитивне ставлення до інших людей. Тому важливо поставити лайк знайомій людині, коли її симпатичне фото демонструється в соціальних мережах, схвально відреагувати на пост, який зумовив внутрішній відгук. Це так само логічно, як і зустрівши знайому людину, привітатися з нею на вулиці.

2. Дотримання принципу субординації. Багатьом здається, що в Інтернет-середовищі стираються кордони, і люди іноді дозволяють собі панібратство, що є не припустимим. Цифрове середовище, як і звичайне життя, не дає права порушувати правила субординації.

3. Симетрія. Коли починається спілкування в цифровому просторі, то ми можемо орієнтуватися на те, як це робить наш співрозмовник. Якщо хтось надсилає вам голосове повідомлення, стікери, емодзі, – доцільно вчинити аналогічним способом. Так само із зустрічами в Zoom – як правило, домовлятися про те, вмикати чи не вмикати камеру. Коли в одного із співрозмовників камера не працює, чи йому просто не хочеться демонструвати себе в цей момент, то він повинен попередити решту співрозмовників.

3. Дотримання особистих кордонів. Як і повсякденному етикеті, дотримання особис-

Таблиця 1

**Відмінності вебресурсів за різновидами**

Класифікаційна ознака	Різновиди
1. За доступністю сервісів	– <i>відкриті</i> – коли кожному без винятку користувачу мережі «Інтернет» доступні всі сервіси; – <i>напіввідкриті</i> – коли необхідно пройти реєстрацію, як правило, безкоштовно; – <i>закриті</i> – приватні чи особисті сайти, створені для організацій і компаній, куди потрапити можна лише володіючи спеціальним запрошенням.
2. За фізичним розміщенням	– <i>загальнодоступні</i> – відкриті для всіх користувачів; – <i>локальні</i> – відкриті лише в зоні доступу локальної мережі (спеціальній комп'ютерній мережі на достатньо невеликій території)
3. За схемою надання інформації	– <i>інформаційні ресурси</i> – містять тематичні сайти (з вузько спрямованою тематикою) і тематичні портали (зазвичай достатньо великі вебресурси з вичерпною інформацією, а також можливістю користувачам спілкуватися в рамках ресурсу); – <i>Інтернет-представництва</i> – як правило, сайти тих, хто володіє бізнесом. Існують різні підвиди таких сайтів, наприклад, сайт-візитівка, промо-сайт, ітернет-магазин тощо; – <i>Вебсервіси</i> – також вміщують різні підвиди (блоговий, відеохостинг, пошукові сервіси т. ін.), створені для виконання низки задач в мережі «Інтернет».

тих кордонів відіграє чималу роль. Наприклад, не прийнято підходити до людини надто близько, хапати її за рукав. Етикет повинен гарантувати безпеку кордонів. Такі самі кордони є й в Інтернет-середовищі. Це теж є приватним простором, де потрібно виказувати повагу. Не потрібно, наприклад, писати людям вночі, не варто заходити на сторінки в соціальних мережах та афішувати ту інформацію, котру не слід.

4. Зручність та економія ресурсів. Коли ми починаємо с кимось спілкуватися, то повинні подумати, як це краще зробити, щоб зекономити і власний час, і час співрозмовника: зателефонувати, чи написати в месенджер, записати голосове повідомлення, або ж надіслати листа поштою. Скажімо, якщо це стосується детальної інструкції, що містить безліч файлів, посилань чи інших вкладок, то краще буде скористатися електронною поштою. Якщо ж людина прагне пояснити проблему, наприклад, пов'язану із автівкою, то краще це зробити за допомогою голосового повідомлення.

5. Дотримання традицій. Етикет формувався впродовж останніх віків. Це сьогодні ми не замислюємося, чому потрібно тримати виделку лівою рукою, а ніж – правою. Цифровий етикет, що формується впродовж останніх років, проте, на щастя, і в ньому нема такого, що неможна пояснити за допомогою здорового глузду. Наприклад, в соціальних мережах не прийнято ставити лайки під власними постами.

6. Конвенційність. Принцип домовленості. Необхідно завжди запитати про зручність, наприклад: «Вам краще написати чи зателефонувати?», «Як краще надсилати файли?», «Чи можна зателефонувати після 23:00?». Особливо це проявилось під час пандемії.

7. Принцип безпеки. Мова йде не лише про надійність паролів, про захист персональних даних, інформації, якою ми ділимося з іншими людьми.

8. Змінність. Цифровий етикет, який налічує не так багато років, проте змінюється на очах. Якщо раніше ми повідомляли про відправлення електронного листа, таким чином турбуючись про іншу людину, то тепер цього робити не потрібно – повідомлення про новий лист приходить всім на смартфон. Вітатися та прощатися при кожному контакті в чатах уже не потрібно. Ми постійно онлайн, тому наше спілкування спростилося. Зараз не обов'язково вітати всіх знайомих, прізвища яких внесені до телефонної книги, бо ми просто потонемо в цьому цифровому потоці. Це стосується й того, що не варто «флудити»

в робочих чатах, не надсилати відео, меми та стікери. Хоча, наприклад під час пандемії на самоізоляції, цей принцип перестав працювати: навпаки психологи рекомендували надсилати жарти та емодзі прямо в чат, адже позитив при нестачі спілкування конче потрібен для відновлення психологічного здоров'я. Та ж сама ситуація з платформою Zoom. Під час конференції в Zoom люди відчують колосальний стрес. По-перше, вони переймаються через те, що побачать себе на екрані. По-друге, під час спілкування з іншими людьми за допомогою відеозв'язку люди турбуються про власний зовнішній вигляд. По-третє, під час відео дзвінків трапляються затримки, тому іноді здається, що люди не слухають, якщо реакція від них не з'являється миттєво. Тому психологи почали говорити про те, що не обов'язково кожному нараду проводити з використанням відео.

