

ISSN 1684-8489

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ імені В. Н. КАРАЗІНА

№
2(61)

No.
2(61)

**АКТУАЛЬНІ
ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

**PRESSING
PROBLEMS
OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

*Збірник наукових
праць*

*Collection of Scientific
Works*

ХАРКІВ – 2022 – KHARKIV

Статті наукового збірника, що згруповані в сім розділів, висвітлюють проблемні питання теорії та історії державного управління, функціонування механізмів державного управління, регіонального управління та місцевого самоврядування, державної служби, політичних і правових засад державного управління, світового досвіду в даній сфері, соціальної та гуманітарної політики.

Для науковців, державних службовців, слухачів, студентів і викладачів, які цікавляться проблемами державного управління.

*Затверджено до друку рішенням Вченої ради
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
протокол № 19 від 26 грудня 2022 р.*

З 2005 р. збірник включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук.
Наказом Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643
збірнику присвоєно категорію "Б" (зі змінами від 09.08.2022 № 724).

Галузь знань «Публічне управління та адміністрування» відповідно до чинного переліку галузей знань

З 2017 р. збірник індексується в міжнародній наукометричній базі **Index Copernicus International**

Головний редактор

Дунаєв Ігор Володимирович, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, Україна

Редакційна колегія:

Бєлова Людмила Олександрівна, д-р соціол. наук, проф., ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, Україна;
Дегтярьова Ія Олександрівна, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ менеджменту та психології
ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, Україна;
Дзюндзюк Вячеслав Борисович, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, Україна;
Єрмолаєва Еліта, д-р з економіки, проф., провідний дослідник, Латвійський університет природничих наук
і технологій, Латвія;
Клих Яцек, д-р екон. наук, проф., Краківський економічний університет, Польща;
Ковальова Тетяна Володимирівна, д-р наук з держ. упр., доц., ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, Україна;
Колісніченко Наталя Миколаївна, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ публічної служби і управління
Національного університету «Одеська політехніка», Україна;
Круглов Віталій Вікторович, д-р наук з держ. упр., доц., Харківський національний університет
будівництва і архітектури, Україна;
Копчевська Катажина, д-р філос., доц., Варшавський університет, Польща;
Куц Юрій Олексійович, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, Україна;
Лукс Габор, д-р екон. наук, проф., Угорська академія наук, Угорщина;
Олійник Наталя Іванівна, д-р наук з держ. упр., проф., Харківський національний університет міського
господарства імені Бекетова, Україна;
Петрос Ольга Михайлівна, д-р наук з держ. упр., проф., Інститут вищої освіти НАПН України, Україна;
Поступна Олена Вікторівна, д-р наук з держ. упр., проф., ННВЦ Національного університету цивільного
захисту України, Україна;
Саханько Сергій Єгорович, д-р наук з держ. упр., проф., ННІ публічної служби і управління Національного
університету «Одеська політехніка», Україна;
Сорокіна Наталя Григорівна, д-р наук з держ. упр., доц., ННІ державного управління Національного
технічного інституту «Дніпровська політехніка», Україна;
Томаш Коссовски, д-р філос., доц., Університет Адама Міцкевича у Познані, Польща;
Фаггіан Алессандра, д-р філос., проф., Науковий інститут Gran Sasso, Італія

Відповідальний за випуск д-р наук з держ. упр., проф. **І. В. Дунаєв**

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за достовірність наведених фактів, власних імен тощо. Статті пройшли подвійне рецензування

Адреса редакційної колегії:
61001, м. Харків, просп. Героїв Харкова, 75, тел. (057) 732-32-55,
електронна адреса: apdu_journal_idu@karazin.ua

The collection of scientific works comprises seven sections and elucidates problems theory and history of public administration, philosophy of public administration, functioning of mechanisms of public administration, local government and public service.

This publication is designed for scientists, public servants, undergraduate and graduate students, professorial staff interested in addressing problems of public administration.

*Approved for publication by the Academic Council
Kharkiv National University named after V. N. Karazin,
protocol number 19 from 26.12.2022.*

Since 2005 he has been included in the list of scientific professional publications of Ukraine,
in which the results of dissertations for the degree
of Doctor and Candidate of Sciences can be published.

By order of the Ministry of Education and Science of Ukraine from 28.12.2019 No. 643
the collection was assigned category "B" (as amended from 09.08.2022 No. 724).

Field of knowledge "Public management and administration" in accordance with the current list of fields of knowledge

Since 2017 collection has been indexed by **Index Copernicus International**

Chief Editor

Dunayev Igor Volodymyrovych, Dr of Public Administration, Full Professor, ERI of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine

Editorial board:

Byelova Liudmyla Oleksandrivna, Dr of Sociology, Full Professor, ERI of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine;

Dehtyarova Iya Oleksandrivna, Dr of Public Administration, Full Professor, NNI of Management and Psychology DZVO "University of Education Management" National Academy of Sciences of Ukraine, Ukraine;

Dziundziuk Viacheslav Borysovych, Dr of Public Administration, Full Professor, ERI of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine;

Faggian Alessandra, Dr of Economics, Full Professor, Gran Sasso Science Institute, Italy;

Jermolayeva Elita, Dr of Economics, Full Professor, Leading Researcher, Latvia University of Life Sciences and Technologies, Latvia;

Klich Jacek, Dr of Economics, Full Professor, University Economics of Krakow, Poland;

Kovalova Tetyana Volodymyrivna, Dr of Public Administration, Associate Professor, ERI of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine;

Kolisnichenko Natalya Mykolaivna, Dr of Public Administration, Full Professor, IPSA Odessa Polytechnic National University, Ukraine;

Kruhlov Vitalii Viktorovych, Dr of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv National University Construction and Architecture, Ukraine;

Kopczewska Katarzyna, Dr of Economics, Associate Professor, University of Warsaw, Poland;

Kuts Yuriy Oleksiiovych, Dr of Public Administration, Full Professor, ERI of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine;

Lux Gabor, Dr of Economics, Full Professor, Hungarian Academy of Sciences, Hungary;

Oliinyk Natalya Ivanivna, Dr of Public Administration, Full Professor, Beketov Kharkiv National University of Urban Economy, Ukraine;

Petroye Olga Mykhaylivna, Dr of Public Administration, Full Professor, Institute of Higher Education of the NAES of Ukraine, Ukraine;

Postupna Olena Viktorivna, Dr of Public Administration, Full Professor, ESPC of the National University of Civil Defense of Ukraine, Ukraine;

Sakhanienko Serhiy Yehorovych, Dr of Public Administration, Full Professor, IPSA Odessa Polytechnic National University, Ukraine;

Sorokina Nataliya Hryhorivna, Dr of Public Administration, Associate Professor, ESI of State Administration National Dnipro University of Technology, Ukraine;

Tomasz Kossowski, PhD in Geography, Associate Professor, University of Adam Mitsevycha in Poznan, Poland

Responsible for publication Dr. of Public Administration, Full Professor **I. V. Dunayev**

The authors of the published materials bear full responsibility for the authenticity given facts, proper names, etc. The articles underwent a double «blind» review

Editorial Board Address:
61001, Kharkiv, ave. Heroiv Kharkiv, 75, tel. (057) 732-32-55
e-mail: apdu_journal_idu@karazin.ua

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Дунаєв Ігор Володимирович, Коваленко Микола Миколайович</i> Нові траєкторії регулювання інформаційних платформ і платформної економіки зароди суспільного блага	6
--	---

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Бірюков Вадим Вікторович</i> Публічне управління природоохоронною діяльністю в системі колективної безпеки: сучасні загрози для України та відповіді на них	25
<i>Соколік Лариса Олексіївна</i> Використання crowd-технологій у системі врядування в умовах воєнного стану в Україні	38
<i>Шведун Вікторія Олександрівна, Ігнат'єв Олександр Михайлович, Поступна Олена Вікторівна</i> Проблеми функціонування механізмів державного управління щодо оперативного моніторингу стану потенційно небезпечних об'єктів	57

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Корчовий Роман Васильович</i> Забезпечення органами місцевого самоврядування спеціального адміністративного режиму курортів	71
<i>Саханько Сергій Єгорович, Колісніченко Наталя Миколаївна, Дробот Ігор Олександрович</i> Засади регіонального самоврядування відповідно до рамкових рекомендацій Ради Європи	85

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Дзюндзюк Вячеслав Борисович, Дзюндзюк Борис В'ячеславович</i> Публічне управління за допомогою блокчейн-технології та платформ: нові можливості	104
<i>Грибко Ольга Владиславівна</i> Публічне управління та політика: співвідношення теоретичних понять в історичній ретроспективі	116

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

<i>Семенченко Андрій Іванович, Олексюк Лілія Віталіївна</i> Україна на шляху до європейського цифрового ринку: стан та інструменти впровадження європейського індексу цифрової економіки та суспільства	129
---	-----

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Гринь Дмитро Володимирович</i> Закордонний досвід державного регулювання поширення недостовірної інформації у медіапросторі	145
--	-----

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>Бабасє Валерій Юрійович, Бабасєва Ірина Олексіївна</i> Публічне управління зайнятністю населення сільських територій в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення	157
--	-----

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Dunayev I. V., Kovalenko M. M.

New traces of regulation of information platforms and a platform-based economy for the new public good 6

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Biryukov V. V.

Public governance of environmental protection activities in a collective security system: current threats to Ukraine and proper responses 25

Sokolik L. O.

Crowd-technologies in the governance system under conditions of military law in Ukraine 38

Shvedun V. O., Ihnatiev O. M., Postupna O. V.

Problems of functioning of public administration mechanisms concerning the operational monitoring of the state of potentially dangerous objects 57

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT

Korchovyi R. V.

Providing local self-government bodies with a special administrative regime of resorts 71

Sakhanienko S. Y., Kolisnichenko N. M., Drobot I. O.

Principles of regional self-government according to Council of Europe reference framework for regional democracy 85

POLITICAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Dziundziuk V. B., Dziundziuk B. V.

Public administration using blockchain technology and platforms: new opportunities 104

Grybko O. V.

Public administration and politics: correlation of theoretical concepts in historical retrospect 116

PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICE

Semenchenko A. I., Oleksiuk L. V.

Ukraine towards the european digital market: the status and tools for implementing the european digital economy and society index 129

WORLD EXPERIENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Gryn D. V.

State regulation distribution of false information in the media space: foreign experience 145

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

Babaiev V. Y., Babaieva I. O.

Public administration of employment of the population of rural territories under the conditions of marital state and post-war reconstruction 157

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-01>

УДК 351.76:347.73:330.341

Дунаєв Ігор Володимирович,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри економічної політики та менеджменту
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
e-mail: i.dunaev@karazin.ua <https://orcid.org/0000-0002-0790-0496>

Коваленко Микола Миколайович,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри економічної політики та менеджменту
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
e-mail: kovnn1@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-2845-6993>

НОВІ ТРАЄКТОРІЇ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПЛАТФОРМ І ПЛАТФОРМНОЇ ЕКОНОМІКИ ЗАРАДИ СУСПІЛЬНОГО БЛАГА

Анотація. Стаття пропонує авторське бачення на нову для України, але не нову для західного і східного світу проблему – регулювання інформаційних платформ і платформної економіки. Метою цієї статті є критичне осмислення діючої світової практики публічного регулювання інформаційних платформ та на підставі цього – визначення нових траєкторій їх регулювання заради більшого суспільного блага і оновлення публічного управління. Стаття є продовженням триваючої широкої експертної і політичної дискусії щодо того, що, як і кого регулювати у новому платформному середовищі, учасниками якого є або скоро будуть майже усі люди. Автори значну увагу приділяють огляду регуляторних проблем, практик і підходів, а зокрема – останнім європейським законам про цифрові ринки та про цифрові послуги. Ці два закони разом закріплюють новий тренд до регулювання не тільки конкуренції, а й дуже широких соціально-економічних процесів в країнах, що вже стикнулося з практичними труднощами у суспільних перетвореннях і конфліктах, а це процес точно не буде швидким.

Ключові слова: *цифрова платформа, інформаційна платформа, публічна політика, блокчейн, система публічного управління, суспільне благо, платформна економіка, публічне регулювання, ринкова конкуренція, цифровізація.*

Як цитувати: Дунаєв І. В., Коваленко М. М. Нові траєкторії регулювання інформаційних платформ і платформної економіки заради суспільного блага. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 6–24. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-01>

In cites: Dunayev, I.V., Kovalenko, M.M. (2022). New traces of regulation of information platforms and a platform-based economy for the new public good. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 6–24. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-01> [in Ukrainian].

Актуальність дослідження. Обговорення цифрових або інформаційних платформ стали центром політичних дебатів у всьому світі через їх неоднозначний вплив на економіку та суспільство. З одного боку, інформаційні платформи стали новим середовищем роботи для мільйонів людей по світу, джерелом збільшення заощаджень і інвестицій споживачів, економічного зростання країн. З іншого боку, вони викликають нові проблеми, але для вирішення яких існуючі підходи та інструменти регулювання не підходять. Ці побоювання пов'язані з можливими суспільними втратами, такими як монопольне отримання ренти, несприятливий вплив на потенційних конкурентів поза платформ, зокрема через умови праці та придушення малого бізнесу, фільтрацію контенту та навіть поширення пост-правди і дезінформації. Результатом став розвиток складної політичної дискусії не стільки про те, чи варто регулювати інформаційні платформи, скільки про складність досягнення консенсусу щодо того, що, як і кого регулювати.

Пояснимо цю сучасну проблему публічного регулювання, яка торкається майже усіх нас, розлого. За останні 15–20 років інформаційні платформи вийшли далеко за рамки традиційних масштабів уявлення вчених про інформаційну економіку і вже можуть суттєво впливати на різні аспекти суспільного життя у світі: взаємини зі своєю державою і участь в політиці, глобальна бізнес-конкуренція, трудові відносини, технологічні інновації, приватні інвестиції тощо. Централізовані інформаційні платформи, які відомі більшості людей просто як платформи, мають унікальні характеристики, які надають їм надзвичайні можливості для розширення та розвитку асиметричної потужності порівняно з іншими бізнес-моделями, іншими компаніями та мільярдами споживачів по світу.

Попри зростаючу силу та поширеність платформ, політичні еліти та держави раніше не сильно опікувалися майже необмеженим зростанням, розширенням та приватне впорядкування платформних бізнес-моделей. Але в останні 3–4 роки запізніле визнання призвело до надзвичайно швидкої зміни в структурі політики та дискурсі. Як наслідок – колись популярна неоліберальна регуляторна ідеологія *laissez-faire* («руки геть!») втрачає свою суспільну легітимність і прихильність політиків. Нинішні спроби врегулювати економіку платформи виявляють нове заперечення балансу та характеру відносин між державною та приватною владою, викликаючи відповідні питання про нову еру в політико-економічних відносинах та розвитку.

Наразі на кілька ключових питань немає відповідей як нормативно, так і емпірично. Це означає, що ми знаходимося на початку тривалого, конфліктного та дуже політизованого процесу політичних економічних змін, які відкривають численні шляхи та можливості розвитку. Фірмам-платформам потрібно буде влаштуватися на нові та розумно передбачувані траєкторії, що залежать від шляху, які будуть прийнятними для суспільств і державних утворень, у які вони включені або знову включені.

Постановка проблеми. Не секрет, що стрімкі цифрові інновації призвели до глобального і повсюдного поширення нових організаційних форм цифрових платформ і економічних екосистем в них, а відповідні приклади усім чудово відомі: це китайські і американські фірми-платформи «Big Tech», які успішно використали унікальні особливості цифрових інновацій, щоб використовувати розподілене створення цінностей завдяки широко поширеним мережам і з'єднанню. Вони також використовували бізнес-моделі, які дозво-

ляють їм зосередити захоплення вартості. Однак домінуюче становище деяких цифрових платформ вже зараз є проблематичним як для них самих, так і для держави і навіть глобального суспільства. Оскільки великі платформи дедалі стають все більш централізованими, то вони можуть втратити з поля зору ті чинники, які сприяли їх початковому успіху, наприклад, діяти як основа і середовище для масштабних інновацій або сприяти обміну між різними сторонами платформи. Відповідно, непросто встояти і перед спокусою стати «вузьким місцем», щоб всебічно і егоїстично використовувати своє центральне становище, коли ринки схилилися на їхню користь. І це створює парадокс: центральна роль цифрових платформ дозволяє їм бути корисними для мереж зацікавлених сторін, але така позиція також створює можливість для експлуататорської поведінки, яка загрожує довгостроковій стійкості екосистеми. Як наслідок, низові соціальні рухи та регуляторні дії часто виникають, щоб протистояти такій поведінці [1]. Вкрай важливо знайти способи збалансувати переваги цифрових платформ із необхідністю запобігання їх потенційно негативного впливу на екосистеми та зацікавлених сторін.

Теорія промислової організації справила значний, хоча і реакційний вплив на публічне регулювання, її теоретичні концепції протягом останніх 10-15 років та основи політику [29]. Однак поява платформ і екосистем у цифровій економіці

(а) ставить під деякий сумнів придатність поточної економічної теорії, яка використовує «ринок» як фундаментальну одиницю аналізу - ця одиниця аналізу не може правильно інтерпретувати поведінку онлайн-платформ, тому потрібна більш відповідна альтернатива;

(б) розхитує сталість традиційних теорій публічного управління у бік саморегуляції, появи і посилення нових суспільних інститутів з мінімальним людським впливом (напр., програмний код і алгоритмічне врядування) тощо.

Схоже, що фірми, які займаються онлайн-платформами, ковзають від ринку до ринку, і це вказує на те, що різниця між ринковими секторами чи галузями, які раніше були стабільними та значущими, більше не застосовується. Здатність цих фірм долати ринки свідчить про те, що кордони між ринками є для них певним чином пористими або проникними [12]. Крім того, оцифрування дозволило створювати керовані даними взаємодоповнюваності між ринками, продуктами та послугами. Отже, кращою одиницею аналізу може бути екосистема, яка може виходити за рамки ринків або секторів.

Відтак, терміново потребує подальших досліджень питання екосистем усередині інформаційних платформ: як вони розвиваються, об'єднуються, конкурують і співпрацюють з державою і суспільними інститутами. Аналіз екосистем може запропонувати набагато краще розуміння динаміки та взаємозалежності між ринками та компаніями, і це призведе до більш адекватного публічного регулювання ключових елементів цифрової економіки: платформ і систем верифікації даних, рейтингів, рішень на штучному інтелекті.

Більш того, стрімка цифровізація у поєднанні з дедалі більшим використанням аналітики великих даних та блокчейн-рішень мали і зараз мають глибокий вплив на природу як організацій, так і способів надання публічних послуг громадянам. Широкі можливості спостереження, які надають ці технології, дозволяють дистанційно стежити за працівниками, дозволяючи компаніям контролювати роботу окремих осіб, не вдаючись до типових договірних механізмів, таких як трудові контракти, або звичайних методів управління,

заснованих на проксимальному нагляді. Ця технологія також дозволяє ідентифікувати, контролювати та використовувати ресурси за межами традиційної сфери фірми, дозволяючи платформам приймати стратегічні рішення та розробляти свої межі відповідно до своїх бізнес-моделей.

Тому дійсно актуальним і цікавим з науково-практичної точки зору вчених з публічного управління є вивчення меж цифрових платформ та способів формування екосистем сервісів в платформах. Зауважимо, що принциповою особливістю екосистеми в платформі є здатність платформи організувати і надійно підтримувати новий обіг благ (сервісів, товарів чи просто взаєморозрахунків) – тобто попит і пропозицію у грошовому чи негрошовому вигляді – на додаток до більш традиційних середовищ. Такі середовища зазвичай не є цифровими.

Метою статті є критичне осмислення діючої світової практики публічного регулювання інформаційних платформ та на підставі цього – визначення нових траєкторії їх регулювання заради більшого суспільного блага і оновлення публічного управління.

Методологія дослідження. Зрозуміло, що проектування меж платформи включає структурні рішення, які приймають компанії-платформи для стратегічного розмежування своїх ресурсів і активів, якими вони керують різними способами. Компанії, що займаються цифровими платформами, роблять вибір на основі трьох різних типів меж: (1) сфери діяльності організації, включно з тим, якими активами вони володіють, яка робоча сила використовується та які види діяльності виконує фірма; (2) конфігурацію та склад сторін платформи, включно з тим, які окремі групи клієнтів мають доступ до платформи; і (3) цифрові інтерфейси, які визначають двосторонній обмін даними між фірмою платформи та кожною з її сторін.

Ця стаття підкреслює важливість дизайну меж інформаційної платформи, яка відіграє вирішальну роль у визначенні обсягу діяльності платформи та її відносин із клієнтами та іншими зацікавленими сторонами. Таким чином, необхідні подальші дослідження, щоб дослідити наслідки дизайну меж платформи для поведінки та ефективності фірм, а також для розробки нових нормативних рамок, які можуть адекватно вирішувати унікальні виклики, пов'язані з фірмами цифрових платформ.