9. Принцип «Різний етикет – в різних співтовариствах». Спілкуючись зі студентами, викладачі можуть посилати аудіо-повідомлення, стікери, а от наприклад в діловому середовищі в Японії надсилають величезні листи за допомогою електронної пошти, тому в першій половині листа вибачаються за незручності і просять приділити необхідний час. В Україні – навпаки чи лаконічнішим буде лист, тим більше поваги ми проявляємо до свого співрозмовника: коротко, по суті справи. Варто враховувати і такі відмінності.

Можна констатувати, що нині Інтернет є єдиним медіа, де зростає популярність серед населення на відміну від традиційних засобів масової інформації (телебачення, радіо, преса). Так, наприклад, у 2018 р. його охоплення зросло до 73% або 23 млн користувачів в місяць. Приблизно дев'ятеро з десяти українців віком від 12 до 35 років користуються Інтернетом Найбільший приріст показує аудиторія 45+ (виросла на 80% за останні шість років) [5].

Зауважимо, що цифрові технології відіграли незамінну роль у згуртуванні громадянського суспільства в період виникнення пандемії COVID-19, підтримуючи надання основних державних і фундаментальних послуг у секторах охорони здоров'я, освіти, охорони та безпеки, оскільки особистий доступ до таких послуг ставав дедалі обмеженішим. Саме пандемія посилила значення електронного уряду та цифрових технологій як основних інструментів комунікації та співпраці між політиками, приватним сектором і суспільствами по всьому світу. Завдяки цифровим технологіям досягається національний і місцевий розвиток, полегшується

обмін знаннями та рекомендаціями, надаються онлайн-послуги та приймаються рішення як у звичайних, так і в надзвичайних обставинах. Це в свою чергу робить перехід до цифрової трансформації неминучим процесом. Саме електронний уряд став наріжним каменем для створення ефективних, підзвітних, стійких та інклюзивних інституцій на всіх рівнях, як це передбачено в Цілях сталого розвитку (ЦСР) 16, а також для посилення реалізації Цілі 17. Щодо призначення цифрових технологій у публічному управлінні, то воно полягає в підвищенні його ефективності за всіма основними показниками, а саме: зростання рівня довіри громадян до органів публічної влади; рівня відкритості та прозорості їхньої діяльності; ступеня залучення громадськості до прийняття публічно-владних рішень; зменшення рівня корумпованості органів публічної влади.

Цифрові технології в публічному управлінні відіграють велике значення, зокрема забезпечують демократизацію сфери публічного управління; надають більшої відкритості та прозорості діяльності суб'єктів публічного управління і, як наслідок, підвищують рівень довіри громадян та суспільства до органів та інститутів публічного управління; зменшують рівень корумпованості серед службовців та посадових осіб органів публічного управління, а також кількості помилок, що можуть допускатися службовцями у процесі їхньої діяльності, через автоматизацію деяких управлінських процесів; забезпечують економію ресурсів (часу, коштів, кадрів тощо) [14]. Діджиталізація публічного управління є ключовою частиною адаптації до Промисловості 4.0. Безумовно, що певна заангажованість та упереджене ставлення до процесів цифровізації може позначитися зокрема на неефективності функціонування системи державного управління, що в свою чергу призведе до дискредитації України на міжнародній арені.

Аналіз основних тенденцій розвитку електронного уряду в 2022 р. можна зробити на основі оцінювання Індексу розвитку електронного уряду (EGDI). BEGDI – це складовий контрольний показник розвитку електронного уряду, що складається із середньозваже-

ного значення трьох незалежних компонентних індексів: індексу онлайн-послуг (OSI), індексу телекомунікаційної інфраструктури (ТИ) та індексу людського капіталу (НСІ).

Перше дослідження електронного уряду Організації Об'єднаних Націй було опубліковано ще в 2001 р., а в 2022 р. вперше компонент Індексу онлайн-послуг EGDI було розбито на п'ять підкатегорій. Така додаткова конкретизація дала змогу більш детально й тонко оцінити надання онлайн-послуг, дала можливість державам-членам краще спрямувати свої зусилля на вдосконалення загального розвитку електронного уряду.

Кількість держав-членів у групі з дуже високим EGDI (зі значеннями від 0,75 до 1,00) збільшилася з 57 до 60, що являє собою 5-відсоткове зростання в період між 2020 і 2022 роками [13-15]. Ці шістьдесят країн рівномірно розподілені між рейтинговими класами V4, V3, V2 і V1. У період з 2020 по 2022 рік загальна кількість країн у групі з високим EGDI збільшилася з 69 до 73.

Так, вісім країн уперше увійшли до групи з високим EGDI. Зокрема, три з них розташовані в Африці (Кот-д'Івуар, Руанда і Замбія), а дві – у Північній і Південній Америці (Беліз і Гайана), а три – в Азії (Ліван, Непал і Таджикистан).

Зауважимо, що в 2020 р. Україна піднялася на 29 позицій у рейтингу індексу електронної участі ООН і посіла 46 місце. У 2022 році відбулося чергове підвищення рейтингу. Дані табл. 2. демонструють коливання індексу розвитку електронного уряду України у період з 2008 р. по 2022 р. [13–15].

При переміщенні країн між групами EGDI в бік підвищення, за звичай відбувається перехід від вищого рейтингового класу однієї групи EGDI до нижчого рейтингового класу наступної вищої групи Щодо переміщення в бік зниження, країни, як правило, переходять від нижчого рейтингового класу однієї групи EGDI до вищого рейтингового класу наступної більш низької групи.

Дані рис. 2 показують переміщення між групами EGDI з 2020 року по 2022 рік.

Такий переніс на один інтервал характерним є для 15 із 17 країн, які перейшли в другу

Таблиця 2

Індекс розвитку електронного уряду (EGDI) у період із 2008 р. до 2022 р.

EGDI	РОКИ										
	2022	2020	2018	2016	2014	2012	2010	2008	2005	2004	2003
Україна (ранг)	46	69	82	62	87	68	54	41	48	45	54
Україна (вартість)	0,80290	0,71190	0,61650	0,60756	0,50316	0,56530	0,51808	0,57280	0,54561	0,53255	0,46167

Рух донизу між групами EGDI, 2022 р.				Рух догори між групами EGDI, 2022 р.													
Країна	Регіон	Рейтинговий клас	Рейтинговий клас	Високій EGDI	VN	Країна	Регіон	Рейтинговий клас	Рейтинговий клас								
		2020 р.	2022 р.					2020 р.	2022 р.								
Кувейт	Азія	V1	HV	Дуже високий EGDI	V3	Сербія	Європа	HV	V2								
										Україна	Європа	HV	V1				
														Перу	Америка	HV	V1
Зімбabwe	Африка	H1	MH	Високій EGDI	H3	Руанда	Африка	MH	H1								
										Кот-д'Івуар	Африка	MH	H1				
														Ліван	Азія	MH	H1
										Гайана	Америка	MH	H1				
														Непал	Азія	MH	H1
										Таджикистан	Азія	MH	H1				
Беліз	Америка	MH	H1														
				Замбія	Африка	M3	H1										
Гаїті	Америка	M1	LM					Середній EGDI	M1	КНДР	Азія	LM	M1				
				Гвінея-Бісау	Африка	LM	M1										
														L3			
															L2		
L1																	

Рис. 2. Переміщення між групами EGDI з 2020 до 2022 рр. [13–15]

групу EGDI в 2022 році, проте Сербія та Замбія змогли піднятися на два рейтингових класи при переході на більш високий рівень EGDI.

Україна, як і решта країн, вимушена долати безліч проблем в умовах невизначеності. Ті набори індустріально-промислових політик, котрими користувалися у світі раніше, у певний час слугували й допомагали підніматися з бідності й розвивати технології. Проте з появою пандемії COVID-19, світ зрозумів всю крихкість міжнародної системи. Необхідно було небагато часу, щоб зрозуміти це. Ситуація на сьогодні в Україні сфокусована навколо майбутнього, де слід продумати майбутню архітектуру світу, де трансформації відбуваються транскордонно, про що би не йшлося – чи то про економіку, суспільство, геополітику чи демографію.

**Висновки.** Таким чином, на даний час із кожним роком дедалі зростає значенню цифрових комунікацій в глобальному просторі. На сьогодні такі поняття, як «вебресурси», «вебдизайн», «глобальний простір», «графічні редактори», «електронні комунікації», «хмарні технології», «цифрове середовище», «цифрові комунікації» набувають дедалі більшого вжитку. Авторами проаналізо-

вано процесу створення та функціонування вебресурсів, мета використання хмарних технологій, роль та значення вебдизайну та графічних редакторів. Керуючись ключовими положеннями та сучасними дослідженнями щодо теорії поколінь, автори звертають увагу на те, що покоління Z (приблизні роки народження з 2003 р. і по теперішній час), які впевнено почувають себе в інформаційному потоці й вміють використовувати знання, буквально з ранніх років засвоюють нові цифрові технології, Інтернет та вміють працювати з різноманітними мультимедійними пристроями, і це є для них природним середовищем життя. Безумовно, що цифрове середовище потребує дотримання спеціальних правил поведінки, що зумовило появу спеціального цифрового етикету. Цифрове середовище напрацювало способи захисту вебресурсів та механізми інформаційної безпеки. Не оминули увагою автори також і питання значення цифрових технологій в публічному управлінні, що набуває особливого значення в сучасних умовах. Помітними є коливання індексу розвитку електронного уряду України у період з 2008 р. по 2022 р., проте переломним у позитивному значенні став 2020, де відбувся рух догори.