Проблеми, які обговорюються в цьому дослідженні, відображають невідповідність між новими формами промислової організації, які втілюють цифрові платформи та екосистеми, та застарілим інституційним і правовим середовищем, у якому вони діють. Однак ця невідповідність і наступні регулятивні реакції не є винятковими, а регулярними. Фірми, які прагнуть Поточна ситуація відкриває можливість для дій і стимулу до суспільної корекції, створюючи умови для переговорів і обміну між різними частинами суспільства з потенційно різними цілями.

Покрокова логіка викладу подальшого матеріалу у статті наступна:

1) критичне узагальнення сутнісних ефектів інформаційних платформ для економіки та публічного управління;

2) сучасні трансформації в суті платформній економіки;

3) огляд суті наявного державного регулювання платформ, яке відходить від регулювання суто конкуренції, а більше спрямовано на регулювання соціально-економічного розвитку⁴

4) державні і наддержавні регуляторні підходи до платформ і напрями їх змін зараз у західному світі.

Виклад основного матеріалу розпочнемо з прояву сутнісних рис інформаційних платформ для економіки та публічного управління.

Так, у сучасному цифровому суспільстві і особливо в економіці створення цінності може бути достатньо розподіленим між учасниками мережі, проте отримання цінності є досить централізованим. Оскільки платформи виникли у 2000-х рр. виключно для потреб економіки (а не для суспільства у широкому сенсі чи для публічного сектора) і є її феноменом, то саме інформаційні платформи мають унікальні можливості для створення та закріплення вартості в глобальній економіці, де багато ресурсів можуть бути оцифровані та використовуватися, незважаючи на їх географічну локацію. У цьому контексті платформи призначені для полегшення обміну цими ресурсами та їх комбінування інноваційними способами, що робить їх центральними агентами у мережі творців цінності [31].

Однак існують певні умови, за яких мережеві ефекти призводять до швидкого зростання та концентрації економічної діяльності в руках кількох великих та впливових компаній. Це може призвести до фіксації клієнтів та ринкових результатів за принципом «переможець отримує все» або «переможець отримує більшість», що ускладнює підтримку здорової конкуренції на ринках цифрових платформ або, як більш точно казати – «централізованих інформаційних платформ» [23]. Крім того, за певних умов сильні мережеві ефекти можуть перешкоджати витісненню існуючого оператора платформою, що перевершує. Ці умови включають труднощі або високу вартість використання кількох конкуруючих платформ (тобто «мультидом») та відсутність переносимості даних чи сумісності.

У результаті замість того, щоб забезпечити рівний доступ для всіх до цифрової інформації та економічних можливостей, маємо парадокс цифрових платформ: динаміка платформ призводить до концентрації економічної та соціальної діяльності в руках невеликої кількості великих та впливових компаній, і це впливає на справедливість та конкурентоспроможність ринків цифрових платформ і потребує більш уважного регулювання [5].

Багато цифрових платформ функціонують як єдині і централізовані регулятори своїх екосистем, встановлюючи правила взаємодії між користувачами, контролюючи поведінку та визначаючи бізнес-середовище для учасників платформи, що називається управлінням платформою, яке включає встановлення правил і їх дотримання. Окрім іншого, це дозволяє компаніям-платформам забезпечувати створення цінності за всім логічним ланцюжком: від ідеї до доставки продукту чи сервісу. Для платформ однією з головних цілей управління є підтримка якості доповнень та контроль над тим, хто може приєднатися до екосистеми та впроваджувати інновації. Належне управління екосистемою заохочує інновації та дозволяє додатковим сторонам та користувачам отримувати стійку вигоду. Деякі приклади встановлення правил включають регулювання доступу до ринку, встановлення правил для продавців, правила щодо використання різних типів даних і різних API-протоколів, налаштування систем оцінювання, регулювання доступу до інформації та введення стандартів для політики доставки та повернення.

Найбільші платформні підприємства нагадують за складністю проблем управління державою, хоча насправді їх не можна порівнювати між собою. Вони контролюють економічні системи, які найбільше, крім національних економік: наприклад, Facebook, який має понад 1,6 мільярда користувачів у світі,

у 2021 р. щодня обробляв більше трафіку, ніж Китай; Google обробляв більше 50 % онлайн-пошуку в США та 90 % у Європі, а Alibaba обробляв транзакції на суму понад 1 трильйон юанів на рік та забезпечував 70 % усіх комерційних поставок у Китаї. Проте, на відміну своїх урядів чи держав, управління екосистемами цифрових платформ 100%-во здійснюється приватними підприємствами.

Управління екосистемами платформ не обмежується просто встановленням чітких правил майже без права користувачів їх змінити чи права апеляції. Звісно, компанії-платформи також повинні надавати надійні зобов'язання своїм членам екосистеми, щоб підтримувати їх зв'язок із платформою. Це особливо важливо за умов конкуренції з боку інших платформ. Коли платформи не домінують, то користувачі можуть перейти на інші платформи, якщо правила основної платформи не влаштовують їх. Однак, коли платформа стає домінуючою або монополістичною, роль платформи як приватний регулятор може стати проблематичною. Наприклад, домінуюча платформа, яка дозволяє покупцям і продавцям укладати угоди та продавати безпосередньо покупцям, може мати стимули для зловживання своїм становищем, надаючи переваги своїм власним продуктам та послугам [17].

Таким чином, ключовим питанням є те, як компанії-платформи керують своїми екосистемами. Управління екосистемами також включає обробку особистих даних користувачів і забезпечення їх конфіденційності. Велика кількість даних, що збираються і аналізуються на цифрових платформах, створює ризики для конфіденційності, які можуть вплинути на окремих користувачів і мати наслідки для суспільства.

Наприклад, кілька років тому на Заході активно обговорювалася угода з придбання Google цифрової лабораторії «Fitbit», що прямо вказувала на збирання та аналіз даних про стан здоров'я всередині цифрових платформ. Проте критики висловлюють побоювання щодо «датафікації» та її потенційних наслідків. У звіті [4] застерігається про доступність інформації про здоров'я людей для широкої аудиторії поза визнаними медичними установами, що може загрожувати правам на конфіденційність та забезпечити безпрецедентні можливості для спостереження та впливу на людей. Ці побоювання узгоджуються з попередженнями критиків Дж. Ланье [24] та Ш. Зубофф [32] щодо «наглядного капіталізму» (або «капіталізму спостереження») та його негативного впливу на людину та суспільство. Вони наголошують на фундаментальній критиці логіки датафікації людської діяльності, яка може призвести до ненавмисної взаємодії людей з цифровими платформами, націленими на маніпулювання поведінкою користувачів на користь третіх сторін. На думку відомої американки Шосани Зубофф [32], ці економічні механізми можуть загрожувати базовим цінностям – свободі, демократії та особистій конфіденційності.

Цифрові платформи, що засновані на моделі реклами (напр., Facebook, Google), викликають особливу публічну критику і давно стали особливим об'єктом публічного регулювання, наприклад, ЄС. Ця критика в тому, що такі платформи збирають і монетизують дані, створювані користувачами, з використанням методів, які можуть давати величезний прибуток саме для таких платформ. При цьому кінцеві користувачі не завжди усвідомлюють свою роль, яку вони грають усередині платформи, що робить їх просто сліпими і німими «інструментами», дозволяючи використовувати їх поведінку як вхідні дані для бізнес-логіки конкретних компаній. Наприклад, один автор називає платформи соціальних мереж, засновані на рекламі, «імперіями маніпулювання пове-

дінкою» та «алгоритмічними системами модифікації поведінки», в яких кожен користувач, що знаходиться в соціальних мережах, отримує індивідуалізовані, постійно кориговані стимули без перерви, доки він використовує свій смартфон [17]. Реклама, яку раніше можна було б назвати просто рекламою, тепер розуміється як безперервна модифікація поведінки. Ми переконані, що те, що наразі вже стало нормальним, а саме – загальне стеження та безперервне тонке маніпулювання, насправді є неетичним, жорстоким, небезпечним та нелюдським. Це нагадує нові цифрові «викиди дофаміну», які викликають залежність користувачів від соціальних мереж, і вважає, що це загрожує свободі волі.

Далі, цифрові платформи активно використовують так звані «темні патерни» – це інтерфейси користувача, які перешкоджають користувачам виражати свої реальні переваги або навмисне маніпулюють ними, змушуючи здійснювати дії, що не відповідають їх перевагам або очікуванням [15, с. 3]. Такі «темні патерни» можуть стосуватися конфіденційності та безпеки, наприклад, Google Maps може багаторазово запитувати користувачів, чи сайт, на який вони регулярно заходять, має бути позначений як «домашній» або «робочий». Якщо користувач дозволить доступ до геолокації, такі запити перестануть з'являтися. Якщо користувач вибере «не зараз», через деякий час йому будуть запропоновані нові запити. Це може призвести до того, що додаток настільки наполегливо запитуватиме особисту інформацію, що користувач, швидше через роздратування, ніж за своєю волею, зрештою надасть її [28, с. 210].

Платформи також можуть використовувати технології та інтерфейси користувача, які не дають користувачам вибору, обмежують їх вибір або надають недостатню або упереджену інформацію для прийняття усвідомленого рішення. Регулюючі органи закликають платформи розробляти технології та інтерфейси користувача, які не будуть маніпулювати користувачами, обмежувати їх вибір або вводити в оману. Такі технології не повинні викликати в користувачів звикання [25, с. 46–47].

Потенційні ризики для конфіденційності виходять далеко за межі виключно зібраних даних і охоплюють набагато ширший спектр передбачуваної інформації про осіб. Використання необроблених даних з метою створення висновків про людей за допомогою великих даних, алгоритмів, прогнозувальної аналітики, моделей і машинного навчання є серйозною проблемою для збереження конфіденційності. Насправді ця логіка використовується для маніпулювання, оцінки, прогнозування та впливу на людей, часто без їхнього відома та, як правило, без будь-якого контролю чи відповідальності. Крім того, дослідження показали, що ці системи схильні до упереджень і неточності, що ще більше посилює ризики для конфіденційності [30].

Усе це вказує на значні ефекти і суспільні наслідки для держави і національних економік від діяльності платформ вже зараз. Нижче наведемо бачення щодо нового регулювання платформ: від поточного стану і до перспективних ідей у майбутнє.

В останні роки домінування найбільших компаній-платформ (FAMAG – Facebook, Amazon, Microsoft, Apple, Google) досягло безпрецедентного рівня, що призвело до ситуації, коли цілі сектори міжнародної економіки і торгівлі (напр., роздрібна торгівля і fintech) і навіть деякі екосистеми державних корпорацій стали залежати від них. Зараз ці компанії займають абсолютну і центральну позицію у світовій цифровій економіці, а їх домінування стало досить актуальною проблемою, щоб спровокувати регулятивні зміни в Європі

та інших країнах. Органи влади намагалися забезпечити дотримання чинних законів і розглянути нові правила через такі проблеми, як антиконкурентна практика, масовий збір даних і нездатність боротися з незаконним або шкідливим цифровим вмістом. Доповідь [18] для Європейського парламенту містить детальний аналіз цих питань.

Наступний крок нашого дослідження – це переосмислення суті сучасних трансформацій в платформній економіці і підготовки до цього держави.

Зараз з'являється «інший рух» в світовому суспільстві, у якому суспільні сили мобілізуються проти зростаючої ринкової і політичної влади надвеликих цифрових приватних фірм і ринків шляхом залучення державної влади через економічне управління та регулювання. Ці соціальні сили включають не лише опозиційні сили, такі як «класи», а й бізнес-сектори та фірми – особливо інші роздрібні торговці, які все більше виступають проти своїх платформних конкурентів-гігантів як у роздрібній торгівлі, та і у медіа, у рекламі, у автосервісі тощо [8]. Не лише існуючий бізнес, але й інші соціальні групи та громадські інтереси можуть проявитися ідейно та політично мобілізуватися проти все більш домінуючих приватних фірм і ринків. Ці сили та актори спричиняють політичні конфлікти, щоб підпорядкувати та повернути нові домінуючі фірми в рамках прийнятних та стійких інституційних механізмів. Отже, ми всі є свідками перших кроків у новій боротьбі за легітимацію та майбутню форму платформної економіки загалом і найбільших, найпоширеніших і потужних платформних компаній зокрема.

Компанії та бізнес-моделі, які засновані на нових платформних технологіях і технологічно забезпечених організаційних формах, трансформуються або навіть знищують традиційні (або старі) бізнес-моделі, а сучасні платформні компанії та їхні супротивники зараз ведуть боротьбу за «вибудову» своїх нових ринкових «рубежів». Роблячи це, соціальні та економічні групи дедалі мобілізуються, щоб залучити публічну владу, експертів і громадськість проти зростаючої влади великих платформ у зоні впливу приватного права. Наприклад, пандемія COVID-19 прискорила та посилила зростання потужності та центральності цих платформ. Цей новий «другий рух» не тільки заперечує часто невідому та необмежену приватну владу, але й кидає виклик передбачуваним контурам і масштабам самої приватної сфери, яка задумана як область передбачуваної приватної автономії від державного (тобто урядового) регулювання [20; 16].

Замість відкритої та вільної інформації та комунікацій, традиційна платформна економіка (яка уся сконцентрована саме у великих централізованих платформах на кшталт Facebook, Amazon, Google, Apple, Aliexpress та інших, що важливо!) містить фундаментальне протиріччя через спокусу до їх монопольного домінування. Цей цілком реально, оскільки власники платформ починають сильно домінувати над іншими об'єктами чи ринковою інфраструктурою в нових типах бізнес-моделей 21-ого століття, навіть якщо це суперечить «ідеалу про вільний ринок і конкуренцію», який насправді не є зараз настільки актуальним, як раніше. Отже, посилений вплив цих домінуючих платформних компаній виникає через їхні унікальні структурні особливості, а також переважно пасивну позицію уряду, яка раніше уникала втручання у це [27; 19]. Найбільші платформні компанії (комерційні централізовані платформи) суттєво розширили свій масштаб, сферу діяльності та потужність завдяки новому технологічній архітектурі своїх платформ і майже необмеженому правовому

дизайну своїх договірних відносин (у публічній оферті) з мільйонам інших приватних учасників, яким вони дозволяють заробляти. Як це працює?

Створюючи двосторонні або багатосторонні ринки, які з'єднують і виступають посередником у широких мережах комерційних відносин між покупцями та продавцями, постачальниками та споживачами, а також фірмами в різних секторах, централізовані компанії-платформи дійсно отримали значну владу над своїми користувачами. Технологічні, договірні та фізичні характеристики цих фірм надають їм додаткові антиконкурентні переваги перед їхніми користувачами та застарілими фізичними фірмами. Оскільки ці фірми автоматизують своє посередництво для усіх користувачів платформи, то вони і ефективно захищають себе від ризиків, яких традиційні фірми не можуть позбутися. Великі централізовані компанії-платформи можуть структурувати себе так, щоб уникнути фізичного володіння товарами, і вони можуть майже диктувати договірні умови, за якими вони це робитимуть. Вони також можуть визначати себе за контрактом (публічною офертою) так, щоб захистити себе від юридичної відповідальності за послуги, придбані на їхній платформі, крім тих, які беруть участь у посередництві та зв'язуванні різних сторін.

У ті недавні часи, коли уряди країн ще не бажали або були політично неспроможними регулювати структуру, масштабування і умови доступу до персональних даних, які накопичувалися у великих платформних компаніях, такі компанії мали змогу насолоджуватися значними економічними та правовими перевагами. Це призводило до їх вибухового росту і майже до монополістичного становища на окремих ринках. Дехто навіть вважав таку концентровану ринкову владу цих власників платформ «провалом держави» [21]. Незважаючи на те, що Генеральний директорат ЄС з питань конкуренції порушує примусові дії проти великих фірм-платформ, законодавству про конкуренцію та правоохоронним органам заважають скептично налаштовані та ворожі суди ЄС, що показує неадекватність політичного та правового статус-кво в обмеженні ринкової влади та зростання фірм-платформ.

Якщо перший «золотий вік» промисловості (приблизно 1880–1932 рр.) був заснований на комбінованому використанні вугілля, нафті, сталі, а також на масовій механізації та великих інтегрованих промислових компаніях (напр., «Ford», усі залізничні і портові компанії), то нинішній «вік» базується на стрімко зростаючих обчислювальній потужності з обробки інформації і захищених комунікаціях, які стали можливими завдяки напівпровідникам і мережевому обладнанню. Але справжня цінність – це зовсім не «великі дані» (big data), які буквально у 2018–2021 рр. назад хтось завчасно і помилково називав «новою нафтою 21-ого століття» (хоча ми думаємо, що сучасна «нова нафта» буде пов'язана з технологічно верифікованою і збереженою інформацією в токенизованих активах) і відповідного програмного забезпечення для економічної та соціальної взаємодії користувачів.

Чому? Тому що в обох випадках зростаюча віддача від масштабу та потужність нових форм корпоративної та ринкової організації порушували конкуренцію та кидали виклик ідеології саморегулювання ринків [22], на якій і спиралася пасивність уряду. У часовий проміжок 1929–2021 рр. державні регуляторні політики щодо фірм і ринків платформ досягли нової точки перелому. У той час як науковці будуть обговорювати точні терміни, причини та характер цього політичного переходу від дозволених обмежень до все більш

далекосяжного регулятивного контролю та втручання, зрушення до регулювання в економіці платформ є незаперечним, дуже помітним і все більш політизованим. Щоб зрозуміти потенціал регуляторної політики, ми повинні вивчити регуляторні інструменти та форми, доступні в економіці платформ.

Так ми переходимо до наступного – третього логічного кроку статті: огляд суті наявного державного регулювання платформ, яке відходить від регулювання суто конкуренції, а більше спрямовано на регулювання соціально-економічного розвитку.

Протягом останнього десятиліття вплив і поширеність інформаційних платформ стали предметом критики та перевірок як в Америці, так і в ЄС. Однак спори щодо цих платформ були здебільшого зосереджені на конкурентній політиці, тобто на оцінці рівних умов роботи і на ринковій владі. Слід визнати, що тривалий час зростанню ринкової влади компаній-платформ приділялося замало регуляторної уваги. Ця «неувага» ґрунтувалася на певному ідеалі ринкової конкуренції: нижчі ціни для споживачів і мінімальне втручання уряду, – і вона домінувала у публічному дискурсі та політиці протягом з 2000 і приблизно до 2019 років.

Щоб зрозуміти важливість нинішніх змін у політиці регулювання, необхідно поглянути на взаємозв'язок між конкурентною політикою і більш широким регулюванням – соціально-економічним. Конкурентна політика є складовою широкої економічної політики, яка акцентує увагу на усіх ринкових механізмах, приватному порядку та обмеженому чи вибірковому втручання держави у діяльність приватних і публічних компаній. Юридична відповідальність компанії-порушника цього ґрунтується лише на доказах у ринковому домінуванні та шкоді інтересам споживачів через цінові маніпуляції. Як форма регулювання, конкурентна політика зазвичай відзначається правозастосуванням у конкретних справах де-факто, яке підлягає розгляду судами, що ідеально підходить для бізнес-стратегії «прохання про прощення».

Підприємці на цифрових ринках припускають, що регулятори будуть упереджено ставитися до усіх нових великих гравців, які можуть з'явитися після того, як ринок різко «перевернеться», а ключові гравці зміняться на ньому [13]. Ця бізнес-логіка ідеально підходить для т. зв. «нормативної логіки», яка ґрунтується на стримуванні шкідливої поведінки сильних ринкових гравців через ризик подальших примусових заходів з боку державного регулятора і (або) посилення відповідальності за монополізацію на ринку. Однак затримки у виконанні та невизначеність щодо застосованих правових норм підбивають очікувані ефекти від правового захисту, залишаючи певну свободу для самостійного приватного впорядкування корпоративних і платформних структур. Це значить, що конкурентна політика добре підходить для неоліберальної фінансової політичної економії та ідеально підходить для розширення фірм-платформ, яким вигідніше сплачувати великі штрафи, ніж втрачати свою ключову, центральну роль на зростаючому ринку.

І навпаки: соціально-економічне регулювання охоплює значно ширший діапазон поведінки та інтересів порівняно з конкурентною політикою. Це охоплює попередні заборонні та/або більш загальні правила, спрямовані на запобігання різним формам шкоди. У той час як конкурентна політика зосереджується створенні умов для гідної конкуренції між фірмами і логічно впирається у антимонопольне регулювання, тобто вона апелює до зловживання ринковою владою, соціально-економічне регулювання враховує як економічні, так і не-

економічні інтереси, цінності і зацікавлені сторони. Цей ширший сенс регулювання не тільки впливає на ширше коло соціальних, економічних і політичних груп, але також може використовувати механізми примусу, які переважають або витісняють ринкові механізми. Таким чином, рух регуляторної політики за межі політики конкуренції в праві означає значну зміну у відносинах між приватною сферою економіки та публічною сферою політики і права. Разом це можна структурувати через два виміри: (а) обсяг нормативних і функціональних цілей політики та (б) діапазон груп та інтересів, визнаних політично та юридично в рамках регулювання. З цього випливає, що політика регулятивних змін і реформ стає лише складнішою, вона також потенційно стає більш невизначеною та невизначеною щодо результатів з точки зору законодавства та регулятивних правил.