### Література:

1. Бурачек І. В., Ярмолюк Д.І., Верстова В. Я. Покоління Z на вітчизняному ринку праці: *Економіка та суспільство*. Менеджмент. Випуск №6, 2021. URL: <http://surl.li/njhkp>.
2. Денисенко М. П., Давиденко Н.В. Теорія поколінь та який її вплив на сучасний бізнес: *Економіка та держава*. 2020. № 1. С. 46–49. URL: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=4485&i=7>.
3. Закон України «Про електронні комунікації» (Із змінами, внесеними згідно із Законами): Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://surl.li/psbce>.
4. Кін Дж. Громадянське суспільство. Старі образи, нове. [пер. з англ., ред. О. Грищенко]. К.: «К.І.С.»; «АНОД», 2000. 192 с.
5. «ТИЖДЕНЬ» – інтерактивна навчальна програма з Історії України. URL: <http://week.dp.gov.ua/>.
6. Howe Neі, Strauss William. *Generations: The History of America’s Future, 1584 to 2069*. New York: William Morrow & Company. 1991. URL: <http://surl.li/psazf>.
7. Miller D. *Social Media in an English Village Or how to keep people at just the right distance*. London: UCL Press, 2016. URL: <http://surl.li/ngpix>.
8. Prensky M. *Digital Immigrants, Digital Natives, On the Horizon*, Vol. 9 № о. 5. October 2001. MCB University Press, pages 1–6. URL: <http://surl.li/lvfzo>.
9. The Generations Manifesto: *Harvard Business Reviw*. URL: <https://hbr.org/2009/07/today-in-capitalism-20-1>.
10. UCL Anthropology: *Facebook*. URL: <https://www.facebook.com/whywepost>.
11. Why We Post: UCLPRESS. URL: <https://www.uclpress.co.uk/collections/series-why-we-post>.
12. Why we post: The anthropology of Social Medi: *UNICEF*. URL : <https://agora.unicef.org/course/info.php?id=3915>.
13. Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development With addendum on COVID-19 Response. URL : <http://surl.li/psati>.
14. Detailed infographics. URL: <http://surl.li/psaps>.
15. Danyliuk M, Dmytryshyn M., Tetyana Goran T. Digitisation of Ukraine in Terms of Public Electronic Services’ Distribution. *Scientific Horizons*, 2021, Vol. 24, № 7. URL: <http://surl.li/psbtv>.

### References:

1. Burachek, I. V., Yarmoliuk, D.I., Verstova, V. Y. (2021). Pokolinnya Z na vitchiznyanomu rinku praci. [Generation Z in the domestic labor market]: *Ekonomika ta suspilstvo. Menedzhment. Vipusk № 6*. Retrieved from <http://surl.li/njhkp> [in Ukrainian].
2. Denysenko, M. P., Davydenko, N.V. (2020). Teoriya pokolin ta yakij yiyi vpliv na suchasnij biznes [The theory of generations and its impact on modern business]: *Ekonomika ta derzhava*. № 1. S. 46–49. № 1. Retrieved from <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=4485&i=7> [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrayini “Pro elektronni komunikaciyi” (Iz zminami, vnesenimi zgidno iz Zakonami) [The Law of Ukraine “On Electronic Communications” (Amended in accordance with the Laws)]: Verhovna Rada Ukrayini. Zakonodavstvo Ukrayini. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text> [in Ukrainian].
4. Kin, Dzh (2000). Gromadyanske suspilstvo. Stari obrazi, nove. [Civil society. Old images, new]. [per. z angl., red. O. Grishenko]. K.: “K.I.S.”; “ANOD” 192 s. [in Ukrainian].
5. “TIZhDEN” – interaktivna navchalna programa z Istoriyi Ukrayini. [“TIZhDEN” – is an interactive educational program on the History of Ukraine]. Retrieved from <http://week.dp.gov.ua/> [in Ukrainian].
6. Howe, N., Strauss, W. (1991). *Generations: The History of America’s Future, 1584 to 2069*. New York: William Morrow & Company. Retrieved from <http://surl.li/psazf>
7. Miller, D. (2016). *Social Media in an English Village (Or how to keep people at just the right distance)*. London: UCL Press. Retrieved from <http://surl.li/ngpix>.
8. Prensky, M. (2001). *Digital Immigrants, Digital Natives, On the Horizon*, Vol. 9 No. 5. October. MCB University Press, pages 1–6. [USA].
9. The Generations Manifesto: *Harvard Business Reviw*. Retrieved from <https://hbr.org/2009/07/today-in-capitalism-20-1>.
10. UCL Anthropology: *Facebook*. Retrieved from <https://www.facebook.com/whywepost>.
11. Why We Post: UCLPRESS. Retrieved from <https://www.uclpress.co.uk/collections/series-why-we-post>.
12. Why we post: The anthropology of Social Medi: *UNICEF*. Retrieved from <https://agora.unicef.org/course/info.php?id=3915>.
13. Government Survey 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development With addendum on COVID-19 Response. Retrieved from <http://surl.li/psati>.
14. Detailed infographics. Retrieved from <http://surl.li/psaps>.
15. Danyliuk M, Dmytryshyn M., Tetyana Goran T. Digitisation of Ukraine in Terms of Public Electronic Services’ Distribution. *Scientific Horizons*, 2021, Vol. 24, №. 7. Retrieved from <http://surl.li/psbtv>. [in Ukrainian].

УДК 351:378.321.7

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-19](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-19)

## Дмитро ЮСЬКОВ

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, вул. Острозького, 32, Вінниця, України, 21001

ORCID: 0000-0002-8913-5037

## Dmytro YUSKOV

Postgraduate Student at the Department of Public Management and Administration, Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, 32, Ostrozskogo St, Vinnytsia, Ukraine, 21001

ORCID: 0000-0002-8913-5037

# РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ УКРАЇНИ

## THE ROLE OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE DEMOCRATIZATION OF THE HIGHER EDUCATION MANAGEMENT SYSTEM OF UKRAINE

*У роботі досліджено основні аспекти демократизації національної системи освіти в Україні, визначено її вплив на управлінську модель вищої школи, проведено аналіз ролі громадянського суспільства як агента змін національної освіти, здійснено характеристику місця та ролі інститутів громадянського суспільства у процесах демократизації системи вищої освіти України. У статті автором були використані міждисциплінарні методи дослідження (аналізу, синтезу, порівняння, ототожнення) та наукові методи дослідження у сфері публічного управління та адміністрування (системного аналізу, інституційно-функціонального аналізу).*

*Наукова новизна роботи полягає у тому, що дослідником демократизація системи управління вищою освітою в Україні досліджувалася у контексті демократизації публічного управління загалом та з урахуванням сучасних концепцій управління.*

*Автором зроблено висновки, що демократизація управлінської моделі вищої школи неодмінно має базуватися на принципах залучення до управління усіх зацікавлених сторін, верховенства права, прозорості, прагнення до консенсусу усіх зацікавлених сторін, соціальним спрямуванням тощо. Підвищення ролі інститутів громадянського суспільства в системі управління вищою школою є одним із ключових принципів реалізації демократизації вищої школи. В сучасних умовах інститути громадянського суспільства не тільки беруть участь у виробленні публічної політики, а й залучаються до її реалізації як суб'єкти, що наділені певними делегованими повноваженнями від органів публічної влади.*

*Автором зауважено, що подальше залучення інститутів громадянського суспільства до управлінської моделі вищої школи потребує суттєвого доопрацювання вітчизняної нормативно-правової бази, де будуть прописані конкретні напрями залучення громадянського суспільства до вироблення та реалізації публічної політики у сфері вищої освіти, прописані форми взаємодії їх інститутів з органами влади та механізми їх участі у цих процесах.*

**Ключові слова:** інститути громадянського суспільства, публічне управління, модель управління у сфері вищої школи, демократизація, Україна.

*The paper examines the main aspects of the democratization of the national education system in Ukraine, determines its impact on the management model of higher education, analyzes the role of civil society as an agent of changes in national education, characterizes the place and role of civil society institutions in the processes of democratization of the higher education system of Ukraine. In the article, the author used interdisciplinary research methods (analysis, synthesis, comparison, identification) and scientific research methods in the field of public management and administration (systemic analysis, institutional and functional method).*

*The scientific novelty of the work lies in the fact that the researcher investigated the democratization of the higher education management system in Ukraine in the context of the democratization of public administration in general, taking into account modern management concepts.*

*The author concluded that the democratization of the management module of a higher school must be based on the principles of involving all interested parties in management, rule of law, transparency, striving for consensus of all interested parties, social direction, etc. Increasing the role of civil society institutions in the management system of higher education is one of the key principles of implementing the democratization of higher education. In modern conditions, institutions of civil society not only participate in the development of public policy, but must be involved in its implementation as subjects endowed with certain delegated powers from public authorities. The author noted that the further involvement of civil society institutions in the management model of higher education requires a*

*significant revision of the domestic legal framework, which will prescribe specific directions for the involvement of civil society in the development and implementation of public policy in the field of higher education, prescribed forms of interaction of their institutes with public bodies authorities and the mechanisms of their participation in these processes.*

**Key words:** *institutions of civil society, public management, management model in the field of higher education, democratization, Ukraine.*

**Актуальність дослідження.** З початку 1990-х рр. система вищої освіти України проходить складний процес реформування з метою наближення її до кращих стандартів розвинених демократичних країн. Незважаючи на те, що національні системи вищої освіти, як правило, будувались протягом тривалого історичного періоду та увібрали у себе певні риси національної освіти загалом, в сучасних умовах суспільного розвитку вони мають певні спільні риси. Однією із найбільш вагомих серед них у країнах розвинутої демократії є демократизація системи управління, що ґрунтується на кращих практиках публічного управління та адміністрування. Освіта, як один із наріжних елементів розвитку демократії, покликана закласти міцний фундамент демократизації суспільства та своєю чергою не може існувати поза демократичними процесами. Як було визначено в одному із перших нормативно-правових актів, який був спрямований на реформування освіти в Україні (Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»), «розбудова системи освіти, її докорінне реформування мають стати основою відтворення інтелектуального, духовного потенціалу народу, виходу вітчизняної науки, техніки і культури на світовий рівень, національного відродження, становлення державності та демократизації суспільства в Україні» [1].

**Аналіз основних досліджень.** У роботі проаналізовані останні дослідження вітчизняних та закордонних науковців, які загалом розглядають демократизацію публічного управління та адміністрування в умовах функціонування демократичної держави [4; 5; 7; 11; 15], а також доробки тих дослідників, які безпосередньо аналізують напрями та принципи демократизації управлінської моделі вищої освіти [9; 10; 12; 13] або спрямовані на вивчення напрямів взаємодії та форм участі інститутів громадянського суспільства [8].

**Метою статті** є аналіз ролі інститутів громадянського суспільства у процесах демократизації як механізму реформування моделі управління вищою освітою в Україні. Основними завданнями статті є визначення основних аспектів демократизації національної системи освіти; визначення основних аспектів її впливу на управлінську модель вищої школи в Україні; аналіз ролі громадянського

суспільства як агенту змін національної освіти; характеристика місця та ролі інститутів громадянського суспільства у процесах демократизації системи вищої освіти України.

**Виклад основного матеріалу.** Вважаємо, що є доцільним розпочати виклад матеріалу дослідження із характеристики поняття «демократизація». Великий тлумачний словник сучасної української мови (2005) визначає демократизацію як «запровадження демократичних принципів, перебудову держави, організацій і т. ін. на демократичних засадах» [2, с. 283]. Енциклопедичний словник з державного управління (2010) тлумачить демократизацію як «явище і процес, що характеризуються розширенням прав і свобод громадян та їхніх об'єднань, активізацією участі народу в політичному житті та його впливу на прийняття державно-управлінських рішень, посиленням контролю з боку суспільства за діяльністю держави, ідеологічним і політичним плюралізмом» [3, с. 136]. Демократизацію управління Словник розглядає як найвищий щабель регуляції суспільних відносин, який передбачає «процес реалізації прав і свобод громадян у системі управління суспільством», що має бути заснований на принципах «конкуренції, багатопартійності, плюралізму, свободи вибору, прозорості прийняття рішень, громадського їх контролю» [3, с. 137]. Із зазначених визначень потрібно звернути увагу на кількох основних аспектах: демократизація відбувається на принципах демократичного розвитку держави та вона направлена на реалізацію прав та свобод громадян, у тому числі й в управлінні суспільством.