Перейдемо до останнього логічного кроку в цій статті – наявні державні і політичні підходи до регулювання і співпраці з платформами.

Регуляторний ландшафт навколо компаній і ринків платформ зазнав критичних змін, причому найпомітніші ознаки з'явилися вперше за межами США. Наприклад, у доповіді «Політика конкуренції в цифрову еру» [9] для Європейської комісії стверджується, що домінуючі платформи несуть відповідальність за те, щоб їхні правила не перешкоджали вільній, невикривленій та потужній конкуренції без об'єктивного виправдання. Крім того, вони стверджують, що такі платформи, які встановлюють ринки, повинні забезпечувати рівні умови гри та не використовувати свої повноваження встановлювати правила для впливу на результат конкуренції.

Наразі у ЄС занадто мало потужних власних платформ, причому ряди домінуючих компаній займають переважно фірми зі США. У результаті приватні інформаційні платформи (і наразі вони є тільки централізованими) мають менший політичний вплив на європейську політику як на національному рівні, так і на рівні ЄС, ніж фірми, що діють, та інші інтереси, яким загрожує зростання економічної влади іноземних платформ [3]. Крім того, на європейську політику менш впливають корпоративні інтереси та фірми-платформи, зокрема, на це вказують набагато масштабніші та ефективніші регулятивні зусилля європейських національних урядів і Єврокомісії та Європарламенту щодо захисту конфіденційності та персональних даних в Інтернеті. Великий ринок, геополітична та законодавча влада ЄС можуть також дозволити йому протистояти антирегуляторному тиску з боку США та їх потужних компаній-платформ, які є класичними централізованими платформами – комерційними майданчиками.

У 2021 і у 2022 рр. були прийняті два європейські закони про цифрові ринки (DMA) [10] і про цифрові послуги (DSA) [11], які регулюють платформи. Вони стали, мабуть, найбільш масштабним на сьогодні розширенням регулювання платформ серед країн ОЕСР; вони – свідчення того, як політичні дебати в західних країнах перемістилися в бік регуляторного втручання щодо влади платформи. Попри те, що Китай є нинішнім лідером у боротьбі зі зростанням впливу платформ [26], формально-правовий характер згаданого вище регуляторного пакету ЄС (DMA і DSA) матиме більший вплив на країни та публічні органи влади, які оперують західними правовими традиціями. Крім того, незважаючи на (а) недавні законодавчі та регуляторні ініціативи в США щодо незабезпечених цифрових активів і на (б) дедалі більш консервативну та антирегулюючу позицію американських федеральних судів, разом

вони роблять бажаний кінцевий результат в Америці навіть менш очевидним, ніж у ЄС. Отже, може статися, що європейські закони DMA і DSA будуть мати значний міжнародний вплив на майбутні дебати щодо регулювання та управління платформами, враховуючи розмір ринку ЄС, їх нормативну форму, переваги перших осіб, а також відносну узгодженість законодавчих і регуляторних процесів. в ЄС та його державах-членах.

Далі, відповідні секторальні європейські закони DMA [10] та DSA [11] також піднімають важливі та потенційно тривожні питання щодо майбутнього інформаційних платформ в ЄС. У міру того, як розширюється сфера регуляторних проблем, все більше прихильників, соціальних груп і суттєвих інтересів долучається до розробки регулятивної політики щодо платформ, і це вже є чутливим для ринків Європи. Разом це відкриває шлях для більш складних, суперечливих і потенційно непередбачуваних політичних і правових результатів [2]. Різні форми регулювання привабливі для різних груп, і в міру зростання кількості груп та інтересів із конкуруючими політичними планами в політиці регулювання зростає кількість можливих альянсів, коаліцій і результатів. Це означає, що перші результати політики стають більш невизначеними та непередбачуваними.

Ці два нові європейські закони DMA та DSA задають в Європі новий темп політичної та регуляторної динаміки навколо платформ. Що це значить фактично?

1. DMA змінює конкурентне законодавство ЄС і навіть у деяких випадках відхиляється від його встановленої структури та судових доктрин [14]. Він встановлює кількісні критерії для ідентифікації великих платформних фірм як платформ-«привратників» (gatekeepers), які підлягають посиленому контролю, незалежно від того, чи досягли вони домінування на ринку, чи ні.

2. Усі ринкові злиття та поглинання, які будуть проводити платформи-«привратники» (gatekeepers), будуть перевірятися органом ЄС з питань конкуренції, а фінансові санкції за порушення законодавства про конкуренцію базуватимуться на глобальному обороті фірми [14].

3. Ці відхилення від класичного законодавства про конкуренцію та антімонопольного законодавства є достатньо суттєвими, тому органи з питань конкуренції в ЄС не вважають DMA частиною законодавства про конкуренцію, а окремим органом регулювання. Цей прояв юридичного формалізму призвів до опору суттєвим відхиленням від усталених доктрин конкурентного права в рамках Генерального директорату з питань конкуренції. У результаті «DG Connect» взяв на себе провідну роль у розробці проекту DMA. І наразі робота над доповненнями ще триває.

4. Новий сенс для оцінки потенційної траєкторії регулювання централізованих платформ полягає у тому, що зараз відбувається суттєвий перегляд «регуляторних» аспектів класичного законодавства про конкуренцію в Європі, якого не було декілька десятків років. Це має прямий вплив на приватно-правове регулювання договірних і ринкових відносин.

5. Якщо це так, то закон DSA сформує майбутні основних умов управління платформою та регулювання в ЄС, оскільки цей закон має ширше охоплення, а його нормативні положення безпосередньо застосовуються до більш широкого кола платформ, ніж у DMA. Крім того, DSA є більш уніфікованим у своєму підході, ніж DMA: він уникає відмінностей між платформами різних типів і масштабів. У цьому сенсі DSA охоплює ширший спектр суб'єктів регу-

лювання, діапазони поведінки та охоплене коло проблем, ніж законодавство про конкуренцію та DMA.

6. Правові норми, які містяться у DSA, також відрізняються від загальноприйнятих у законодавстві про конкуренцію. У той час як законодавство про конкуренцію зазвичай застосовує широкі абстрактні принципи, регуляторний підхід DSA містить велику кількість більш точно розроблених і завчасно деталізованих директивних правил загального застосування. Отже, DSA втілює в собі більш широкий спектр цілей політики, включаючи захист споживачів, захист приватних даних, режими обробки особистих і фінансових даних, а також прозорість укладання угод (контрактів). Порівняно з законодавством про конкуренцію та DMA, DSA призначений для вирішення більш широкого спектру ринкових «неспроможностей» і для чіткого захисту нееконімічних інтересів і цінностей.

Як бачимо, регуляторна політика ЄС щодо платформних компаній і відповідних ринків почала відходити від конкурентної політики на користь комплексного регулювання – соціально-економічного. І ця тенденція має як функціональні, так і інституційні причини. Пояснимо декілька аспектів:

1. Регулюючий підхід, особливо якщо порівняти його з традиційним і домінуючим (до останнього часу) підходом, закладеним економічною Чиказької школою, щодо конкуренції – він виглядає більш привабливим з погляду практичної ефективності та політичного контролю над політикою, матеріальним правом та правозастосуванням.

2. Більший акцент на адміністративне регулювання служить цілям та амбіціям тих політичних еліт, які прагнуть не лише обмежити владу інформаційних платформ, а й зберегти свій контроль над процедурами розробки політики в Брюсселі, її реалізацією та забезпеченням на рівні як Єврокомісії, так і національних урядів країн-членів ЄС. Це все посилюється у світлі незначних успіхів антимонопольних органів ЄС у боротьбі з надмірною ринковою концентрацією та зловживанням ринковою владою з боку великих платформ та численними невдачами судів ЄС.

3. До речі, до останнього часу часто європейські суди використовували ідеологічно невідповідний, упереджений підхід до усіх, хто потенційно порушував закони про економічну конкуренцію. Адміністративне регулювання, як відомо, завжди містить певний рівень т. зв. «дискреційних повноважень» [6], тобто містить право для глави держави, голови уряду, інших посадових осіб органів державної влади діяти за певних умов на власний розсуд у межах закону.

Що це все означає для сучасного публічного регулювання в економічній сфері?

1. Зміни у цілому підході до регулювання та політики навколо великих платформних компаній і ринків в них призводять навіть до зміни «правил гри». Ці зміни призведуть до нового раунду боротьби за ринкову владу, багатство та конкурентну перевагу, а публічне і галузеве регулювання в ІТ-сфері та цифрових послуг буде служити «і мечем, і щитом» відразу для декількох секторів. Уряди країн, політичні партії, банки і фінансисти платформних фірм та інші потужні економічні суб'єкти будуть стратегічно маневрувати у новому полі регуляторної політики [7]. Як наслідок – нові правила можуть принести переваги лише окремим централізованим платформам, а також їхнім неплатформними конкурентами.

2. Високі ставки в державному регулюванні платформ призвели до зміни стратегій і тактик найпотужніших світових платформ, які прагнуть використо-

увати регулювання на власну користь по відношенню одна до одної. Наприклад, Google швидко перейшов на співпрацю з австралійським урядом у справах останнього змусити платформи компенсувати медіа-джерела за посилання на їхні опубліковані матеріали, використовуючи цю позицію проти опозиційного залякування уряду з боку Facebook (2020–2021 рр.). Microsoft підтримала подібні регуляторні пропозиції в США як спосіб атаки на Google ще у 2021 р.

3. Тому, вважаємо, нова європейська регуляторна політика платформ призведе до зміни альянсів і нових конфліктів між потужними компаніями, які раніше спільно виступали проти державного нагляду та втручання в їхні справи. Це трансформоване політичне та правове середовище спонукатиме до мобілізації нових груп і політичних акторів разом із зміною конфігурацій усередині та поза партійною політикою та офіційними юридичними процесами.

Глобальні зусилля, які були вжиті і зараз вживаються урядами країн Західного світу, свідчать про те, що ми входимо в нову стадію платформної економіки, яка характеризується посиленням зусиль щодо регулювання її особливостей. Ця нова політична та політична динаміка точно змінить не тільки політичні, економічні та правові відносини між націями та характер платформ, а й навіть деякі засади класичної економічної теорії. Різні країни вже прийняли різні підходи до регулювання інформаційних платформ. Наприклад, запропонована законодавча база для регулювання платформи в ЄС може забезпечити деякі першочергові переваги, хоча говорять про гармонійний розвиток, цілком можливо, що рішення ЄС можуть призвести до загострення міжнародного конфлікту зі США щодо форми та змісту такого регулювання [8]. Такі конфлікти можуть спричинити напругу та компроміси, пов'язані з одноманітністю та розбіжністю нормативних актів.

Також відповідні компроміси викликають серйозніші питання щодо того, чи призведе нова регуляція платформних технологій та організаційних форм, тобто тих, які найбільше здатні охоплювати кордони та діяти в глобальному масштабі, до протидії, що призведе до зростаючої балканізації цифрової сфери, що відображає політичний поділ і межі територіального суверенітету (включаючи «об'єднаний суверенітет» у випадку ЄС). Це політично сконструйоване поле конфлікту за відносну владу платформ і держав. Боротьба за інституційні та суттєві регуляторні контури цього нового простору створить нових акторів, нові інтереси та нові політико-економічні союзи та коаліції, які формуватимуть і відображатимуть, хто виграє від регулятивної одноманітності та фрагментації.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Вище проведені дослідження дозволяють зробити такі узагальнені висновки.

1. Інформаційні централізовані платформи розглядаються як проміжний етап у процесі технологічної модернізації системи державного управління та цифрових трансформацій держави, а наступним еволюційним етапом може бути етап модернізації на основі децентралізованих інформаційних платформ. Головні змістовні характеристики будь-якої інформаційної платформи, які закладені в ній зі моменту її створення, далі, ми вважаємо, будуть визначати і підхід державного регулювання такої платформи. Однак наразі ці моделі чи навіть модель регулювання поки що поодинокі і універсальні для всіх типів платформ – і для централізованих, і для децентралізованих блокчейн-платформ. А у більшості країн правова база регулювання платформ може значно відрізнятись від країни до країни.

2. Наразі ми перебуваємо на ранніх етапах суттєвих регуляторних змін в економіці платформи, яка рясніє конфліктами, напругою та невизначеністю, подібно до підйому та криз індустріальної ери [23]. Це розширення регулювання замінює неоліберальну ідеологію, яка не виправдала себе на тлі попередження економічних криз і антикризового реагування на них, і заповнює порожнечу в управлінні та легітимації в центрі сучасного капіталізму. Регулювання платформ є дуже важливим аспектом глибокого вбудовування інформаційних платформ у соціальні, політичні та правові рамки для сприяння більш продуктивним і рівноправним економічним відносинам у 21-ому столітті. Триваючі правові та організаційні обмеження законодавства ЄС про конкуренцію та його правозастосування свідчать про те, що триваюче подвійне переміщення публічної влади з метою обмеження та контролю над приватною владою, що наразі уособлена у цифрових платформних компаніях та у відповідних ринках, швидше за все, набуватиме форми комплексного нормативного регулювання, ніж конкурентне право, що, де-факто, повторює недавній досвід Китаю [26].

3. Зрушення в політичних дебатах 2021–2023 рр. і законодавчій політиці в бік вивчення та роз'яснення небезпек, які несуть платформні компанії та ринки для ширшого соціального порядку, є початковим контр-рухом, спрямованим на витіснення неоліберального приватного пріоритету та перевлаштування конкурентної політики. Повторне підтвердження широкого спектру суспільних інтересів – від матеріальних і економічних до суспільних і соціально-справедливих – через постійне прагнення платформних компаній розширюватися та інтегрувати більш значні частини економіки може знову включити ці платформні компанії та ринки, які вони контролюють, у взаємні конститутивні соціальні та політичні відносини, або, альтернативно, визнати ці платформні компанії інфраструктурою, яка є настільки важливою, що вони повинні перебувати у державній власності або експлуатуватися як комунальні підприємства, що підлягають прямому та інтенсивному урядовому контролю.

4. Політичні домовленості та юридичні рамки, які виникають у результаті боротьби за визначення епохи платформної економіки, відрізнятимуться в різних суспільствах, державах і державних системах, так само, як промисловий капіталізм приймав різні форми протягом дев'ятнадцятого та двадцятого століть. Незважаючи на глибоку та неминучу невизначеність, пов'язану з довгостроковими наслідками такої динаміки, усі ознаки свідчать про те, що уряди в усьому світі ініціюватимуть державні та регуляторні заходи, які, ймовірно, посилюватимуться, оскільки платформи займатимуть все більші частини економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дунаєв І., Кудь А. Конструювання майбутнього для України: від інтуїтивного проєкту до наукового синтезу. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки»*. 2020. Вип. 12 (41). С. 142–159. DOI: [https://doi.org/10.32405/2522-9931/2522-9958-2020-12\(41\)-142-159](https://doi.org/10.32405/2522-9931/2522-9958-2020-12(41)-142-159)
2. Кудь А. А. Децентралізовані інформаційні платформи як інструмент модернізації публічного управління. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Управління та адміністрування»*. 2021. № 1. Вип. 15 (44). С. 233–274. URL: [http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/15_44_2021/social/Bulletin_15_44_Social_and_behavioral_sciences_Kud_%D0%BD%20\(1\).pdf](http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/15_44_2021/social/Bulletin_15_44_Social_and_behavioral_sciences_Kud_%D0%BD%20(1).pdf) DOI: [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15\(44\)-233-274](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15(44)-233-274)
3. Кудь А. А. Правове регулювання децентралізованих інформаційних платформ: проєкти і пропонування приватноправовий підхід до їхнього вирішення в Україні. *Теорія та прак-*

- тика державного управління. 2021. Том 2. № 73. С. 47–66. URL: <https://www.blockchainukraine.org/wp-content/uploads/2021/09/pravove-regulyuvannya-decentralizovanih-informacijnikh-v-ukrayini.pdf>
4. Ada Lovelace Institute. Datafication and the boundaries of health. 2020. URL: www.adalovelaceinstitute.org/wp-content/uploads/2020/10/The_data_will_see_you_now_Ada_Lovelace_Inst_Oct_2020_Final-min.pdf
 5. Benkler Y. The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom. *Yale University Press*. 2006.
 6. Bernatt M. Transatlantic perspective on judicial deference in administrative law. *Columbia journal of European law*. 2016. 22 (2). С. 275–325.
 7. Cini M., Czulno P. Digital Single Market and the EU Competition Regime: An Explanation of Policy Change. *Journal of European Integration*. 2022. № 44:1. С. 41–57. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.2011260>
 8. Cioffi J., Kenney M. F., Zysman J. Platform power and regulatory politics: Polanyi for the twenty-first century. *New Political Economy*. 2022. № 27 (5). С. 820–836. DOI: <https://doi.org/10.1080/13563467.2022.2027355>
 9. Crémer J., de Montjoye Y. A., Schweitzer H. Competition policy for the digital era (Report for the European Commission). Directorate General for Competition. 2019. URL: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>
 10. Digital Markets Act : Regulation (EU) 2022/1925, 18 July 2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj>
 11. Digital Services Act: Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>
 12. Dunayev I., Byelova L., Kud A., Rodchenko V. Implementing the “government as a platform” concept: the assessment method and an optimal human-centered structure to address technological challenge. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2023. № 2 (13(122)). С. 6–16. URL: <http://journals.uran.ua/eejet/article/view/275613> DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2023.275613>
 13. Dunayev I., Hotlib I., Olvinskaya J., Fomina O. Development of a system for statistical measurement of the influence of digital technologies on the efficiency of management. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2022. № 1 (13(115)). С. 49–58. DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2022.252911>
 14. European Commission (2020). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on contestable and fair markets in the digital sector (digital markets act). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>
 15. Forbrukerrådet (2018). Deceived by design; How tech companies use dark patterns to discourage us from exercising our rights to privacy. URL: <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2018/06/2018-06-27-deceived-by-design-final.pdf>
 16. Ford S. Reconceptualizing the public/ private distinction in the age of information technology. *Information communication and society communication & society*. 2011. № 4. С. 550–567. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2011.562220>
 17. Gawer A. Digital platforms and ecosystems: remarks on the dominant organizational forms of the digital age. *Innovation*. 2022. № 24 (1). С. 110–124. DOI: <https://doi.org/10.1080/14479338.2021.1965888>
 18. Gawer A., Srnicek N. (2021). Online platforms: Economic and societal effects (Report for the European Parliament). Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS). URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2021\)656336](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2021)656336)
 19. Gorwa R. What is platform governance?, *Information, Communication & Society*. 2019. № 22 (6). С. 854–871. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1573914>
 20. Graef I. EU competition law, data protection and online platforms: data as essential facility. *Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International*. 2016.
 21. Khan L.M. Amazon’s antitrust paradox. *Yale law journal*. 2016. № 126 (3). С. 710–805.
 22. Kovalenko M., Ziuz D., Smihunova O., Bondar N., Omelchenko H. Implementation of state economic policy under corporatocracy: Financial and credit aspect. *Public Policy and Administration*. 2020. Vol. 19 No. 3. DOI: <https://doi.org/10.5755/J01.PPAA.19.3.26842>
 23. Kud A. A. Decentralized information platforms in public governance: reconstruction of the modern democracy or comfort blinding? *International journal of public administration*. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1993905>

24. Lanier J. Ten arguments for deleting your social media accounts right now. Random House. 2018.
25. Marsden P., Podszun R. Restoring balance to digital competition – Sensible rules, effective enforcement. Konrad Adenauer Stiftung. 2020. URL: www.kas.de/en/single-title/-/content/restoring-balance-to-digital-competition-sensible-rules-effective-enforcement
26. McKnight S., Kenney M., Breznitz D. Platformizing the economy? Building and regulating Chinese digital platforms. SSRN Working Paper #3885190, July 14. 2021. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3885190
27. Parker G., Van Alstyne M. W., Jiang, X. Platform ecosystems: How developers invert the firm. *MIS Quarterly*. 2017. 41(1). С. 255–266. DOI: <https://doi.org/10.25300/MISQ/2017/41.1.13>
28. Scott Morton F., Bouvier P., Ezrachi A., Jullien B. The stigler report. Committee for the study of digital Platforms, market structure and antitrust subcommittee / Stigler Center for the Study of the Economy and the State. 2019. URL: www.publicknowledge.org/wp-content/uploads/2019/09/Stigler-Committee-on-Digital-Platforms-Final-report.pdf/
29. van't Klooster J. Technocratic Keynesianism: a paradigm shift without legislative change. *New Political Economy*. 2022. № 27:5. С. 771–787. DOI: <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.2013791>
30. Wachter S., Mittelstadt B. A right to reasonable inference: Re-thinking data protection law in the age of big data and AI. *Columbia Business Law Review*. 2019. 2. С. 494–620. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3248829
31. Yoo Y., Henfridsson O., Lyytinen K. The new organizing logic of digital innovation: An agenda for information systems research. *Information Systems Research*. 2010. № 21 (4). С. 724–735. DOI: <https://doi.org/10.1287/isre.1100.0322>
32. Zuboff S. The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power. 2019. Profile Books.