На нашу думку, визначення принципів демократичного публічного управління було б не повним без порівняння їх із принципами сучасних концепцій публічного управління. Межа XX та XXI століття характеризується поступовим утвердженням у демократичних країнах, а останнє десятиліття і в Україні концепцій «Належного врядування» («Good governance») та «Мережевого врядування» («Network Governance»). Так, Н. Павлов розглядає поняття «Належного врядування» як сучасну парадигму публічного управління, «яка регулює правовідносини громадянського суспільства, публічної адміністрації та приватного сектора на основі базових принципів

демократії та верховенства права» та вказує на принципи, на яких вона заснована: участь; верховенство права; прозорість; ефективність та результативність; відповідальність; підзвітність, орієнтація на консенсус; субсидіарність і пропорційність; стратегічне бачення [4, с. 5–6]. Концепція «Мережевого врядування» передбачає, що участь в управлінні та у політичному діалозі беруть суб'єкти, які не підзвітні державі, діють в демократичному середовищі та націлені на розв'язання проблеми політики [5, с. 6].

Із зазначеного вище можемо зробити висновок, що публічне управління в умовах демократії неодмінно має базуватися на верховенстві права, захисті прав та свобод людини та громадянина, широкого залучення громадянського суспільства до вироблення рішень публічної політики та їх реалізації, відкритості та прозорості. Своєю чергою публічне управління у сфері вищої освіти має ґрунтуватися на загальних демократичних принципах управління та адміністрування та враховувати специфіку освіти як окрему підсистему суспільних відносин. Також варто наголосити на тому, що одним з основоположних принципів демократичного управління є те, що воно здійснюється для громадян з широким залученням інститутів громадянського суспільства, які здійснюють не тільки контрольну функцію, а й виступають окремим суб'єктом суспільних відносин. У такому випадку завдання громадянського суспільства поєднати інтереси держави, суспільства та бізнесу.

Варто також наголосити на тому, що не потрібно ототожнювати поняття демократизації державного управління та демократизації публічного управління, оскільки, на нашу думку, є суттєві відмінності між поняттями «державне управління» та «публічне управління». Якщо державне управління базується на адміністративному та впорядкувальному впливі держави, недостатньому включенню у процеси вироблення публічної політики та її реалізації представників громадянського суспільства, то публічне управління також спирається на державну владу та органи місцевого самоврядування, проте маючи на меті поєднання інтересів держави та суспільства, активно залучає до управління інститути громадянського суспільства. Як зазначає Є. Таран, «ключовим аспектом державного управління є держава, а ключовим аспектом публічного управління є народ» [7, с. 36].

Окрім того, вважаємо, що основною функцією інститутів громадянського суспільства є подолання всеосяжного впливу держави, а

іноді й боротьба проти повернення державної влади до авторитарного стилю керівництва чи становлення в країні авторитарно-олігархічного режиму [8, с. 139]. Вважаємо, що відмінність між поняттям державне управління та публічне управління тісно пов'язане з розвитком демократії. Від того наскільки розвинена демократія та громадянське суспільство, очевиднішою буде різниця між цими поняттями.

Є різні підходи трактування головних принципів та напрямків демократизації публічного управління, проте усі дослідники зауважують, що вона загалом не можлива без долучення до цих процесів інститутів громадянського суспільства. Так, І. Безена, В. Сиченко, С. Рибкіна вважають, що потрібно робити акцент на демократизації публічних інститутів як моделі системи відносин людей із приводу державної влади й управління та формування організаційної спільності «держава – громадяни», а основними напрямками демократизації є такі: «залучення громадян до управління справами суспільства й держави; створення умов для вияву ініціативи людей; розвиток місцевого самоврядування; укріплення законності і правопорядку; дотримання рівноправ'я всіх суб'єктів громадянського суспільства; системне врахування суспільної думки з питань громади; удосконалення виборчої системи для справедливого процесу тощо» [9, с. 52]. Г. Старикова вважає, що демократизація публічного управління обумовлена трансформаційними процесами суспільного розвитку та демократизацією суспільних відносин [15, с. 83].

Щодо принципів публічного управління у сфері вищої освіти України, то тут немає єдиного підходу, але усі дослідники переконані, що вони мають базуватися на демократичних правилах. Так, Н. Чубінська вважає публічне управління має базуватися на принципі верховенства закону (здійснення будь-яких управлінських дій у сфері вищої освіти повинно бути тільки в межах дотримання чинного законодавства і в ніякій формі не суперечити йому; принцип демократичності (базується на тому, що невіддільною частиною є народ і громадськість, для яких ця вища освіта й функціонує); принцип підзвітності й підконтрольності (має бути чітка ієрархія щодо самої системи публічного управління у сфері вищої освіти); принцип відкритості (усі дії системи публічного управління у сфері вищої освіти повинні бути прозорі та відкриті); принцип соціальності (дії органів державної влади не повинні обмежуватися лише інституційними аспектами системи вищої освіти, а стосуватися її працівників і студентів [6, с. 25–26]. Л. Півнева вважає, що «демокра-



тизація вищої освіти є частиною загального процесу демократизації освіти, яка передбачає ліквідацію монополії держави на освіту і перехід до суспільно-державної системи, самостійність освітніх установ у виборі цілей, змісту, організації та методів роботи, участь в управлінні освітньою установою тощо» [10, с. 43]. О. Кондрашева вважає, що демократизацію управління в системі вищої школи потрібно розглядати разом із запровадженням гуманістичної системи управління закладами освіти, «оскільки функціонування іншого (не орієнтованого на людину) управління, лише дискредитуватиме саму ідею гуманізації навчально-виховного процесу» [12, с. 103]. М. Ажажа наголошує на тому, що модернізацію освіти також потрібно розглядати через її вплив на формування громадянського суспільства в Україні, оскільки його основою є «професійно компетентні громадяни з інноваційним мисленням, високим рівнем правової самосвідомості, політичної грамотності, соціальної активності, які адаптовані до умов життя, готові виступати джерелом влади в країні, контролювати її дії та брати на себе відповідальність за результати змін, що відбуваються в державі» [13, с. 98].

Водночас маємо зауважити, що з аналізу досліджуваного матеріалу (особливо вітчизняної нормативно-правової бази демократизації вищої освіти в Україні) складається враження, що ряд положень мають декларативний характер та не передбачають конкретних механізмів впровадження демократичних принципів управлінської моделі у вищій школі. І тут варто наголосити, що демократизація вищої освіти не можлива без впорядкування та суттєвого реформування нормативно-правової бази вищої школи в Україні. Закон України «Про вищу освіту» (2014) [14] здається виконав свою основну функцію у 2010-х рр., дав поштовх до окремих реформ, передбачив зміни у сфері вищої освіти, запровадив державно-громадське управління, проте він не відображає основні реформи на сучасному етапі. Так, В. Шамрай провела детальний аналіз цього нормативно-правового акту та зробили невтішний висновок щодо демократизації вищої школи та розвитку демократії загалом,

де наголосила, що «модель вищої освіти, легітимована цим законом, не здатна ані забезпечити освітній процес через участь в наукових дослідженнях (що є фундаментальною вимогою університетської освіти), ані сприяти зміцненню і розвитку української демократії, посиленню ролі та впливу демократичних цінностей у суспільному житті» [9, с. 62].

**Висновки.** Отже, демократизація системи управління вищою освітою в Україні відбувається у контексті демократизації публічного управління загалом з урахуванням сучасних концепцій управління, що неодмінно має базуватися на принципах залучення до управління усіх зацікавлених сторін, верховенстві права, прозорості, прагненні до консенсусу усіх зацікавлених сторін, соціальним спрямуванням тощо. Підвищення ролі інститутів громадянського суспільства в системі управління вищою школою є одним із ключових принципів її реалізації. Інститути громадянського суспільства, на нашу думку, лежать у площині між державою, суспільством та бізнесом та мають відображати інтереси суспільства, узгоджуючи їх із завданнями, які стоять перед державою, та інтересами бізнесу, ключовими із яких є отримання прибутку. В сучасних умовах інститути громадянського суспільства не тільки беруть участь у виробленні публічної політики, а мають залучатися до її реалізації як суб'єкти, що наділені певними делегованими повноваженнями від органів публічної влади. І ці повноваження у демократичній державі стосуються не лише контролю та моніторингу державної політики у сфері вищої освіти. Однак маємо зауважити, що подальше залучення інститутів громадянського суспільства до управлінської моделі вищої школи потребує суттєвого доопрацювання вітчизняної нормативно-правової бази.

**Перспективи досліджень.** Автор зосередив свою увагу переважно на основних напрямках демократизації системи управління вищою освітою. Водночас потребують подальшого вивчення форми взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства у системі вищої освіти в Україні.

#### Література:

1. Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття»): затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF#Text>.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

4. Павлов Н. С. Концепція «належного врядування»: сучасне розуміння та стан її реалізації в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. Вип. 4. Ч. 3. С. 3–7.
5. Viliame Wilikilagi. What is Network Governance and its Implications for Public Policy Formulation? (October 23, 2009). *SSRN*. URL: <https://ssrn.com/abstract=1494757>.
6. Чубінська Н. Б. Характерні риси публічного управління у сфері освіти. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2021. № 4. Том 32 (71). С. 23–26.
7. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. Том 31 (70). С. 33–37.
8. Kononenko, V., Yaremenko, O., Zinko, Y., Lapshin, S., & Ostapenko, O. Formation of civil society in Ukraine in the post-soviet period. *Amazonia Investiga*. 2023. 12(65). PP. 131–140.
9. Шамрай В. Освітня політика та цінності демократії. *Вісник Національного університету «Чернігівський колегіум» імені Т. Г. Шевченка. Серія: педагогічні науки*. 2023. № 21. Том 177. С. 56–63.
10. Півнева Л. М. Напрямки реформування вищої освіти України як чинник демократизації. *Проблеми сучасної освіти*. 2020. № 11. С. 42–48.
11. Безена І. М., Сиченко В. В., Рибкіна С. О. Механізми демократизації публічного управління і кар'єрний ріст посадовців органів влади: регіональний аспект. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 50–57.
12. Кондрашева О. В. Питання управління державою вищими навчальними закладами України в умовах реалізації Болонського процесу. *Актуальні проблеми сучасних лінгвістичних досліджень та застосування інноваційних технологій викладання мов у вищій школі нефілологічного профілю. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. 25 жовтня 2018 року, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*. Дніпро: ДДУВС, 2018. С. 101–105.
13. Ажажа М. А. Напрями державного управління модернізацією освіти в контексті євроінтеграції України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 8. С. 94–99.
14. Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
15. Старикова Г. В. Сучасний стан демократизації публічного управління на регіональному рівні. *Наукові перспективи*. 2022. № 8 (26). С. 81–97.