Стаття надійшла до редакції 16.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 10.11.2022 р.

Dunayev I. V.,

*Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Professor of Economic Policy and Management Department,
Education and Research Institute of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: i.dunayev@karazin.ua <https://orcid.org/0000-0002-0790-0496>*

Kovalenko M. M.,

*Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Professor of Economic Policy and Management Department,
Education and Research Institute of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: kovnn1@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-2845-6993>*

NEW TRACES OF REGULATION OF INFORMATION PLATFORMS AND A PLATFORM-BASED ECONOMY FOR THE NEW PUBLIC GOOD

Abstract. The paper offers the authors' vision of a new problem for Ukraine, but not new for the Western and Eastern world – how to regulate some rising information platforms and the platform-based economy. The purpose of this article is to critically analyze the current global practice of public regulation of information platforms and, based on this, to determine new trajectories of their regulation for the greater public good and renewal of public administration.

The step-by-step logic of the presentation of further material in the article is as follows: 1) critical generalization of the essential effects of information platforms for the economy and public administration; 2) modern transformations in the essence of the platform economy; 3) an overview of the essence of the existing state regulation of platforms, which departs from the regulation of purely competition, and is more aimed at the regulation of socio-economic development, 4) clarify the state

and supranational regulatory approaches to platforms and the directions of their changes now in the Western world.

In general, the paper is a continuation of the ongoing broad expert and political debates about what, how and who to regulate in the new platform environment, the participants of which are or soon will be almost all people. The authors pay considerable attention to the overview of regulatory issues, practices and approaches, and in particular to the latest European laws on digital markets and digital services. Together, these two laws establish a new trend to regulate not only competition, but also very broad socio-economic processes in countries that have already encountered practical difficulties in social transformations and conflicts, and this process will definitely not be quick.

Keywords: *digital platform, information platform, public policy, blockchain, public management system, public good, platform-based economy, public regulation, market competition, digitalization.*

REFERENCES

1. Dunayev, I., Kud, A. (2020). Designing The Future For Ukraine: From Intuitive Prophecy Towards Scientific Synthesis. *Bulletin of postgraduate education. Series «Social and Behavioral Sciences»*, 12 (41), 142–159. DOI: [https://doi.org/10.32405/2522-9931/2522-9958-2020-12\(41\)-142-159](https://doi.org/10.32405/2522-9931/2522-9958-2020-12(41)-142-159) [in Ukrainian].
2. Kud, A. (2021). Decentralized Information Platforms As A Tool Of Public Governance Modernization. *Bulletin of postgraduate education. Series «Social and Behavioral Sciences»*, 1, 15 (44), 233–274. URL: [http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/15_44_2021/social/Bulletin_15_44_Social_and_behavioral_sciences_Kud_%D0%BD%20\(1\).pdf](http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/visnyk_PO/15_44_2021/social/Bulletin_15_44_Social_and_behavioral_sciences_Kud_%D0%BD%20(1).pdf) DOI: [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15\(44\)-233-274](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15(44)-233-274) [in Ukrainian].
3. Kud, A. (2021). Legal regulation of decentralized information platforms: problems and the suggested private-law approach to their solution in Ukraine. *Theory and practice of public administration*, 2, 73, 47–66. URL: <https://www.blockchainukraine.org/wp-content/uploads/2021/09/pravove-regulyuvannya-decentralizovanikh-informacijnikh-v-ukrayini.pdf> [in Ukrainian].
4. Ada Lovelace Institute (2020). Datafication and the boundaries of health. URL: www.adalovelaceinstitute.org/wp-content/uploads/2020/10/The_data_will_see_you_now_Ada_Lovelace_Inst_Oct_2020_Final-min.pdf
5. Benkler, Y. (2006). The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom. Yale University Press.
6. Bernatt, M. (2016). Transatlantic perspective on judicial deference in administrative law. *Columbia journal of European law*, 22 (2), 275–325.
7. Cini, M., Czulno, P. (2022) Digital Single Market and the EU Competition Regime: An Explanation of Policy Change. *Journal of European Integration*, 44:1, C. 41–57. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.2011260>
8. Cioffi, J., Kenney, M.F., Zysman, J. (2022) Platform power and regulatory politics: Polanyi for the twenty-first century. *New Political Economy*, 27 (5), 820–836. DOI: <https://doi.org/10.1080/13563467.2022.2027355>
9. Crémer, J., de Montjoye, Y. A., Schweitzer, H. (2019). Competition policy for the digital era (Report for the European Commission). Directorate General for Competition. URL: <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>
10. Digital Markets Act: Regulation (EU) 2022/1925, 18 July 2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj>
11. Digital Services Act: Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>
12. Dunayev, I., Byelova, L., Kud, A., Rodchenko, V. (2023). Implementing the “government as a platform” concept: the assessment method and an optimal human-centered structure to address technological challenge. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 2 (13(122)), 6–16. URL: <http://journals.uran.ua/eejet/article/view/275613> DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2023.275613>
13. Dunayev, I., Hotlib, I., Olvinskaya, J., Fomina, O. (2022). Development of a system for statistical measurement of the influence of digital technologies on the efficiency of management. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 1 (13(115)), 49–58. DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2022.252911>

14. European Commission (2020). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on contestable and fair markets in the digital sector (digital markets act). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>
15. Forbrukerrådet (2018). Deceived by design; How tech companies use dark patterns to discourage us from exercising our rights to privacy. URL: <https://fil.forbrukerradet.no/wp-content/uploads/2018/06/2018-06-27-deceived-by-design-final.pdf>
16. Ford, S. (2011). Reconceptualizing the public/ private distinction in the age of information technology. *Information communication and society communication & society*, 4, 550–567. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2011.562220>
17. Gawer, A. (2022) Digital platforms and ecosystems: remarks on the dominant organizational forms of the digital age. *Innovation*, 24 (1), 110–124. DOI: <https://doi.org/10.1080/14479338.2021.1965888>
18. Gawer, A., Srnicek, N. (2021). Online platforms: Economic and societal effects (Report for the European Parliament). Directorate-General for Parliamentary Research Services (EPRS). URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2021\)656336](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2021)656336)
19. Gorwa, R. (2019) What is platform governance? *Information, Communication & Society*, 22 (6), 854–871. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1573914>
20. Graef, I. (2016). EU competition law, data protection and online platforms: data as essential facility. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
21. Khan, L.M. (2016). Amazon's antitrust paradox. *Yale law journal*, 126 (3), 710–805.
22. Kovalenko, M., Ziuz, D., Smihunova, O., Bondar, N., Omelchenko, H. (2020). Implementation of state economic policy under corporatocracy: Financial and credit aspect. *Public Policy and Administration*, 19, 3. DOI: <https://doi.org/10.5755/J01.PPAA.19.3.26842>
23. Kud, A. (2021). Decentralized information platforms in public governance: reconstruction of the modern democracy or comfort blinding? *International journal of public administration*. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1993905>
24. Lanier, J. (2018). Ten arguments for deleting your social media accounts right now. Random House
25. Marsden, P., Podszun, R. (2020). Restoring balance to digital competition – Sensible rules, effective enforcement. Konrad Adenauer Stiftung. URL: www.kas.de/en/single-title/-/content/restoring-balance-to-digital-competition-sensible-rules-effective-enforcement
26. McKnight, S., Kenney, M., Breznitz, D. (2021). Platformizing the economy? Building and regulating Chinese digital platforms. SSRN Working Paper #3885190, July 14. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3885190
27. Parker, G., Van Alstyne, M.W., Jiang, X. (2017). Platform ecosystems: *How developers invert the firm*. *MIS Quarterly*, 41 (1), 255–266. DOI: <https://doi.org/10.25300/MISQ/2017/41.1.13>
28. Scott Morton, F., Bouvier, P., Ezrachi, A., Jullien, B. (2019). The stigler report. Committee for the study of digital Platforms, market structure and antitrust subcommittee / Stigler Center for the Study of the Economy and the State. URL: www.publicknowledge.org/wp-content/uploads/2019/09/Stigler-Committee-on-Digital-Platforms-Final-report.pdf
29. van 't Klooster, J. (2022) Technocratic Keynesianism: a paradigm shift without legislative change. *New Political Economy*, 27:5, 771–787. DOI: <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.2013791>
30. Wachter, S., Mittelstadt, B. (2019). A right to reasonable inference: Re-thinking data protection law in the age of big data and AI. *Columbia Business Law Review*, 2, 494–620. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3248829
31. Yoo, Y., Henfridsson, O., Lyytinen, K. (2010). The new organizing logic of digital innovation: An agenda for information systems research. *Information Systems Research*, 21 (4), 724–735. DOI: <https://doi.org/10.1287/isre.1100.0322>
32. Zuboff, S. (2019). The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power. Profile Books.

The article was received by the editors 16.10.2022.

The article is recommended for printing 10.11.2022.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-02>
УДК 351.504

Бірюков Вадим Вікторович,
здобувач наукового ступеня доктора філософії з публічного управління та адміністрування
кафедри соціальної і гуманітарної політики
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: vadimbiryukov76@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-5352-0574>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В СИСТЕМІ КОЛЕКТИВНОЇ БЕЗПЕКИ: СУЧАСНІ ЗАГРОЗИ ДЛЯ УКРАЇНИ ТА ВІДПОВІДІ НА НИХ

Анотація. Стратегічним пріоритетом для сучасного розвитку країни має стати забезпечення екологічної безпеки людини, суспільства, держави. Вимоги сучасного світу не залишають шансів Україні, як якомога ширшого вивчення міжнародного досвіду у сфері публічного управління та природоохоронної діяльності в системі колективної безпеки. Вивчення проблем у системі природоохоронного нагляду показав взаємозв'язок та взаємозалежність усіх чинників, складових, напрямів та механізмів формування та реалізації державної політики в системі національної безпеки і оборони. Невідкладним є питання щодо необхідності формування умов у забезпеченні екологічної безпеки системі Збройних сил України в цілях захисту національних інтересів у діяльності суб'єктів господарювання воєнно-промислового комплексу. Причини, що їх обумовлюють, полягають у недоліках публічного управління та у прояву потенційних змін в екологічній сфері. Ускладнює ситуацію в означеній сфері й військові події, пов'язані з російською агресією проти України. І внутрішні, й зовнішні загрози та ризики національної безпеки і оборони не виникають без вагомих причин. Реалізація пріоритетних напрямів державного регулювання природоохоронної діяльності потребує послідовності, системності та комплексності їх запровадження, а екологічна розвідка є фундаментом для побудови всієї конструкції, вона передбачає попередження та мінімізацію виникнення загроз та ризиків у сферах національної безпеки і оборони.

Ключові слова: публічне управління, природоохоронна діяльність, екологічна безпека, екологічна розвідка, воєнно-промисловий комплекс, екологічна розвідка, природоохоронний нагляд (контроль), національна безпека.

Як цитувати: Бірюков В. В. Публічне управління природоохоронною діяльністю в системі колективної безпеки: сучасні загрози для України та відповіді на них. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 25–37. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-02>

In cites: Biryukov, V.V. (2022). Public governance of environmental protection activities in a collective security system: current threats to Ukraine and proper responses. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 25–37. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-02> [in Ukrainian].

Актуальність теми дослідження. Україна, як і всі розвинуті країни світу, прагне зайняти гідне місце у міжнародному середовищі, впроваджуючи нові стандарти безпеки та принципи управління відповідно до сучасних вимог. Справжнє розуміння колективної безпеки набуло особливої актуальності в останні місяці, коли наша держава стала об'єктом збройної агресії з боку росії. Тому таке розуміння безпеки суспільством сприймається як комплекс взаємопов'язаних безпекових структур, що забезпечують основу для розв'язання проблем двох і більше держав для досягнення загальних цілей у міжнародному масштабі. В умовах тривалої нестабільності через збройний конфлікт на Сході України, безумовно, існують небезпеки в системі природоохоронного нагляду (контролю), тому пошук нових способів забезпечення екологічної безпеки на всій території України в даному розрізі часу має бути найактуальнішим питанням не тільки для європейської спільноти, а і для всього світу.

В умовах збройної агресії проти України, природоохоронна діяльність стала одним із основних питань національної безпеки та оборони. Війна призвела до збільшення ризиків та загроз, пов'язаних з охороною природи та екологічною безпекою. У цьому контексті необхідно провести критичне узагальнення основних загроз і ризиків у цій галузі, а також розглянути можливості запровадження кращого міжнародного досвіду для запобігання та мінімізації наслідків.

Аналіз останніх досліджень. Вибір, зроблений Україною щодо наміру рухатись у напрямку розвинутого міжнародного, як в політичному, військово-промислового економічного, соціального, так і екологічного співробітництва, зобов'язує необхідність враховування державною політикою з національної безпеки і оборони наявність негативних чинників впливу процесів, які відбуваються в системі природоохоронної діяльності. Держава мусить створювати умови для мінімізації та ліквідації небезпек в системі екологічної безпеки і надавати можливості для посилення позитивних чинників у вирішенні тих питань, які в даному розрізі часу сприймаються державою, владою як «не зараз, є більш важливі питання». Питання колективної безпеки та вивчення правової основи в екологічній сфері щодо запровадження міжнародних стандартів у систему природоохоронної діяльності були предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, таких як З. Безжинський, В. Вільямс, В. Горбулін, Г. Ситник, А. Поляков, Д.В. Зеркалов, А.Б. Качинський, Н. Реймерс, М. Хилько, А. Омаров, О. Харламова, В. Кушерець, Є. Хлобистов, К. Гофман та ін.

Метою статті є критичне узагальнення загроз та ризиків у сфері природоохоронної діяльності в умовах збройної агресії проти України, і, відповідно до цього – уточнення інституційних умов для запровадження кращого міжнародного досвіду для попередження та мінімізації можливих наслідків у сферах національної безпеки і оборони.

Методологія і методи дослідження. У статті застосована традиційна для статей, в яких ставиться мета критичного узагальнення управлінського контексту, логіка: від загального – до часткового. Відповідно, застосовані загально-наукові методи дослідження: аналізу і синтезу, а слід за ними – дедукції та індукції.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах збройної агресії проти України, природоохоронна діяльність стала одним із основних питань національної безпеки та оборони. Війна призвела до збільшення ризиків та

загроз, пов'язаних з охороною природи та екологічною безпекою. У цьому контексті необхідно провести критичне узагальнення основних загроз і ризиків у цій галузі, а також розглянути можливості запровадження кращого міжнародного досвіду для запобігання та мінімізації наслідків.

1) В умовах збройної агресії проти України сталися серйозні екологічні катастрофи, які стали значними загрозами для національної безпеки та оборони. Наприклад, внаслідок вибуху на складах боєприпасів у Калинівці, Чернігівській області, сталася серйозна екологічна катастрофа, яка спричинила забруднення ґрунту, води та повітря. Це спричинило суттєве погіршення екологічної обстановки в районі вибуху, а також у прилеглих областях. У зв'язку з цим необхідно враховувати можливість екологічних катастроф при розробці планів національної безпеки та оборони.

2) В умовах збройної агресії проти України відбулося значне погіршення екологічної ситуації у зоні бойових дій. Наприклад, внаслідок бойових дій відбувається значне забруднення ґрунту, водойм та повітря, що може призвести до серйозних екологічних наслідків для населення. Наприклад, при обстрілах та бомбардуваннях можуть відбуватися викиди небезпечних хімічних речовин, пестицидів та токсичних газів, які забруднюють довкілля та шкодять здоров'ю людей.

3) Бойові дії можуть призвести до знищення природних ресурсів, таких як ліси та водоймища, що може призвести до серйозних наслідків для біорізноманіття та погіршення екологічної обстановки в регіоні. У свою чергу, це може призвести до порушення екосистем та загрожувати виживанню низки видів тварин та рослинності.

4) Бойові дії можуть призвести до порушення економічної діяльності в регіоні та погіршення соціально-економічної ситуації населення. Наприклад, руйнація промислових об'єктів та інфраструктури може призвести до серйозних економічних втрат і скорочення робочих місць, що спричинить соціальні проблеми та екологічні наслідки.

Відповідно до цього, мабуть, головними ризиками і загрозами для природного середовища в умовах збройної агресії проти України є:

– ризик забруднення природних ресурсів, таких як водні та земельні ресурси, хімічні речовини та радіоактивні матеріали. Наявність збройного конфлікту у регіоні збільшує ймовірність того, що великомасштабні екологічні катастрофи можуть статися внаслідок воєнних дій, наприклад, у разі руйнування хімічних заводів чи ядерних електростанцій;

– порушення біорізноманіття у зоні конфлікту. Збройні сутички можуть призвести до знищення природних угідь та екосистем, які можуть бути не лише важливими джерелами їжі та інших ресурсів для місцевого населення, а й важливими об'єктами для збереження біорізноманіття у більш широкому контексті.

Порушення включають використання заборонених хімічних речовин і технологій, несанкціоновану рубку лісу, недотримання екологічних вимог при будівництві та експлуатації об'єктів, закид відходів і неорганізовану утилізацію відходів, і багато інших. Порушення природоохоронного законодавства призводить до погіршення екологічної ситуації в зонах бойових дій і прилеглих до них районах декількох областей України, та підвищення ризиків для здоров'я населення, навколишнього середовища та природи. Це може призвести до незворотних наслідків для біорізноманіття та екосистеми регіону,

а також втрати природних ресурсів. Порушення також сприяють поширенню екологічно небезпечних речовин та повітряних забруднень, що збільшує ризик виникнення екологічних катастроф.

Крім того, недотримання природоохоронного законодавства призводить до зниження рівня екологічної безпеки в регіоні та послаблення національної безпеки в цілому. Екологічні проблеми можуть спричинити соціальну напруженість та погіршення економічної ситуації в регіоні. Більше того, деякі країни-агресори можуть використовувати екологічні загрози та ризики як зброю під час збройних конфліктів, що може призвести до серйозних наслідків національної безпеки та оборони.

Для України важливим орієнтиром на шляху до сучасної системи природоохоронної діяльності є європейські стандарти. Нижче розглянемо основні елементи таких стандартів.

Так, Концепція екологічного права Європейського Союзу є частиною правової системи ЄС. Матеріальним джерелом законодавства ЄС про охорону навколишнього середовища є воля держав-членів, які надають Європейському Союзу й інституціям, що діють в його інституційних рамках, компетенцію щодо створення закону. У формальному сенсі джерелом екологічного права Європейського Союзу є різні типи екологічних актів, що регулюють функціонування правового простору ЄС у цій сфері. Тому вони можуть бути як обов'язковими, так і необов'язковими правовими актами. Формальними джерелами законодавства ЄС про охорону навколишнього середовища суворо є лише ті акти законодавства ЄС, які є юридично обов'язковими [2, с. 188].

Основним нормативно-правовим документом у національному законодавстві, що спрямований на забезпечення екологічної безпеки щодо співпраці на міжнародному рівні, є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», де статтею 71 зазначено, що Україна здійснює заходи щодо розвитку та зміцнення міжнародного співробітництва у галузі охорони навколишнього природного середовища з іншими державами, а також у рамках природоохоронної діяльності ООН та організацій, що входять в її систему, інших урядових і неурядових міжнародних організацій [8].

Таким чином, можемо припустити, що у питанні забезпечення екологічної безпеки в даному аспекті слабо задіяним та запровадженим важелем залишається участь міжнародних інституцій у сфері природоохоронної діяльності для попередження та мінімізації зовнішніх та внутрішніх загроз та ризиків, що по суті гальмує формування умов для інтеграції України в міжнародні безпекові системи.

Актуальність проблеми в забезпеченні екологічної безпеки держави, суспільства, людини підтверджується низьким рівнем природоохоронної діяльності, як в окремо взятому регіоні, так і країни в цілому, а також проблемами, які обумовлені нехтуванням соціумом безпечного середовища проживання. Зауважимо, що при формуванні умов для прогресивного розвитку в будь-якій системі господарювання завжди є безпека і відповідальність, а в даній системі координат щодо реалізації державної політики національної безпеки у вирішенні соціальних проблем можливо шляхом попередження та мінімізації екологічних загроз та ризиків.