#### References:

1. (1993). Derzhavna natsionalna prohrama “Osvita” (“Ukraina XXI stolittia”): zatverdzhena postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 lystopada 1993 r. № 896 [State national program “Education” (“Ukraine of the 21st century”): approved by Resolution № 896 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 3, 1993]. *Verkhovna rada Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
2. (2005). Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy / Uklad. i holov. red. V.T. Busel [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]. Kyiv; Irpin: VTF “Perun” [in Ukrainian].
3. (2010). Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / uklad.: Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko ta in.; za red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina [Encyclopedic dictionary of public administration]. Kyiv: NADU, 2010. [in Ukrainian].
4. Pavlov, N. S. (2022). Kontseptsiia “nalezhnoho vriaduvannia”: suchasne rozuminnia ta stan yii realizatsii v Ukraini [The concept of “good governance”: modern understanding and state of its implementation in Ukraine]. *Pivdenoukrainskyi pravnychyi chasopys*. 4, p. 3, 3–7 [in Ukrainian].
5. Wilikilagi, Viliame (2009). What is Network Governance and its Implications for Public Policy Formulation? (October 23, 2009). *SSRN*. Retrieved from URL: <https://ssrn.com/abstract=1494757>
6. Chubinska, N. B. (2021). Kharakterni rysy publichnoho upravlinnia u sferi osvity [Characteristic features of public administration in the field of education]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Serii: Derzhavne upravlinnia*. 4, p. 32 (71), 23–26 [in Ukrainian].
7. Taran, Ye. I. (2020). Spivvidnoshennia poniat “derzhavne upravlinnia”, “publichne administruvannia” ta “publichne upravlinnia” u transformatsiinykh protsesakh Ukrainy [Correlation of the concepts of “state administration”, “public administration” and “public administration” in the transformational processes of Ukraine]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Serii: Derzhavne upravlinnia*. 2, p. 31 (70), 33–37 [in Ukrainian].
8. Kononenko, V., Yaremenko, O., Zinko, Y., Lapshin, S., & Ostapenko, O. (2023). Formation of civil society in Ukraine in the post-soviet period. *Amazonia Investiga*. 12 (65), 131–140.
9. Shamrai, V. (2023). Osvitnia polityka ta tsinnosti demokratii [Educational policy and values of democracy]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu “Chernihivskiy kolehium” imeni T. H. Shevchenka. Serii: pedahohichni nauky*. 21, p. 177, 56–63 [in Ukrainian].
10. Pivneva, L. M. (2020). Napriamky reformuvannia vyshchoi osvity Ukrainy yak chynnyk demokratyzatsii [Directions of reforming higher education in Ukraine as a factor of democratization]. *Problemy suchasnoi osvity*. 11, 42–48 [in Ukrainian].
11. Bezena, I. M., Sychenko, V. V., Rybkina, S. O. (2020). Mekhanizmy demokratyzatsii publichnoho upravlinnia i kariernyi rost posadovtsiv orhaniv vlady: rehionalnyi aspekt [Mechanisms of democratization of

public administration and career growth of government officials: regional aspect]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*. 2 (25), 50–57 [in Ukrainian].

12. Kondrasheva, O. V. (2018). Pytannia upravlinnia derzhavoiu vyshchymy navalnymy zakladamy Ukrainy v umovakh realizatsii bolonskoho protsesu [The issue of state management of higher mass institutions of Ukraine in the conditions of the implementation of the Bologna process]. *Aktualni problemy suchasnykh lnhvistychnykh doslidzhen ta zastosuvannia innovatsiinykh tekhnolohii vykladannia mov u vyshchii shkoli nefilolohichnoho profilu. Materialy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii. 25 zhovtnia 2018 roku*. Dnipro: DDUVS, 101–105 [in Ukrainian].

13. Azhazha, M. A. (2018). Napriamy derzhavnogo upravlinnia modernizatsiieiu osvity v konteksti yevrointehratsii Ukrainy [Directions of state management of education modernization in the context of European integration of Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 8, 94–99 [in Ukrainian].

14. (2014). Zakon Ukrainy “Pro vyshchu osvitu” vid 1 lypnia 2014 r. [Law of Ukraine “On Higher Education” dated July 1, 2014]. *Verkhovna Rada Ukrainy*. Retrieved from URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> [in Ukrainian].

15. Starykova, H. V. (2022). Suchasnyi stan demokratyzatsii publichnoho upravlinnia na rehionalnomu rivni [The current state of democratization of public administration at the regional level]. *Naukovi perspektyvy*. 8 (26), 81–97 [in Ukrainian].

Наукове видання

**НАУКОВІ ПРАЦІ  
МІЖРЕГІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ  
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ  
ПОЛІТИЧНІ НАУКИ  
ТА ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ**

**Випуск 5 (71), 2023**

Засновано 2001 року  
Видання виходить 6 разів на рік

Коректор *І. М. Чудеснова*  
Комп'ютерне верстання *В. Б. Гайдабрус*

Підписано до друку 30.11.2023 р.  
Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.  
Папір офсет. Цифровий друк. Замовлення № 0324/213. Ум. друк. арк. 17,20.  
Наклад 100 прим.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»  
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1  
Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: [mailbox@helvetica.ua](mailto:mailbox@helvetica.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.