Вважаємо, що формування умов інтеграції України в кращі світові безпекові системи багато в чому залежить від глобалізаційних процесів, які несуть як керований характер, так і некерований, це пов'язано з тим, що прогрес ци-

вілізації сприяє встановленню світового порядку, в країни, які зуміють адаптуватися до змін і використати переваги, а в нашому випадку це прямо залежить від наявності тих природних ресурсів, якими володіє наша держава.

Для повноти оцінки та істотного визначення пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки ще одним важливим нормативно – правовим документом, спрямованим на забезпечення екологічної безпеки, є «Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року», де підкреслено, що основними екологічними загрозами для України є значний рівень забруднення атмосферного повітря, водних та земельних ресурсів, недосконала система державного нагляду (контролю) та моніторингу навколишнього природного середовища [11]. Тобто, оцінка екологічної обстановки території має бути комплексною та системною, коли вона визначає не тільки задекларовані наміри щодо вивчення причин та наслідків виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз у природоохоронній діяльності, а й оцінку залежності цих причин від сформованих найбільш небезпечних умов і сфер виникнення та прояву ризиків щодо формування небезпечного середовища й для життя людини, суспільства і держави та цілісності країни в системі колективної безпеки.

Актуальність цієї проблеми, на думку [3, с. 21], полягає в необхідності вирішення системної кризи найбільш авторитетних світових структур безпеки на фоні російської агресії проти України та ескалації конфліктів у інших регіонах світу. Події 2014 р. у Криму та на сході України поставили під сумнів здатність сучасних систем колективної безпеки реалізовувати безпекові гарантії, надані державам-учасникам. Злочинний путінський режим, який захопив і використовує владу в росії як постійного члена Ради безпеки ООН, грубо порушив основні принципи колективної безпеки та створила прецедент для перерозподілу світового порядку через застосування сили. Можливості вирішення цієї кризи перебувають у площині структурно-функціонального аналізу системи колективної безпеки, визначення проблем і неузгодженостей у міжнародно-правових нормах щодо можливостей попередження та ліквідації воєнних конфліктів, надання пропозицій та рекомендацій щодо підвищення ефективності функціонування керівних структур ООН та регіональних систем безпеки.

Головними елементами колективної безпеки є наявність групи держав, об'єднаних загальною метою (захист себе), та система військово-політичних заходів, спрямованих проти потенційного ворога або агресора. Теоретики та практики виділяють види колективної безпеки, які відрізняються за типами міждержавної коаліції та метою, яку ставлять перед собою учасники колективної безпеки. Це може бути організація держав, які мають подібний суспільно-політичний устрій, загальні цінності та історію (наприклад, НАТО, Варшавський договір, Європейський Союз). Коаліція може виникнути у зв'язку із зовнішньою небезпекою, яка загрожує групі держав, зацікавлених у колективному захисті від спільного ворога.

В Енциклопедії державного управління [5] визначено поняття «безпека», як стан системи, за якого вона зберігає свою цілісність, стійкість (стабільність), здатність до ефективного функціонування і стійкого розвитку, а на їх основі – можливість надійного захисту усіх її елементів (підсистем, сфер, об'єктів) від будь-яких деструктивних внутрішніх і зовнішніх дій. Отже, відчуття безпеки – це комплекс заходів взаємопов'язаних, функціонально важли-

вих для життя людини та суспільства позитивних вимог колективної безпеки, які підкріплюються вмінням держави піклуватись про людину, захищати національні інтереси та формувати майбутні довгострокові перспективи.

Немає сумнівів, що Україна прагне реалізувати конституційні положення, які визначають її як соціальну та правову державу, і гарантують безпечне навколишнє природне середовище кожному громадянину та які рухається в європейському напрямку колективної безпеки, що задекларовані міжнародними договорами і визначені безпековими конвенціями. У будь-якому демократичному суспільстві при відповідних умовах, інтереси екологічної безпеки держави повинні співвідноситися та бути гармонійно збалансованими між економічною, соціальною і політичною сферою. Екологічна безпека держави є відносно автономною системою, яка визначена великим масивом правових норм у національному законодавстві. Але на сьогодні ця проблема стає центральною у забезпеченні національних інтересів у системі національної безпеки і оборони.

Тому є підтвердження в у роботі Д. Карамишева «Євроінтеграційний вектор розвитку та реалізація національних інтересів України» [6, с. 14], в якій наведені результати соціологічного опитування щодо загроз національній безпеці України. Зокрема, відзначається [6, с. 14] розподіл відповідей респондентів на питання «Як би Ви оцінили нинішній стан забезпечення національних інтересів України?», на що отримані такі відповіді: найнижчий рівень забезпечення національних інтересів нашої держави опитані відзначають в екологічній сфері (70 %), економічній (59 %), соціальній (57 %), внутрішньополітичній (54 %) та сфері державної безпеки (52 %). Позитивні оцінки рівня забезпечення національних інтересів України респонденти [6, с. 14] надали інформаційній сфері (49 %), війсьній та сфері безпеки державного кордону України (33 %), а також науково-технологічній (3 %) [6, с. 14].

Логічний і послідовний аналіз проведеного опитування підтвердив, що актуальність даного питання є пріоритетним напрямком у сфері національної безпеки і оборони, а також важлива ступінь розвиненості відповідальності в системі природоохоронного нагляду (контролю). Така всебічна оцінка стану забезпечення національних інтересів України дала можливість визначити, що саме низький рівень екологічної безпеки у всіх сферах господарювання є причиною виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз, які виражені в низькому економічному розвитку країни, соціальній нестабільності, відсутності збалансованості інтересів між владою і суспільством.

У процесі дослідження виникла необхідність уточнення повноважень у сфері природоохоронного нагляду(контролю) в частині п. 4, де Держекоінспекція відповідно до покладених на неї завдань: здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами - нерезидентами вимог законодавства: а) про екологічну та радіаційну безпеку, зокрема: щодо виконання умов висновків з оцінки впливу на довкілля, висновків державної екологічної експертизи; під час здійснення операцій з металобрухтом; про моніторинг, звітність та верифікацію викидів парникових газів [10].

Керуючись цим положенням, можемо зробити висновок, що в структурно-організаційному забезпеченні кожне з перелічених завдань, покладених на Держекоінспекцію відповідає структурному підрозділу у складі даного органу виконавчої влади. Але заради справедливості, маємо зауважити, що відділ екологічної безпеки таки відсутній, а саме він за своєю суттю і характеристикою має протидіяти тим загрозам та ризикам, що несуть або можуть нести небезпеку фундаментальним інтересам чи потребам людини, суспільства, держави.

Отже, відчуття спроможності держави полягає в укріпленні національної безпеки і оборони шляхом виконання вимог, які прийнято за відповідні стандарти, критерії, норми, принципи, напрями, що висувуються розвинутими безпековими системами у світі. Доцільно, ініціювання органами виконавчої влади в системі національної безпеки і оборони залучення Державної екологічної інспекції до цього процесу, що з наукової точки зору обґрунтовано та доцільно з практичної значущості в даному питанні, яке передбачає захист національних інтересів держави, суспільства і людини в екологічній сфері.

Згідно з Законом України «Про національну безпеку», фундаментальними національними інтересами України є: сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення, а державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо [7].

Дійсно, процеси, пов'язані з конфліктом на Сході України та розпачатою росією війною, мають загрозливий характер, який має негативне спрямування і в питаннях екологічних небезпек, які можуть поширюватись і спрямовуватись і в економічній, і в соціальній сферах, а також впливати на систему суспільних відносин. Маємо на увазі, що державна політика з національної безпеки повинна враховувати екологічну складову, як в системі колективної безпеки так і в політичній площині з залученням міжнародних інституцій природоохоронного спрямування.

Хочемо наголосити, що серед сфер національної безпеки і оборони найменш розробленою та слабо розвинутою є саме екологічна та ресурсно-екологічна безпека. В чинному безпековому законодавстві вона представлена вкрай обмежено. Але події, які відбуваються сьогодні на території всієї держави, вимагають чітких та зважених рішень забезпечення екологічної безпеки людини, суспільства і держави, а також удосконалення системи державного управління природоохоронною сферою. Попередження та мінімізація загроз і ризиків створює можливості для інтеграції у кращі світові безпеки для розвитку і збереження природно-ресурсного потенціалу України.

Закон України «Про Службу зовнішньої розвідки» визначає: здійснення спеціальних заходів впливу, спрямованих на підтримку національних інтересів і державної політики України в економічній, політичній, військово-технічній, екологічній та інформаційній сферах, зміцнення обороноздатності, економічного і науково-технічного розвитку [9].

Отже, сучасний етап науково-технічного розвитку держави обумовлює підставу щодо забезпечення національних інтересів, зокрема екологічних, як інструменту гармонізації складових національної безпеки для всебічного державного регулювання шляхом попередження, мінімізації загроз та ризиків на підґрунті запобігання та виявлення потенційних екологічних небезпек.

Далі не можна не порушити питання, яке стосується забезпечення екологічної безпеки Збройних Сил України. Так, даючи відповідь на питання «які умови сприяють інтеграції України в розвинуте міжнародне середовище?», слід вказати на гостру потребу в удосконаленні правової бази та розробки механізмів щодо нейтралізації реальних викликів і загроз у системі національної безпеки, які впливають на стан екологічної безпеки і створюють надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру. Чому це важливо зараз? На сучасному етапі державного розвитку питання національної безпеки та одного з її складових елементів – екологічної безпеки – є визначальними та пріоритетними. Основні чинники, які впливають на стан екологічної безпеки і створюють надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру: стихійні лиха, природні катаклізми та шкідлива діяльність людини, зокрема, військова діяльність [1, с. 141]. Таким чином, шкідливі дії військового характеру та порушення екологічного стану навколишнього середовища суттєво впливають на цивільне населення, особовий склад та озброєння і військову техніку (ОВТ) протиборчих сторін. У таких умовах питання забезпечення екологічної безпеки збройних сил (ЗС) будь-якої держави, зокрема і ЗС України, є дуже важливими [1, с. 141].

Найголовнішим завданням у цьому процесі повинні стати активізація та ініціація держави своєчасно реагувати на зовнішні та внутрішні загрози і зокрема – у сфері екологічної безпеки, а, отже, треба виробляти єдиний підхід до прогнозування та попередження екологічних небезпек. Відповідно до цього цікаву думку висловлює В. Горбулін: «Сучасні локальні конфлікти належать до війн четвертого покоління, ключем до досягнення успіху в яких є розвідка. Для них характерна або боротьба за інформацію, або боротьба на основі отриманої інформації...» [4, с. 48].

Нижче розглянемо перспективні контури і зміст такого єдиного підходу до прогнозування та попередження екологічних небезпек. Запропонуємо два шляхи, які можуть вважатися перспективними та реалістичними.

1) Створення центру моніторингу та прогнозування екологічних ризиків. У рамках цього сценарію може бути створений центр моніторингу та прогнозування екологічних ризиків, який займатиметься аналізом екологічної обстановки в зонах конфлікту та прогнозуванням можливих екологічних загроз та ризиків. Для цього можуть використовуватися сучасні методи аналізу та моделювання даних, такі як географічні інформаційні системи, нейронні мережі тощо. У рамках цього сценарію, можна припустити, що центр співпрацюватиме з державними та міжнародними організаціями, а також з українськими вишами та науковими інститутами для обміну досвідом та розробки найбільш ефективних методів аналізу та прогнозування екологічних ризиків.

2) Створення міжнародного екологічного фонду. У рамках цього сценарію може бути створений міжнародний екологічний фонд, який фінансуватиме проекти з прогнозування та попередження екологічних небезпек в Україні в умовах бойових дій. Для цього можуть бути використані кошти, отримані від міжнародних грантів та пожертвувань, а також державних та приватних компаній, зацікавлених у збереженні екологічної безпеки в регіоні. І також можна запропонувати, щоб міжнародний екологічний фонд співпрацюватиме з українськими екологічними організаціями та науковцями, а також з міжнародними екологічними організаціями для розробки та реалізації проектів із прогнозування та попередження екологічних небезпек.

Для цих обох шляхів доцільно використати одночасно два робочі інструменти:

1) Створення міжвідомчого центру моніторингу та попередження екологічних небезпек, який об'єднуватиме у собі ресурси державних організацій, науковців та експертів у галузі екології та природоохоронної діяльності. Центр здійснюватиме моніторинг екологічної обстановки в зонах бойових дій, аналізуватиме та прогнозуватиме екологічні небезпеки та попереджатиме громадськість та органи влади про можливі загрози.

2) Створення мобільної групи екологічної безпеки, яка займатиметься моніторингом екологічної обстановки у зонах бойових дій. Група буде складатися зі спеціалістів у галузі екології та природоохоронної діяльності, які матимуть необхідне обладнання та технічні засоби для проведення моніторингу та оцінки екологічної обстановки. Група також проводитиме навчання місцевого населення та надаватиме консультації в галузі екологічної безпеки.

Обидва ці інструменти можуть бути реалізовані вже в найкоротші терміни у 2023 р. та можуть значно покращити стан екологічної безпеки в Україні в умовах бойових дій. Однак, для їх ефективної реалізації необхідно забезпечити необхідне фінансування, створити відповідну інфраструктуру та провести навчання та підготовку фахівців у галузі екології та природоохоронної діяльності.

Далі, керуючись Указом Президента № 56/2022 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки» введеного в дію 16 лютого 2022 р., п. 23 визначено напрями державної політики у сфері забезпечення державної безпеки: формування й упровадження проактивного підходу на основі управління ризиками; розмежування повноважень та завдань між суб'єктами сектору безпеки й оборони, удосконалення взаємодії, у тому числі інформаційного обміну, та координації дій між ними, а також з іншими державними органами; розвиток державно-приватного партнерства з урахуванням пріоритетності інтересів держави в системі забезпечення державної безпеки, та п. 24, де основними завданнями державної політики у сфері забезпечення державної безпеки є: розвиток спроможностей суб'єктів системи забезпечення державної безпеки щодо своєчасного попередження, виявлення зовнішніх і внутрішніх загроз державній безпеці України, запобігання та протидії таким загрозам; удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи забезпечення державної безпеки, організаційних засад діяльності суб'єктів забезпечення державної безпеки, їх координації та взаємодії [12].

Таким чином, реалізація пріоритетних напрямків державного регулювання природоохоронної системи потребує послідовності та системності запровадження дієвих механізмів у сфері публічного управління та адміністрування. Для успішної реалізації пріоритетних напрямків державного регулювання природоохоронної системи в Україні у 2023–2025 рр. автором рекомендується використання наступних основних та багатокомпонентних механізмів:

1) Зміцнення законодавчої бази: необхідно покращити та доповнити існуюче законодавство у природоохоронній сфері, щоб зробити його більш ефективним у запобіганні порушенням природоохоронного законодавства та забезпеченні екологічної безпеки.

2) Розвиток інститутів та механізмів управління: слід покращити організаційну та інституційну структуру управління природоохоронною систе-

мою, зробити її гнучкішою та адаптивнішою до змінної екологічної ситуації, зміцнити міжвідомчу співпрацю.

3) Впровадження електронних систем моніторингу: необхідно впровадити сучасні електронні системи моніторингу екологічної обстановки, які дозволять оперативно отримувати інформацію про стан довкілля та проводити аналіз даних.

4) Підвищення екологічної грамотності населення: важливо проводити масштабні освітні кампанії та заходи, спрямовані на підвищення екологічної грамотності населення, формування екологічної культури та усвідомленого ставлення до довкілля.

5) Взаємодія з міжнародними партнерами на основі реалістичної системи економічних стимулів. Так, слід зміцнювати співпрацю з міжнародними організаціями та партнерами в природоохоронній галузі [13-14], щоб отримувати доступ до сучасних технологій та передових методів управління екологічними ризиками та небезпеками. Але для цього має передувати система для компаній, які дотримуються вимог екологічної безпеки та працюють на благо довкілля, а також штрафів та покарань для тих, хто порушує екологічні вимоги [14]. Доречні такі 4 групи стимулів:

- податкові пільги та субсидії: державні органи можуть надавати податкові пільги та субсидії компаніям, які реалізують пріоритетні напрямки природоохоронної діяльності, такі як використання відновлюваних джерел енергії, впровадження енергозберігаючих технологій тощо;

- штрафи та санкції: державні органи можуть стягувати штрафи та накладати санкції на компанії, які не виконують екологічних вимог та не дотримуються правил природоохоронної діяльності;

- торгівля викидами: система торгівлі викидами вуглецю може стимулювати компанії до зниження викидів парникових газів;

- державні закупівлі: державні органи можуть брати до уваги екологічні критерії при державних закупівлях, таких як використання продукції з мінімальним впливом на довкілля.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проведені вище дослідження дозволяють зробити такі узагальнені висновки.

1) Для мінімізації впливу військових чи бойових дій на екологічну безпеку в регіонах України, що перебувають у зоні бойових дій, необхідно проводити відповідні екологічні оцінки перед початком бойових дій, а також проводити моніторинг екологічної обстановки протягом усього періоду конфлікту. Крім того, необхідно вживати заходів щодо відновлення природних ресурсів та екосистем після завершення бойових дій, а також забезпечувати доступ до екологічної інформації та освіти для населення регіону.

2) Комплексне розв'язання проблеми природоохоронного нагляду (контролю) в системі забезпечення екологічної безпеки та формування умов щодо запровадження міжнародного досвіду для попередження та мінімізації можливих наслідків в умовах, пов'язаних зі збройними подіями в Україні, у сферах національної безпеки і оборони вимагає реалізації наступних кроків. По-перше, розробка на конкурсній основі методик і програм природоохоронного спрямування в системі національної безпеки і оборони. Фактично кожна з проблем у природоохоронній сфері характеризується необхідністю використання методів проактивного управління сферою природокористування.

По-друге, у стані очікуванні вирішення знаходиться питання здійснення структурних зрушень у системі природоохоронної діяльності шляхом утворення в Центральному органі виконавчої влади управління екологічної безпеки або відділів на регіональному рівні для організаційних засад діяльності та взаємодії з суб'єктами забезпечення державної безпеки.

3) З метою попередження та мінімізації загроз та ризиків зовнішнього характеру, доцільно профільним комітетом Верховної Ради ініціювати створення нормативно-правових та структурно-організаційних передумов щодо розвитку екологічної розвідки для захисту національних інтересів у сфері національної безпеки і оборони. Також потребує удосконалення чинна система нормативно-правового забезпечення сучасного стану екологічної безпеки шляхом впорядкування та узгодження вже існуючих нормативно-правових актів з метою виключення дублювання, протиріч та невизначеності щодо питань, пов'язаних з порушенням природоохоронного законодавства у сфері національної безпеки і оборони.

4) Подальші перспективи досліджень автор пов'язує з забезпеченням інформаційної безпеки на рівні обласних військово-цивільних адміністрацій. Оптимальним шляхом для вирішення такої задачі може бути створення національної мережі регіональних моніторингових центрів у сфері природоохоронної діяльності. Доцільним є залучення для безпосередньої участі в роботі таких центрів інститутів громадянського суспільства, які можуть взяти під свою відповідальність питання взаємодії з міжнародними безпековими інституціями екологічного спрямування на регіональному та місцевому рівнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бутенко С. Г. Екологічна розвідка як складова екологічної безпеки Збройних Сил України на сучасному етапі державного розвитку. *Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України*. 2012. № 1. С. 141–146. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nitps_2012_1_33
2. Загурський О. Б. Міжнародний досвід забезпечення екологічної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал Івано-Франківського навчально-наукового інституту менеджменту Тернопільського національного економічного університету*. 2020. № 2. С. 181. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/49>
3. Каляєв А. Історичні реалії та перспективи систем колективної безпеки у контексті безпекових імперативів державного управління. *Ефективність державного управління*. 2015. № 42. С. 21–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_4
4. Горбулін В., Трофимчук О. М., Греков Л. Д. Сучасні тенденції на вістрі викликів часу у військовій сфері. *Вісник Національної академії наук України*. 2018. № 7. С. 48–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2018_7_9
5. Енциклопедія державного управління : у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011 : Том 1. ст. 42 URL: https://kbuara.kh.ua/?page_id=561
6. Євроінтеграційний вектор розвитку та реалізація національних інтересів України : монографія / [Д. В. Карамишев, Н. В. Мирна, Л. Ю. Величко та ін.] ; за заг. ред. д.держ.упр., проф. Д. В. Карамишева. Харків : Магістр, 2021. 204 с.
7. Про національну безпеку : Закон України від 24.11.2021р. № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 01.01.2022 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>
9. Про Службу зовнішньої розвідки : Закон України від 23.04.2021 р. № 3160-IV. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3160-iv-3628>
10. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України 275-2017-п від 19 квітня 2017 р. (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>

11. Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року : Розпорядження КМУ від 20.10.2021 р. № 1363-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#n17>

12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію забезпечення державної безпеки»: Указ Президента № 56/2022 від 30.12.2021 р. URL: www.president.gov.ua/documents/562022-41377

13. Dunayev I., Stativka N., Kuts Yu., Ziuz O., Kralia V. Analysis of mechanisms for establishing cooperation between public authorities, private sector and public in domestic waste management in Ukraine. *Public policy and administration*. 2020. Vol 19. № 2. P. 314–328. URL: <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/download/5270/4808>

14. Bondarenko I., Kutniashenko O., Ziuz O., Dunayev I. et al. Improving the efficiency of equipment and technology of waste briquetting. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2020. № 6/20 (108). С. 36–52. URL <http://journals.urau.ua/eejet/article/download/220349/221813> DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2020.220349>

Стаття надійшла до редакції 9.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 2.11.2022 р.

Biryukov V. V.,

PhD-fellow for of Philosophy Doctor in Public Management and Administration,

Department of Social and Humanitarian Policy,

Education and Research Institute of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University,

4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: vadimbiryukov76@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-5352-0574>

PUBLIC GOVERNANCE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION ACTIVITIES IN A COLLECTIVE SECURITY SYSTEM: CURRENT THREATS TO UKRAINE AND PROPER RESPONSES

Abstract. The paper pursues more critical generalization of threats and risks in the field of environmental protection activities in the conditions of armed aggression against Ukraine, and, accordingly, to clarify the institutional conditions for the introduction of the best international experience for the prevention and minimization of possible consequences in the spheres of national security and defense.

The strategic priority for the modern development of the country should be ensuring the environmental safety of people, society, and the state. The demands of the modern world leave no chance for Ukraine to study as widely as possible the international experience in the field of public administration and environmental protection activities in the system of collective security. The study of problems in the system of environmental protection supervision showed the interrelationship and interdependence of all factors, components, directions and mechanisms of formation and implementation of state policy in the system of national security and defense. There is an urgent issue regarding the need to create conditions for ensuring environmental security in the system of the Armed Forces of Ukraine in order to protect national interests in the activities of business entities of the military-industrial complex.

The reasons for them are the shortcomings of public management and the manifestation of potential changes in the environmental sphere. Military events related to Russian aggression against Ukraine also complicate the situation in this area. Both internal and external threats and risks to national security and defense do not arise without good reasons. The implementation of priority areas of state regulation of environmental protection activities requires consistency, systematicity and comprehensiveness of their introduction, and environmental intelligence is the foundation for the construction of the entire structure, it provides for the prevention and minimization of the occurrence of threats and risks in the spheres of national security and defense.

Keywords: *public administration, environmental protection activities, environmental security, environmental intelligence, military-industrial complex, environmental intelligence, environmental supervision (control), national security.*

REFERENCES

1. Butenko, S. (2012). Environmental intelligence as a component of environmental security of the Armed Forces of Ukraine at the current stage of state development. *Science and technology of the Air Force of the Armed Forces of Ukraine*, 1, 141–146. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nitps_2012_1_33 [in Ukrainian].
2. Zagurskyi, O. (2020). International experience of environmental security in economic. *Legal scientific electronic journal of the Ivano-Frankivsk Educational and Scientific Institute of Management of the Ternopil National Economic University*, 2, 181. DOI 10.32782/2524-0374/2020-2/49 [in Ukrainian].
3. Kalyaev, A. (2015). Historical realities and prospects of collective security systems in the context of security imperatives of state administration. *Efficiency of public administration*, 42, 21–28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_4 [in Ukrainian].
4. Horbulin, V., Trofymchuk, O.M., Grekov, L.D. (2018). Modern trends at the forefront of the challenges of time in the military sphere. *Bulletin of the National Academy of Sciences of Ukraine*, 7, 48–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2018_7_9 [in Ukrainian].
5. Encyclopedia of public administration (2011): in 8 volumes; Nat. Acad. state example under the President of Ukraine; scientific-ed. collegium: Yu.V. Kovbasyuk (chairman) and others. Kyiv: NADU, Volume 1 of the art. 42. URL: https://kbuapa.kh.ua/?page_id=561 [in Ukrainian].
6. European integration vector of development and implementation of national interests of Ukraine (2021). [D.V. Karamyshev, N.V. Myrna, L.Yu. Velichko, etc.]; in general ed. Doctor of State Administration, Prof. D. V. Karamyshev. Kharkiv: Magister [in Ukrainian].
7. On national security: Law of Ukraine dated November 24, 2021, No. 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukrainian].
8. On environmental protection: Law of Ukraine dated January 1, 2022, No. 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> [in Ukrainian].
9. On the Foreign Intelligence Service: Law of Ukraine dated April 23, 2021, No. 3160-IV. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3160-iv-3628> [in Ukrainian].
10. On the approval of the Regulations on the State Environmental Inspection of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 275-2017-p of April 19, 2017 (with amendments). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
11. On the approval of the Strategy for Environmental Safety and Adaptation to Climate Change for the period until 2030: Decree of the CMU of October 20, 2021 No. 1363. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#n17> [in Ukrainian].
12. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine «On the Strategy for Ensuring State Security»: Presidential Decree No. 56/2022 of December 30, 2021. URL: www.president.gov.ua/documents/562022-41377 [in Ukrainian].
13. Dunayev, I., Stativka, N., Kuts, Yu., Ziuz, O., Kralia, V. (2020). Analysis of mechanisms for establishing cooperation between public authorities, private sector and public in domestic waste management in Ukraine. *Public policy and administration*, vol. 19, No. 2, 314–328. URL: <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/download/5270/4808> [in Ukrainian].
14. Bondarenko, I., Kutniashenko, O., Ziuz, O., Dunayev, I. et al. (2020). Improving the efficiency of equipment and technology of waste briquetting. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 6/20 (108), 36–52. URL: <http://journals.uran.ua/eejet/article/download/220349/221813> DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2020.220349>

The article was received by the editors 9.10.2022.

The article is recommended for printing 2.11.2022.

Соколік Лариса Олексіївна,

*аспірантка кафедри публічного управління та регіоналістики
навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»,
пр.Шевченка, 1, м. Одеса, 65044, Україна*

e-mail: sokoliklarysa@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-7436-9749>

ВИКОРИСТАННЯ CROWD-ТЕХНОЛОГІЙ У СИСТЕМІ ВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена особливостям використання crowd-технологій на рівні інститутів публічної влади в умовах воєнного стану. Зроблений аналіз визначення crowd-технологій у вітчизняній та зарубіжній літературі. Систематизована структура crowd-технологічних проєктів та переваги crowd-технологій при використанні у публічному управлінні у порівнянні із традиційними адміністративними важелями. Зроблений огляд типологій crowd-технологій на рівні інститутів врядування. Визначені причини бурхливого розвитку crowd-технологій в умовах воєнного стану в Україні. Досліджені особливості фінансових й кадрових crowd-технологій, а також crowd-технологій спрямованих на оптимізацію діяльності органів публічної влади та організацій та за реалізацію інновацій в умовах воєнного стану в Україні. Визначені умови та рекомендації щодо використання можливостей crowd-технологій в системі врядування, у тому числі в умовах воєнного стану.

Ключові слова: *технології управління, crowd-технології, воєнний стан, децентралізація врядування, електронне врядування, інформатизація.*

Постановка проблеми. Достатньо давно помічене, що органи публічної влади беруть більшість своїх інноваційних методів управління зі сфери підприємництва, яка є більш динамічною та менш формалізованою. Сама природу бізнесу передбачає швидку адаптацію до умов зовнішнього середовища, що постійно змінюються та високу конкуренцію, яка вимагає безперервного пошуку нових рішень для підтримки конкурентоспроможності. На відміну від бізнес-сектору, публічне управління суворо регламентовано та не вимагає безперервних змін внутрішньої структури й процедур управління. Проте останні десятиліття активізували конвергенцію цих двох сфер суспільного життя, що й зафіксувала парадигма нового публічного менеджменту (new public management).

Головним напрямом розвитку цивілізації в останні десятиліття є процес інформатизації, який призводить до того, що продукти інформаційних технологій стають все більш поширеними та доступними для суспільства.

Як цитувати: Соколік Л. О. Використання crowd-технологій у системі врядування в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 38–56. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-03>

In cites: Sokolik, L.O. (2022). Crowd-technologies in the governance system under conditions of military law in Ukraine. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 38–56. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-03> [in Ukrainian].

Один з ведучих світових експертів у сфері стратегічного управління Гері Хемел (Gary Hamel) зазначив, що сутність сучасного управління, у тому числі публічного багато в чому визначають інформаційні технології [26]. Якість життя сучасних людей все більше залежить від того, наскільки різноманітними та доступними є інтерактивні продукти та послуги. При цьому інформаційні технології перестають бути суто технічними нововведеннями та стають складним соціокультурним явищем, яке радикально змінює способи роботи суспільства та окремих людей, відкриваючи нові можливості для використання інтелектуальних ресурсів та процесу навчання.

Інформатизація у публічній сфері призвела до виникнення нової моделі управління під назвою «електронне управління» (e-governance), а також її похідної – «електронного уряду» (e-government). Останній не замінює традиційне врядування, а є електронною системою взаємодії між органами публічної влади, бізнес-сектором, громадськими організаціями та громадянами за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Інструментарій, що використовується для електронного управління державою, регіонам окремими громадами є досить великим, а також постійно поповнюється новими інноваційними технологіями. Одними з найефективніших технологій, яку теоретики та практики публічного управління високо оцінюють, є crowd-технології (від англ. «crowd» - натовп), які передбачають використання ресурсів необмеженої кількості осіб. На думку Я. Леймейстера (Jan Leimeister), груповий розум (wisdom of crowds) здатний приносити більший позитивний ефект, ніж розум окремого індивіда [30]. У цьому сенсі crowd-технології мають великий інноваційний потенціал, а також здатні формувати мережі взаємодії між людьми.

Додатковий поштовх crowd-технологіям в Україні надали обставини російського вторгнення, що вимагало швидкої перебудови усталених технологій врядування та залучення до процесів прийняття рішень «живою творчістю мас» за наслідками патріотичної хвилі українського народу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З часу першого введення у 2006 р. поняття crowd- до управлінських явищ Джефом Хау (Jeff Howe) [28] минуло понад 15 років. Перебуваючи спочатку на периферії наукового інтересу поступово дослідження феномену crowd-технологій в різних сферах бізнесу призвело до появи достатньо великого масиву відповідної літератури з менеджменту. Як й інші новітні управлінські явища crowd-технології поступово підхоплювалися й публічним сектором, що викликало відповідне осмислення на рівні як кейсових, так й фундаментальних досліджень. Всі вони наголошують на тому, що публічний сектор все частіше використовує crowd-технології на різних ділянках, включаючи обговорення публічної політики (див., напр.: [21]), регулювання (див., напр.: [32]), формування публічної політики (див., напр.: [34; 35]), надання адміністративних послуг (див., напр.: [23; 31]), просуванні інновацій (див., напр.: [29; 33]).

Зокрема, Аким Чатфілд (Akemi Chatfield) і Христопфер Реддік (Christopher G. Reddick) показали успішність проекту щодо виявлення вразливості Пентагону, який продемонстрував, як урядові структури можуть використовувати ефективну crowd-технологію для сектору національної безпеки. Зазначене дослідження засвідчило, що «виявлення вразливостей зовнішніми дослідниками безпеки є більш рентабельним у порівнянні із утриманням штату внутрішніх дослідників безпеки» [22, с. 184]. Однак у закордонних дослідженнях ми так й не знайшли аналізу використання crowd-технологій в умовах збройних конфліктів.

Якщо казати про вітчизняні публікації щодо застосування crowd-технологій у системі врядування, то навіть за їх невеликої кількості вони чітко поділяються на такі, що досліджують їх можливості при виробленні публічної політики та при публічному менеджменті. Так, на думку Олега Кравцова «застосування технологій краудсорсингу у системі державного управління та місцевого самоврядування являє собою залучення до публічного управління за допомогою віртуального інформаційного простору розумних, талановитих людей, які виявляють громадянську активність, мають нові й ефективні ідеї, здатних до інноваційного мислення. При цьому використовується колективний інтелект і синергія взаємодії великої кількості людей, що дозволяє агрегувати інформацію, досвід, думки, прогнози, уподобання й оцінки» [8, с. 18]. У цьому його думки майже збігаються із позицією Соломією Ганущин [2].

Переваги та проблеми використання crowd-технологій у публічному управлінні розглядає Ольга Кіреєва [6]. Колишній президент НАДУ при Президентові України Юрій Ковбасюк наголошує, що оволодіння цими дієвими невитратними інструментами адміністрування має артикулюватися як важлива вимога до компетентності та професійної підготовки державного службовця [7, с. 356]. Людмила Малишенко та Валерія Голка проаналізували можливості проєкції закордонного досвіду застосування crowd-технологій у публічно-політичній сфері на вітчизняні реалії [10]. Олена Знаткова через crowd-методи публічного управління розробляє модель «громадянського адміністрування» в негуманітарної сфері [4]. Досить вдало Вікторією Філіпповою зроблений SWOT-аналіз crowd-фандінгу як інструменту залучення громадян для вирішення питань місцевого розвитку [18].

Прикметно, що на відміну від закордонних досліджень й внаслідок збройної агресії щодо України, поступово з'являються праці, які присвячені використанню crowd-технологій у період воєнного стану. Зокрема, Анатолій Мазаракі та Світлана Волосович визначають три сценарії використання благодійного crowd-фандінгу – оптимістичний, песимістичний та нейтральний. Авторі роблять висновки, що у бідь-якому випадку реалізація відповідного сценарію залежатиме від ситуації на фронті [9].

Мета статті полягає у визначенні та дослідженні ефективності crowd-технологій, що використовується публічним сектором в умовах воєнного стану та виробленні підходів щодо підвищення їх ефективності.

Застосована методологія і методи. Основою методології роботи є теорія колективної дії, яка базується на механізмах взаємовигідного співробітництва людей для досягнення загального блага. Також теоретико-методологічною основою цього дослідження стала концепція мережевого управління, яка передбачає перехід від суворо вертикальної та ієрархічної структури до багатосторонніх відносин на горизонтальному рівні. Чимале значення при вивченні феномену crowd-технологій в системі публічного управління відіграє концепція «електронного управління», що заснована на принципі цілеспрямованого впливу органів публічної влади на все сфери життєдіяльності влади та їх співучасті із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій. Вивчення публічної влади через призму реалізації crowd-технологій також передбачає використання концепту врядування як спільної діяльності публічних та самодіяльних або громадських органів на основі рівності прав та обов'язків задля досягнення спільної мети.

У дослідженні було використано різні методи, зокрема системно-функціональний та структурно-функціональний аналіз, процесний підхід, метод ситуаційного аналізу, метод документального аналізу, метод компаративного аналізу та спостереження. Ці методи дозволили вивчити використання crowd-технологій в діяльності публічних організацій, їх складові, умови застосування та ризики. Особливий акцент також був зроблений на: інтерактивному методі аналізу електронних/ мережевих (crowd-технологічних) ресурсів, кейс-стаді, експертному опитуванні.

Емпіричною основою дослідження стали документи, що регулюють адміністративно-управлінські процеси, інформація crowd-майданчиків, результати crowd-проектів, матеріали порталів новин та сайтів органів публічної влади, дані соціологічних досліджень, а також особисті спостереження та досвід роботи авторки на відповідальних посадах в органах місцевого самоврядування Одеської області.

Виклад основного матеріалу. В епоху ери WEB 3.0 кожен користувач має можливість не лише пасивного отримання інформації, а й її створення, коментування, обробки та критики. Роль інформаційних технологій швидко зростає і Інтернет значно впливає на вироблення публічної політики та публічне управління. Нові реалії в умовах поширення COVID-19, а згодом й широкомасштабного вторгнення Росії в Україну, визначили прискорене впровадження цифрових технологій у різні галузі діяльності людини та збільшення цінностей невербальної комунікації. Зростаюча роль мобільного зв'язку та Інтернету забезпечила перехід до цифрової творчості, генерації великої кількості контенту в режимі «онлайн».

При цьому права громадян на вільний доступ до інформації стали додатковим стимулом для актуалізації питання про необхідність розширення ступеня участі населення в процесах управління державою і територіальними громадами, розширення можливостей та оптимізації надання адміністративних послуг. Однією з найефективніших технологій, яку теоретики та практики публічного управління високо оцінюють в умовах інформаційного суспільства є crowd-технології (від англ. «crowd» - натовп), що передбачають використання ресурсів необмеженої кількості осіб.

За останнє десятиріччя дослідниками було сформульовано цілу низку визначень crowd-технологій або crowd-сорсингу (sourcing – використання та залучення ресурсів), які можна розділити на чотири групи:

- 1) добровільне використання колективного розуму та праці для досягнення різних корисних цілей;
- 2) передача інституційним суб'єктом певних функцій невизначеному колу осіб без укладання трудового договору з урахуванням публічної оферти;
- 3) процес делегування завдань до значної та переважно анонімної кількості індивідів (Інтернет-спільноті) та залучення їх активів, ресурсів, знань чи досвіду;
- 4) отримання ідей та відгуків для прийняття рішень щодо діяльності суб'єкту управління.

Микола Іжа та Андрій Крупник crowd-технології у публічному управлінні визначають наступним чином – це технології віртуальної соціальної взаємодії органів публічного управління та споживачів публічно-управлінських послуг (бізнесу, організованих спільнот, окремих осіб), які забезпечують останнім можливості брати участь у процесі прийняття управлінських рішень, що стосується їх життєдіяльності на стадіях опрацювання, прийняття та реалізації [5, с. 4].

Crowd-технології є способом безоплатного або за невелику плату залучення необмеженого кола осіб для вирішення поставлених завдань. На сьогоднішній день crowd-технології постають як механізм вирішення будь-якого виду проблем і завдань, що стосуються не лише публічного сектору, а й суспільства в цілому. Реалізація crowd-технологій сприяє значному зниженню вартості та скороченню часу в рамках досягнення будь-якого результату. Ключова ідея crowd-технологій полягає у виконанні необхідних дій не професіоналами, а аматорами. Головна риса – застосування потенціалу необмеженого числа громадян щодо вирішення існуючих проблем. Відповідно, crowd-технології є новим методом вирішення комплексних завдань за допомогою сучасних інформаційних технологій та Інтернету із застосуванням інтелектуального потенціалу необмеженого кола осіб.

Багато хто із дослідників займаються вивченням феномену crowd-технологій, їх практик, можливостей і бар'єрів. Зокрема, Девід Гайгер (David Geiger) та Мартін Шадер (Martin Schader) представили спробу систематизації структури crowd-технологічних проєктів, визначивши 4 етапи процесу:

- попередній вибір учасників;
- отримання доступу до спільної участі;
- генерація ідей та рішень, збір пропозицій;
- винагороду учасників [25].

Як можна помітити, ця система зосереджена виключно на механізмах та організаційній структурі.

Важливо уточнити, що crowd-технології у діяльності органів публічної влади завжди пов'язані із циклом прийняття публічного рішення та способами включення громадян до цього циклу. Ключовою метою реалізації будь-якої crowd-технології є рішення, ухвалене за участю учасників crowd-проєкту. Наявність публічності даного рішення обумовлено тим, що сам феномен crowd-технологій передбачає відкрите звернення керівника crowd-проєкту до учасників, завдання їм ставиться у відкритому та доступному середовищі, а їх наслідки мають суспільно корисний характер. Процес прийняття публічного рішення ґрунтується на необхідності включення до нього громадськості, яка бере участь у всьому циклі цього процесу.

Виходячи з наведеного розуміння crowd-технологій можна визначити, що характерними критеріями та показниками даного механізму є:

- єдина мета як фактор ідентичності учасників;
- відсутність юридичних договорів та угод;
- оперативна горизонтальна комунікація;
- незначна кількість витрачених ресурсів;
- заходи нефінансового стимулювання та мотивації для залучення нових учасників;
- генерація рішень та ідей, отримання нових знань;
- результативна реалізація у мережі Інтернет;
- необмежена кількість учасників.

Аналіз джерел свідчить, що на сьогодні існує досить велика кількість різноманітних типологій crowd-технологій. Зокрема, автором терміну «краудсорсинг» Джеффом Хау було виділено чотири основні типи краудсорсингу, такі як:

1-й тип – «мудрість натовпу», який є механізмом та інструментом колективної генерації вирішення завдань будь-якої складності чи складання прогнозів.

2-й тип – «творчість натовпу», орієнтований на розробку дизайну, логотипів, слоганів, створення нових товарів.

3-й тип – «голосування натовпу» - орієнтований на збір та систематизацію громадської думки щодо певної проблеми чи події.

4-й тип – «crowd-фандинг», який є інструментом залучення фінансових вливань для реалізації будь-якого проекту [27, с. 153].

Досить часто також зустрічається типологія, що вироблена Енріке Естельєс-Аролас (Enrique Estellés-Arolas) та Фернандо Гонсалес-Ладрон-де-Гевара (Fernando González L. Guevara), яка базується на відмінностях векторів розв'язуваних завдань та ролі учасників crowd-проектів. Ця класифікація включає п'ять різних crowd-технологій.

По-перше, crowd-співробітництво. Для даного типу є характерним вільне спілкування та взаємодія індивідів усередині натовпу між собою. Відсутні змагальний та суперницький фактори взаємин. Наявність краудсорсера (замовника та регулятора проекту) у межах даного типу не є обов'язковою.

По-друге, crowd-кастинг. Виникнення crowd-ініціатив такого типу зумовлене необхідністю вирішення силами натовпу певного завдання у форматі конкурсу. Учасник, який вирішить поставлене завдання першим або підготує найбільш продуктивне рішення, отримує незначну винагороду. В даному випадку роль краудсорсера зростає, тому що він також виступає як суддя при підбитті підсумків.

По-третє, crowd-контент. У цьому типі ініціатив знання та можливості натовпу використовуються для створення різного контенту. Кожен учасник у певні періоди реалізації проекту має можливість виступати в ролі краудсорсера, але загалом принципової необхідності в цьому немає, оскільки суперництво поміж учасниками відсутнє. Учасники є одночасно і творцями, і споживачами своєї продукції.

По-четверте, crowd-думка. Цей тип має на меті вивчення думки учасників натовпу щодо певних проблем, продуктів чи питань. Реалізується цей тип за допомогою коментування, голосування тегів тощо.

По-п'яте, crowd-фандинг – фінансування натовпом проекту чи ініціативи в обмін на різні винагороди з боку краудсорсера [24].

Crowd-проекти, що реалізуються на сьогоднішній день у публічному секторі й метою яких є вирішення проблем і генерація ініціатив, можна розділити на дві великі групи: довгострокові і короткострокові. Критерієм порівняння даних типів виступає тривалість реалізації crowd-проекту за часом (довгострокові функціонують значно довше, ніж короткострокові), але все ж таки ключовою відмінністю є різна постановка завдань і цілей творцями проекту. Довгострокові орієнтовані на постійне функціонування проекту незалежно від якості, оперативності запропонованих ініціатив та рішень. На реалізацію даного типу проектів витрачається відносно велика кількість ресурсів, найчастіше подібні проекти є штучно створеними лише задля самого існування проекту. Короткострокові проекти націлені на досягнення поставленої мети у максимально стислі терміни (найчастіше встановлюється максимальний термін подання рішення), обсяг витрат ресурсів відрізняється щодо масштабів поставлених завдань. Цей тип відрізняється більшою активністю учасників щодо короткострокових проектів.

Також критерієм класифікації crowd-технологічних майданчиків у публічній сфері може виступати поділ на те, хто є автором, творцем та ініціатором проекту – краудсорсером. Тому доцільним є поділ crowd-проектів на державні (в особі центральних органів державної влади), регіональні (в особі як місцевих органів державної влади, так й органів місцевого самоврядування обласного рівня), місцеві (в особі органів територіальних громад).

Представлені класифікації дозволяють врахувати сучасні тенденції застосування та розвитку crowd-технологій, структурувати crowd-проекти, що дозволить значно полегшити вивчення структурних та функціональних особливостей crowd-технологій в системі публічного управління особливо в умовах воєнного стану.

Введення 24 лютого 2022 р. воєнного стану та обставини російсько-українського збройного конфлікту значним чином вплинуло на використання crowd-технологій у системі публічного управління. Зазначеному сприяли наступні чинники:

високий рівень громадянської активності та відповідальності населення обумовлений намаганням протистояти російській агресії;

високий ступінь розвиненості громадянського суспільства, особливо сектору волонтерства у період, що передувало повномасштабному російському вторгненню;

культура відкритості, що культивувалася владою за підсумками Революції гідності 2014 р.;

високий рівень довіри до воєнної організації держави та легітимності влади у цілому, що виступила центром єднання суспільства;

наявність інформаційного та мережевого суспільства, що активно запроваджувалося в Україні внаслідок активної політики децентралізації та діджиталізації попередніх років;

високий рівень розвитку Інтернету та інформаційно-комунікаційних технологій, у т.ч. за наслідками урядової політики «держава у смартфоні» та епідемії COVID-19.

Отже, застосування новітніх технологій у процесі публічного управління стало необхідним інструментом в умовах ускладнення ситуації в Україні в умовах воєнного стану. Як уявляється, crowd-технології можуть бути корисними в умовах воєнного стану, оскільки вони дозволяють швидко залучати велику кількість людей для вирішення невирішуваних проблем та завдань. З іншого боку, воєнний стан супроводжується обмеженнями свободи слова та дій громадян, що може ускладнити впровадження crowd-проектів. Крім того, умови воєнного стану можуть створювати додаткові виклики, такі як проблеми з безпекою та доступом до інтернету.

До фінансових crowd-технологій належить crowd-фандинг як процес колективного фінансування, заснованого на добровільних внесках. Його підвидами є:

краудспонсоринг (з англ. «crowdsponsoring» - народне спонсорство) – народне спонсорство або спонсорська участь у проекті;

крауддонатинг (з англ. «crowddonating» - народна пожертва) – безоплатне вкладення коштів у проект на умовах пожертвування;

краудлендінг (з англ. «crowdlending» - народне кредитування) – вкладення коштів у будь-який проект за умови їх повернення як без розрахунку на відсотки, так і з відсотками;

краудінвестинг (з англ. «crowdinvesting» - народне інвестування) – вкладення коштів з правом на отримання прибутку на умовах більш вигідних, ніж умови банківського сектора.

В умовах воєнного стану найбільше поширення набули краудспонсоринг та крауддонатинг. Одними з найбільш відомих у цьому напрямі є утворений ще у 2015 р. Фонд «Повернись живим», що позиціонує себе в якості фонду компетентної допомоги армії. Фонд закуповує різне обладнання, яке допомагає рятувати життя військових, наприклад, тепловізійну оптику, квадрокоптери, автомобілі, системи спостереження та розвідки. Фонд «Повернись живим» став першою благодійною організацією в Україні, яка отримала ліцензію на закупівлю та імпорт товарів військового та подвійного призначення. З 2015 р. Фонд зібрав понад 6,6 млрд грн на потреби Сил оборони. Фонд має прозору фінансову звітність, і кожну пожертву та закупівлю можна відстежувати в режимі реального часу. Широко відомими стали наступні краудфандингові проекти Фонду «Повернись живим»:

- Екіпірування для льотчиків (зібрано 31 млн грн, щоб покрити потребу армійської авіації у вогнетривкій формі та авіаційних шоломах);
- 10 мільйонів для панів із Криму (зібрано 10 млн грн для 10-ї сакської морської авіаційної бригади);
- Довгі руки Територіальної оборони (зібрано 333 млн грн для створення у тро розвідувально-ударних комплексів (рук) зі 120-мм мінометами);
- Ліга аеророзвідки (зібрано 10 млн грн на 3 мобільні пункти управління Бпла);
- Тримаю! (зібрано 20,8 млн грн на навчально-тренувальні комплекси з такмеду);
- Око за око 2. Озброймо тро до зубів! (збирається 400 млн грн на автоматичні гранатомети, крупнокаліберні кулемети і 82-мм міномети для тероборони);
- Кіберзбір для ЗСУ (збір 50 млн грн для облаштування дата-центру у одній з частин ЗСУ) [19].

Широко відомим в Україні також став Фонд Сергія Притули завдяки crowd-проекту «Народний Байрактар» у червні 2022 р. У підсумку всього за три дні вдалося акумулювати 600 млн грн. Після завершення збору коштів виробник дронів Ваукар оголосив, що відправить в Україну три дрони безкоштовно за умови, що всі зібрані кошти будуть передані благодійним організаціям, які допомагають біженцям як в Україні, так і за її межами. Внаслідок зазначеного С. Притула оголосив, що зібрані гроші були витрачені на укладання угоди з ІСЕУЕ, фінським виробником супутників. Ця угода дає Міністерству оборони України повний доступ до всіх систем та всіх можливостей одного із супутників ІСЕУЕ, які знаходяться на орбіті над Україною. Безпілотники Ваукартак також прибули в Україну і були відправлені для виконання бойових завдань [12].

Хоча зазначені та інші організації не представляють публічну владу вони, тим не менш фактично діють у відповідь на потреби держави в особі Сил оборони України. Саме тому їх діяльності всіляко сприяють органи публічної влади. Крім того, останні також намагаються самостійно запроваджувати технології крауддонатингу на власних сайтах.

В умовах воєнного стану та ведення бойових дій згорнута з причин небезпеки інвестиційна діяльність на території України. Однак відомо, що уряд України намагається реалізовувати інвестиційні проекти на території Польщі, Румунії. Словаччини зокрема щодо побудови заводів з ремонту військової техніки. Це відкриває можливості до запровадження таких форм краудфандингу як краудлендінг та краудінвестинг.

Краудфандинг також може зазнавати різних проблем в умовах воєнного стану. Зокрема умови воєнного стану зменшують інтерес громадян до проєктів, які не пов'язані з безпекою та військовими діями. Крім того, умови воєнного стану можуть призвести до обмежень у роботі краудсорсерів, що може ускладнити збір коштів для проєктів. Евакуація громадян також змінює адреси та контактні дані донорів, що ускладнює збір коштів. Чимале значення має й той факт, що у зв'язку із тривалим характером воєнного стану люди втрачаючи джерела доходів й поступово зосереджуються на інших для себе пріоритетах та намагаються зекономити кошти задля збереження свого майна та виживання.

Кадрові crowd-технології у сукупності представляють інструментарій, що відповідає за вибудовування відносин у трудовій діяльності. Метою таких crowd-технологій є пошук персоналу, що наділений необхідними якостями, знаннями, досвідом та вміннями, проведення спільної роботи, оцінки роботи персоналу тощо. Серед них представлені наступні:

краудстаффінг (з англ. «crowdstaffing» - народний підбір кадрів) – підбір персоналу, заснований на попередній оцінці претендентів за допомогою мобільного дистанційного тестування;

краудрекрутинг (з англ. «crowdrecruiting» - народний найм) – відбір кадрів на основі оцінок участі у модельній ситуації, які імітують робочий процес для конкретної організації;

краудтренінг (від англ. «crowdtraining» - народне навчання) – метод навчання персоналу, заснований на аналізі та обґрунтованій оцінці запропонованих варіантів вирішення завдання іншими учасниками процесу та виробленні власної ідеї;

краудхантинг (з англ. «crowd hunting» - народний пошук) – пошук кадрів на основі оцінок участі у модельній ситуації, які імітують робочий процес для конкретної організації;

краудасесмент (з англ. «crowdassessment» - народна оцінка) – загальна оцінка, що дозволяє оцінити співробітників організації та сформувати кадровий резерв, прийняти рішення про ефективність роботи співробітників.

Як відомо, система управління персоналом визначається як мінімум десятьма функціями, а саме: кадрове планування та управління чисельністю персоналу, пошук та відбір персоналу, його адаптація, оцінка та атестація, управління мотивацією, навчання персоналу, ротація та управління кадровим резервом, розвиток корпоративної культури організації [20]. Підвищенню ефективності реалізації деяких з даних функцій сприяє застосування crowd-технологій (див. табл. 1).

Якщо казати у цілому, то управління персоналом в умовах воєнного стану має свої особливості порівняно з управлінням персоналом в мирний час. До основних особливостей належать наступне:

надзвичайна важливість мотивації та збереження персоналу, адже умови воєнного стану можуть бути дуже складними та небезпечними для кадрового складу, тому його моральний дух та мотивація мають бути високими. Відтак необхідно забезпечити допомогу для сімей військовослужбовців, зберегти духовність та здоров'я персоналу, стимулювати його до успішного виконання завдань;

внаслідок непередбачуваності та динамічності обставин воєнного стану необхідно планувати та прогнозувати кадрові ресурси з великою уважністю та точністю;

Таблиця 1

Застосування crowd-технологій у системі управління персоналом

	крауд-стафінг	крауд-рекрутинг	крауд-тренінг	крауд-хантінг	крауд-ассесмент
Планування	-	-	-	-	+
Пошук	+	+	-	+	+
Відбір	-	-	-	+	+
Адаптація	-	-	-	+	-
Оцінка	-	-	-	-	+
Мотивація	-	-	-	-	-
Навчання	-	-	+	-	-
звільнення		+	-	-	+
кадровий резерв	+	+	-	-	+
організаційна культура			+	-	+

воєнний стан потребуватиме від персоналу додаткових знань, навичок та компетенцій, що передбачає забезпечення навчання та підготовку персоналу, а також розвивати їхні здібності та кар'єрні можливості;

умови воєнного стану вимагають швидких та точних комунікацій між різними підрозділами, тому необхідно забезпечити ефективну систему комунікацій та узгодження, підтримку постійного зв'язку з підрозділами та працівниками;

нестача персоналу внаслідок виїзду в інші регіони та за кордон у зв'язку із загрозою життю внаслідок бойових дій;

необхідність швидкого заміщення посад внаслідок формування нових органів управління;

заміщення цивільного персоналу військовими та втрачання компетенцій у сферах управління;

обставини воєнного стану можуть бути дуже небезпечними, тому головним пріоритетом управління персоналом є забезпечення безпеки та здоров'я працівників через регулярні перевірки стану здоров'я та психологічного стану, забезпечення необхідної медичної допомоги, вчасного попередження про небезпеку та проведення навчання з безпеки тощо.

На розв'язання зазначених проблем багато в чому спрямований як Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [15], так й внесені зміни до трудового законодавства, а також законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування [13]. Додатковою можливістю їх вирішення є, безумовно, crowd-технології.

Так, широко відомою в Україні є т. зв. «Гвардія наступу» – широка програма рекрутингу, яку запровадило Міністерство внутрішніх справ України у лютому 2023 р. з метою створення нових штурмових бригад в складі Національної гвардії України, Національної поліції України та Прикордонної служби України. Головна мета програми полягає у звільненні тимчасово окупованих Росією територій України. Фактично, це передбачає відтворення територіальних органів національної поліції та інших служб МВС на окупованих територіях. За наслідками crowd-кампанії була поповнена бригада Національної гвардії України «Азов», створені бригади оперативного призначення «Буревій», «Спартан», «Рубіж», «Червона калина», «Кара-Даг», штурмова бригада «Лють», а також мобільний прикордонний загін «Сталевий кордон» [3].

Crowd-технології стали також ефективним інструментом для залучення нових людей до військ територіальної оборони. Після прийняття Закону України «Про основу національного спротиву» [14] досить швидко були сформовані добровольчі формування територіальних громад як воєнізовані підрозділи, що сформовані на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідних територіальних громад. Зазначене було зроблене за допомогою мережі інформаційних технологій, зокрема, соціальних мереж, де можна було швидко та ефективно зв'язатися з потенційними добровольцями та розповсюдити інформацію про набір.

Однак, варто відзначити, що воєнний час може створювати складнощі у використанні кадрових crowd-технологій. Наприклад, люди можуть не бажати ризикувати своїм життям й не виявляти високий рівень активності щодо заняття посад, які пропонуються. Крім того, існує ризик, що кадрові crowd-технології можуть призвести до відбору людей, які не мають необхідної підготовки, у т. ч. фізичної та психологічної, а також досвіду, що може призвести до погіршення результатів їх використання. У воєнний час конфіденційні дані є особливо важливими та вимагають високого рівня захисту, проте використання кадрових crowd-технологій може призвести до зламу баз даних, витоку інформації або доступу неї з боку несанкціонованих осіб. Крім того, в обставинах воєнного часу можуть виникати ситуації, коли важливо мати повний контроль над діями та рішеннями осіб, які беруть участь у військових операціях. Кадрові crowd-технології можуть ускладнити такий контроль, оскільки учасники можуть бути розкидані по різних місцях та мати різний доступ до інформації.

Найбільш поширеними є crowd-технології, які відповідають за оптимізацію діяльності органів публічної влади та організацій, а також за реалізацію інновацій. Визначимо деякі з них, а також їх можливості та ризики застосування в умовах воєнного стану.

Краудмаркетинг (з англ. *crowdmarketing*) – народний маркетинг) – взаємодія контрагента з цільовою аудиторією на сторонніх майданчиках від своєї особи з метою привернення уваги до своєї продукції. Умови воєнного стану можуть суттєво змінювати підходи до маркетингу, у тому числі й краудмаркетингу. Основним завданням краудмаркетингу в таких умовах буде забезпечення потреб військових частин та населення відповідними товарами та послугами, а також збільшення рівня свідомості про потребу в захисті та безпеці. Краудмаркетинг може допомогти у реалізації цих завдань, зокрема шляхом залучення військових та громадськості до активної участі у маркетингових кампаніях. Однак, при цьому варто враховувати, що краудмаркетинг може включати збір та обробку великої кількості даних, тому необхідно забезпечувати їх безпеку та захист від можливих кібератак. Важливо звертати увагу на те, які повідомлення та способи комунікації використовуються у краудмаркетингових кампаніях, оскільки вони можуть по особливому впливати на психологічний стан та емоції аудиторії під час воєнних дій. У воєнний час особливо важливо дотримуватися моральних та етичних норм, оскільки це може впливати на військову дисципліну та відносини з населенням. Зокрема, яскравим прикладом краудмаркетингу стали дії ДП «Укрпошта» щодо випуску філателістичної продукції присвяченої подіям повномасштабного вторгнення Росії в Україну. Марки «Русській воєнний корабель, іді ...!», «Русській воєнний корабель, всьо!», «Доброго вечора, ми з України!», «ПТН ПХН» створювалися з використанням думок широкого загалу, у т. ч. через систему «Дія» та викликали неабиякий ажітаж у громадян, які годинами чекали в чергах, аби їх купити.

Краудобчислення (з англ. «crowdcomputing» – масове обчислення) – залучення маси користувачів до розв’язання завдань, які потребують великої кількості ресурсів, знань та експертизи. У воєнний час, такий підхід є корисним для розв’язання різноманітних завдань, пов’язаних зі збором, аналізом та поширенням інформації, а також з вирішенням питань логістики та управління ресурсами. Наприклад, військові вже використовують краудобчислення для збору інформації про позиції ворожих військ та руху техніки на ворожій території через аналіз соціальних мережах. Зазначена інформація збирається та аналізується на основі засобів штучного інтелекту та машинного навчання. Краудобчислення є корисною технологією для управління ресурсами, такими як паливо, їжа боєприпаси тощо. У соціальних мережах України є численними випадки, коли військові створюють замовлення на ресурси та залучають громадські організації та громадян до доставки та розподілу ресурсів. Загалом, як засвідчив досвід російсько-українського збройного протистояння краудобчислення є вкрай корисним для військових дій, оскільки дозволяє швидко та ефективно залучати велику кількість людей до розв’язання завдань, що дозволяє економити ресурси та збільшувати швидкість виконання завдань. Проте, варто пам’ятати про питання конфіденційності та безпеки даних, оскільки у воєнний час вони можуть бути особливо важливими.

Краудстормінг (з англ. crowdstorming – народний штурм) – колективний процес створення та обговорення ідей, який залучає велику кількість людей з різних сфер життя для спільного вирішення питань. У воєнний час, цей підхід є корисним для розв’язання різних завдань, пов’язаних, насамперед, з технологічним розвитком, розробки інноваційних рішень в галузі озброєнь та військової техніки. Зокрема, в Україні існують відкриті форуми та платформи для обговорення ідей та співпраці з експертами з різних галузей. Завдяки цьому були швидко знайдені рішення щодо пристосування цивільної техніки до умов ведення бойових дій. Проте, знову-таки, варто пам’ятати про питання безпеки та конфіденційності даних, оскільки воєнний час є особливо небезпечним у цьому відношенні.

Краудфорсайт (з англ. «crowdforesight» – народний прогноз) – формування дорожніх карт та короткострокових, середньострокових й довгострокових прогнозів щодо досягнення бажаних цілей широким колом осіб. У реаліях України краудфорсайт попри його відкриту форму був у ряді випадків корисним для прогнозування можливих воєнних ситуацій та дій ворога. Це дозволяло створити плани дій для відповіді на можливі загрози та зменшити ризики поразок на полі бою.

Краудтестинг (з англ. «crowdtesting» – народне тестування) – загальна оцінка якості продукту за допомогою застосування інфокомунікаційних технологій. Завдяки використанню технології краудтестингу військові України досить швидко перевірили дієвість військових додатків на мобільних пристроях, які використовуються для передачі даних та комунікації між військовими підрозділами. Це дозволило виявити помилки та проблеми з безпекою, що могли стати причиною поразок на полі бою. Крім того, краудтестинг був використаний для тестування військових дронів та інших автономних систем, що використовуються для розвідки та атаки. Це дозволило виявити проблеми з їх безпекою та функціональністю, які призводили до втрати дронів. Проте, краудтестинг здійснюється в колі самих військових й тут важливо забезпечити конфіденційність учасників краудтестингу, щоб не поставити їх у небезпеку.

Краудкреейшн (з англ. «crowdcrowdcreation» - народна творчість) – колективна робота, що спрямована на вирішення творчого завдання. В Україні краудкреейшн був використаний для створення нових ідей для захисту військових об'єктів та місць розташування військ, зокрема сітки-рабиці для захисту від дронів-камікадзе. Крім того, краудкреейшн може бути використаний для розробки нових військових технологій та зброї. Учасники можуть пропонувати нові концепції бойових машин, броні та зброї, які можуть забезпечити перевагу на полі бою.

Краудвікі (з англ. «crowdwiki» - народне створення текстів) – громадська робота щодо спільного створення текстових документів, у тому числі виправлення таких документів та їх редагування. Як відомо, у Вікіпедії кожен має можливість писати та редагувати статті, але існує сувора система контролю, щоб забезпечити дотримання правил енциклопедії. Нові статті перевіряються, а учасникам (за весь час існування української Вікіпедії у ній були зареєстровані 686 394 дописувачів), які набули досвіду, надаються «прапори» для додаткових можливостей. На сайті є рівень адміністратора, який може відновити видалені статті та обмежити редагування, якщо вносяться вандалні правки або починається «війна правок». У разі конфлікту учасники можуть звернутися до посередника чи третейського суддівства, а найвищий рівень вирішення суперечок – це Арбітражний комітет. В умовах російсько-української війни Вікіпедія стала об'єктом протистояння проросійських та проукраїнських дописувачів, зокрема щодо визначення подій як «російське вторгнення в Україну» та інших подій 2022-2023 рр. [1]. Як свідчить аналіз, Вікіпедія обмежила використання російських джерел у висвітленні подій воєнного стану, що робить її не лише об'єктивним ресурсом, але й обмежує можливості російської пропаганди та створює український погляд на ситуацію. Також учасники краудвікі створюють статті про військові бази, зброю, військову техніку та стратегії, які використовуються військовими. Краудвікі є корисною технологією й для інформування громадськості про те, що відбувається на фронті, а також для збору та аналізу інформації.

Краудактив (з англ. «crowdactive» – народна дієздатність) – громадська робота, яка пов'язана зі спільним виконання різних завдань, таких як переклад текстів, відео або зображень, збір даних тощо. В умовах воюючої України така платформа неодноразово використовувалася для залучення волонтерів щодо збору та розповсюдження важливої інформації про дії військ та небезпеки, що виникають для мирних жителів. У зв'язку із постачанням зброї з різних країн через краудактив дуже швидко було здійснене перекладання численних інструкцій поводження з різними видами озброєння та техніки.

Краудфіксінг (з англ. «crowdfixing» – масове оздоблення) – це платформа, яка дозволяє залучити громадян до здійснення допоміжних функцій. В умовах збройного протистояння в Україні краудфіксінг використовується для ремонту транспорту на цивільних СТО та майстернях, нескладному ремонті зброї, ремонті комунікаційного та медичного обладнання, що використовують військові, масової роздачі гуманітарної допомоги, виготовленні консервації (тушонки, заготовок для борщу тощо), засобів опалення та освітлення у польових умовах, плетіння маскувальних сіток, навіть, надання банно-пральних послуг. Умови воєнного конфлікту можуть бути дуже складними, тому використання краудфіксінгу вимагає обережного підходу та забезпечення безпеки волонтерів. Важливо забезпечувати також необхідний рівень координації між

волонтерами та військовими, щоб надати ефективну допомогу задля успішного ведення воєнних дій.

Краудсерчінг (з англ. «crowdsearching» – народний пошук) – суспільний спосіб здійснення пошуку людей. В Україні існує кілька краудсерчінгових платформ через які здійснюється пошук поранених та загиблих військовослужбовців на полі бою та в госпіталах. Також відбувається пошук цивільних осіб, які зникли в зоні конфлікту, пошук заручників та полонених військових. При цьому необхідно пам'ятати про важливість дотримання прав людини та міжнародного гуманітарного права при проведенні пошуку та допомозі у воєнний час.

Крудмепінг (з англ. «crowdmapping» – народне картографування) – масова участь користувачів у збиранні та картографуванні інформації. Ця технологія є дуже ефективною в екстремальних ситуаціях, коли оперативна інформація про займання, снігові замети, підтоплення, руйнування внаслідок обстрілів може виявитися вирішальною.

Краудсолвінг (з англ. «crowdsolving» – народне рішення) – суспільний спосіб вирішення проблем, особливість якого полягає у вирішенні складних завдань, у тому числі безпекового та військового характеру. Так, в Україні з 2014 р. діє проєкт «Стоп терор» в межах якого будь-який громадянин може залишити інформацію про терористів на підставі чого відповідні силові структури приймають рішення [17]. В межах ресурсу діє категорія «Терористи на опізнання», що надає змогу громадянам не тільки опізнати терориста, а й надати свідчення щодо його участі у незаконних збройних формуваннях. Близьким до нього є сайт «Миротворець» [11]. Сайт позиціонує себе як інтернет-представництво Центру досліджень злочинів проти основ національної безпеки України, миру, безпеки громадян. Він містить відкриту базу даних людей зібрану як нелегальним шляхом, так й засобами розвідки за відкритими джерелами, що здійснили або підозрюються у здійсненні злочинів проти державності України. Незважаючи на його критику, ресурсами сайту користуються силові структури України.

Краудвойтинг (з англ. crowdvoting – народне голосування) – процес збору голосів та думок великої кількості людей, що використовується для прийняття рішень або визначення пріоритетів. Зокрема, в межах офіційної стратегії «держава в смартфоні» Міністерством цифрової трансформації України у 2020 р. запущений мобільний застосунок, вебпортал і бренд цифрової держави «Дія» (скорочення від «Держава і я»). Окрім надання адміністративних послуг він дозволяє здійснювати опитування громадян. Так, незважаючи на воєнний стан, у лютому 2023 р. було проведення опитування щодо 8 березня, в квітні – щодо нової назви Південної Укрзалізниці та кандидатів до національного журі на Євробачення-2023. Аналогічні системи інтерактивних опитувань широко представлені й на місцевому рівні. Зокрема, в м. Одеса створено муніципальну онлайн-платформа «Соціально активний громадянин», що включає в себе кілька напрямків, спрямованих на взаємодію влади з територіальною громадою та участю містян в управлінні містом. Це: сервіс подачі електронних петицій (можливість подати колективні звернення до органів влади абсолютно з будь-якого приводу); громадський бюджет (будь-хто може подати ідею, одесити шляхом електронного голосування оцінюють проєкти, а місто в рамках бюджетного фінансування оплачує з міського бюджету реалізацію обраних ідей), громадське обговорення (за принципом проведення громадських слухань, тільки в електронний спосіб). На цій онлайн-платформі

вже зареєстровано понад 80 тис. містян, активні городяни висловили понад 2 млн думок з найбільш значущих питань життєдіяльності міста, лише у 2023 р. на голосування було виставлено 24 питання [16].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Таким чином, умови воєнного стану в Україні призвели не до згортання crowd-технологій, як це спостерігалось в зонах інших військових конфліктів, а навпаки – до їх бурхливого розвитку в різних сферах воюючої країни. Для того щоб використання можливостей crowd-технологій в системі управління, у тому числі в умовах воєнного стану було ефективним, необхідно дотримуватися наступних умов:

- виключити можливості трансформації crowd-технологій на політичну кампанію або формальну адміністративну процедуру;
- мати регламентовані та прозорі механізми врахування пропозицій у процесі взаємодії з громадянами;
- забезпечити готовність органів публічної влади вести діалог із громадянським суспільством, яке продемонструвало свою готовність до діалогу з владою;
- забезпечити постійний зворотний зв'язок з учасниками crowd-проектів та високий рівень поінформованості про їх результати;
- виключити практику вилучення з кола питань, що обговорюються в crowd-проекті тих тем та проблем, щодо яких реалізуються непопулярні управлінські рішення;
- забезпечити повну відповідальність органів публічної влади за прийняті та реалізовані за підсумками crowd-проектів управлінські рішення;
- забезпечити безперерйну роботу технічних та інформаційних засобів;
- мати кількісно та якісно підтверджене уявлення про склад учасників, їх мотиви, а також результати реалізації crowd-технологій;
- мати науково обґрунтовану та адаптовану методіку оцінки ефективності crowd-проектів у публічному управлінні;
- здійснювати державний та громадський контроль видатків бюджетних коштів на crowd-проекти;
- забезпечити дотримання заходів конфіденційності та безпеки даних в умовах воєнного стану;
- в умовах воєнного стану неухильно дотримуватися принципу непоширення персональних даних про учасників crowd-проектів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вікіпедія під час війни. URL: <https://www.svoboda.org/a/nikto-ne-budet-progibatsa-pod-cenzuru-wikipedia-vo-vremya-voiny/31841297.html> (дата звернення: 01.11.2022).
2. Ганущин С. Н. Теоретико-методологічні аспекти застосування краудсорсингу та краудфандингу в практиці публічного адміністрування. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 81–90.
3. Гвардія наступу. URL: <https://storm.mvs.gov.ua> (дата звернення: 01.11.2022).
4. Знаткова О. М. Методологія застосування технології краудсорсингу в публічному управлінні в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 4. С. 73–80.
5. Іжа М., Крупник А. Трансформація публічного управління соціально-політичною модернізацією України. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. 4 (52). Одеса : ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2012. С. 3–7.
6. Кіреєва О. Перспективи краудсорсингу як інструменту співпраці органів влади та громадськості в контексті розвитку публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 97–104.

7. Ковбасюк Ю. В. Краудсорсинг як інструмент публічної влади. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 4. С. 349–357.
8. Кравцов О. Використання краудсорсингу в сучасному державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 4. С. 15–23.
9. Мазаракі А., Волосович С. Краудфандинг благодійності в умовах протидії збройній агресії. *Scientia Fructuosa*. 2023. № 1. С. 4–16.
10. Малишенко Л. О., Голка В. Є. Краудсорсингові проекти в контексті публічного виміру політики. *Політикус*. 2017. Вип. 4. С. 32–36.
11. Миротворець. URL: <https://myrotvorets.center> (дата звернення: 01.11.2022).
12. Народний Байрактар: акція йде світом. URL: <https://ua.korrespondent.net/ukraine/4489783-narodnyi-bairaktar-aktsiia-yde-svitom> (дата звернення: 01.11.2022).
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 р № 2259-IX.
14. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX.
15. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII.
16. Соціально активний громадянин. URL: <https://citizen.omr.gov.ua/discussion/> (дата звернення: 01.11.2022).
17. Стоп терор. URL: <https://stopterror.in.ua> (дата звернення: 01.11.2022).
18. Філіппова В. Д. Краудфандинг як спосіб залучення громадян до вирішення питань місцевого розвитку. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2021. № 2. С. 170–177.
19. Фонд «Повернись живим». URL: <https://savelife.in.ua> (дата звернення: 01.11.2022).
20. Цуркан М. Л. Управління розвитком персоналу на основі крауд-технологій. *Бізнес Інформ*. 2017. № 7. С. 246–251.
21. Aitamurto T., Landemore H. Crowdsourced deliberation: The case of the law on off-road traffic in Finland. *Policy & Internet*. 2016. Vol. 8 № 2. P. 174–196.
22. Chatfield A. T., Reddick C. G. Crowdsourced cybersecurity innovation: The case of the Pentagon's vulnerability reward program. *Information Policy*. 2018. Vol. 23. № 2. P. 177–194.
23. Dutil P. Crowdsourcing as a new instrument in the government's arsenal: Explorations and considerations. *Canadian Public Administration*. 2015. Vol. 58. № 3. P. 363–383.
24. Estellés-Arolas E., González-Ladrón-de-Guevara F. Towards an Integrated Crowdsourcing Definition. *Journal of Information Science*, 2012. Vol. 38. № 2. P. 67–80.
25. Geiger D., Schader M. Personalized Task Recommendation in Crowdsourcing Information Systems—Current State of the Art. *Decision Support Systems*. 2015. №65. P. 3–16.
26. Hamel G. The Future of Management. Harvard Business Review Press. 2007. 288 p.
27. Howe J. Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd is Driving the Future of Business. Random House Business, 2008. 312 p.
28. Howe J. The Rise of Crowdsourcing. *Wired Magazine*. 2006. № 14 (6). P. 1–4.
29. Johnson P., Robinson P. Civic hackathons: Innovation, procurement, or civic engagement? *Review of Policy Research*. 2014. Vol. 31. № 4. P. 349–357.
30. Leimeister J. M. Collective Intelligence. *Business & Information Systems Engineering*. 2010. Vol. 2. № 4. P. 245–248.
31. Liu H. K. Crowdsourcing government: Lessons from multiple disciplines. *Public Administration Review*. 2017. Vol. 77. № 5. P. 656–667.
32. Lodge M., Wegrich K. Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government? *Regulation & Governance*. 2015. Vol. 9. № 1. P. 30–46.
33. Mergel I., Desouza K. C. Implementing open innovation in the public sector: The case of challenge.gov. *Public Administration Review*. 2013. Vol. 73. № 6. P. 882–890.
34. Prpić J., Taeihagh A., Melton J. The fundamentals of policy crowdsourcing. *Policy & Internet*. 2015. Vol. 7. № 3. P. 340–361.
35. Taeihagh A. Crowdsourcing: A new tool for policy-making? *Policy Sciences*. 2017. Vol. 50. № 4. P. 629–647.

Стаття надійшла до редакції 9.11.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 1.12.2022 р.

Sokolik L. O.,

*Postgraduate Student of the Department of Public Administration and Regionalism,
Education and Research Institute of Public Service and Administration*

*Odesa Polytechnic National University,
1 Shevchenko av., Odesa, 65044, Ukraine*

e-mail: sokoliklarysa@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-7436-9749>

CROWD-TECHNOLOGIES IN THE GOVERNANCE SYSTEM UNDER CONDITIONS OF MILITARY LAW IN UKRAINE

Abstract. The article is devoted to the peculiarities of using crowd technologies in public institutions under conditions of military law in Ukraine. An analysis is made of the definition of crowd technologies in domestic and foreign literature. Criteria and indicators of crowd technologies are determined, including: a common goal as a factor of participants' identity; absence of legal contracts and agreements; operational horizontal communication; a small amount of resources spent; non-financial incentives and motivation for attracting new participants; generation of decisions and ideas, obtaining new knowledge; effective implementation on the Internet; unlimited number of participants. The systematic structure of crowd technological projects and the advantages of crowd technologies in public administration compared to traditional administrative levers are systematized. An overview of crowd technology typologies at the level of governance institutions is provided, including their time of implementation, initiator status, and more.

The reasons for the rapid development of crowd technologies in the conditions of a state of war have been identified, including: a high level of civic activity and responsibility of the population due to the efforts to counter Russian aggression; a high degree of development of civil society, especially the volunteer sector in the period preceding the full-scale Russian invasion; a culture of openness cultivated by the authorities following the Revolution of Dignity in 2014; a high level of trust in the military organization of the state and the overall legitimacy of the government, which became the center of unity for society; the presence of an information and network society actively introduced in Ukraine as a result of active policies of decentralization and digitization in previous years; a high level of development of the Internet and information and communication technologies, including as a result of the COVID-19 pandemic.

The peculiarities and examples of the application of crowd technologies in conditions of martial law in Ukraine have been investigated. Various types of crowdfunding, based on voluntary contributions, including crowdsourcing, crowddonating, crowdlending, and crowdinvesting, are classified as financial crowd technologies. Crowdstaffing, crowdrecruiting, crowdtraining, crowdhunting, and crowdassessment are classified as personnel crowd technologies responsible for personnel recruitment. The focus is on crowd technologies that optimize the activities of public authorities and organizations and implement innovations. The following are studied: crowdmarketing, crowdcomputing, crowdstorming, crowdforesight, crowdtesting, crowdcreation, crowdwiki, crowdactive, crowdfixing, crowdsearching, crowdmapping, crowdsolving, and crowdvoting. Conditions and recommendations for using the opportunities of crowd technologies in the governance system, including in conditions of martial law, are identified, including decentralization of governance, e-governance, and informatization.

The conditions and recommendations for utilizing the potential of crowd technologies in the governance system have been identified, including in the context of martial law.

Keywords: management technologies, crowd-technologies, martial law, decentralized governance, e-governance, informatization.

REFERENCES

1. Vikipediya pid chas viyny. URL: <https://www.svoboda.org/a/nikto-ne-budet-progibatsa-pod-cenzuru-wikipedia-vo-vremya-voiny/31841297.html> (data zvernennya: 01.11.2022) [in Ukrainian].
2. Hanushchyn, S.N. (2015). Teoretyko-metodolohichni aspekty zastosuvannya kraudsorsynhu ta kraudfandynhu v praktytsi publicznego administruvannya. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnya*, vyp. 43, 81–90 [in Ukrainian].

3. Hvardiya nastupu: URL: <https://storm.mvs.gov.ua> (data zvernennya: 01.11.2022) [in Ukrainian].
4. Znatkova, O.M. (2018). Metodolohiya zastosuvannya tekhnolohiyi kraudsorsynhu v publichnomu upravlinni v Ukrayini. *Teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya*, vyp. 4, 73–80 [in Ukrainian].
5. Izha, M., Krupnyk, A. (2012). Transformatsiya publichnoho upravlinnya sotsialno-politychnoy modernizatsiyeyu Ukrayiny. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnya*, vyp. 4 (52), 3–7 [in Ukrainian].
6. Kiryeyeva, O. (2016). Perspektyvy kraudsorsynhu yak instrumentu spivpratsi orhaniv vlady ta hromadskosti v konteksti rozvytku publichnoho upravlinnya. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, vyp. 2, 97–104 [in Ukrainian].
7. Kovbasyuk, Yu.V. (2016). Kraudsorsynh yak instrument publichnoyi vlady. *Aktualni problemy ekonomiky*, No. 4, 349–357 [in Ukrainian].
8. Kravtsov, O. (2014). Vykorystannya kraudsorsynhu v suchasnomu derzhavnomu upravlinni. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, vyp. 4, 15–23 [in Ukrainian].
9. Mazaraki, A., Volosovych, S. (2023). Kraudfandynh blahodiynosti v umovakh protydyi zbroyniy ahresiyi. *Scientia Fructuosa*, No. 1, 4–16 [in Ukrainian].
10. Malysenko, L.O., Holka, V.Ye. (2017). Kraudsorsynhovi proekty v konteksti publichnoho vymiru polityky. *Politykus*, vyp. 4, 32–36 [in Ukrainian].
11. Myrotvorets. URL: <https://myrotvorets.center> (data zvernennya: 01.11.2022) [in Ukrainian].
12. Narodnyy Bayraktar: aktsiya yde svitom. URL: <https://ua.korrespondent.net/ukraine/4489783-narodnyi-bairaktar-aktsiia-yde-svitom> (data zvernennya: 01.11.2022) [in Ukrainian].
13. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny shchodo funktsionuvannya derzhavnoyi sluzhby ta mistsevoho samovryaduvannya u period diyi voyennoho stanu: Zakon Ukrayiny vid 12.05.2022 r. No. 2259-IX [in Ukrainian].
14. Pro osnovy natsionalnoho sprotyvu: Zakon Ukrayiny vid 16.07.2021 r. No. 1702-IX [in Ukrainian].
15. Pro pravovyy rezhym voyennoho stanu: Zakon Ukrayiny vid 12.05.2015 r. No. 389-VIII [in Ukrainian].
16. Sotsialno aktyvnyy hromadyanyn. URL: <https://citizen.omr.gov.ua/discussion/> (data zvernennya: 01.11.2022) [in Ukrainian].
17. Stop teror. URL: <https://stopterror.in.ua> (data zvernennya: 01.11.2022) [in Ukrainian].
18. Filippova, V.D. (2021). Kraudfandynh yak sposib zaluchennya hromadyan do vyrishennya pytan mistsevoho rozvytku. *Visnyk Khersonskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu*, No. 2, 170–177 [in Ukrainian].
19. Fond «Povernys zhyvym». URL: <https://savelife.in.ua> (data zvernennya: 01.11.2022) [in Ukrainian].
20. Tsurkan, M.L. (2017). Upravlinnya rozvytkom personalu na osnovi kraud-tekhnolohiy. *Biznes Inform*, No. 7, 246–251 [in Ukrainian].
21. Aitamurto T., Landemore H. (2016). Crowdsourced deliberation: The case of the law on off-road traffic in Finland. *Policy & Internet*, vol. 8, No. 2, 174–196.
22. Chatfield A. T., Reddick C. G. (2018). Crowdsourced cybersecurity innovation: The case of the Pentagon's vulnerability reward program. *Information Polity*, vol. 23, No 2, 177–194.
23. Dutil P. (2015). Crowdsourcing as a new instrument in the government's arsenal: Explorations and considerations. *Canadian Public Administration*, vol. 58, No. 3, 363–383.
24. Estellés-Arolas E., González-Ladrón-de-Guevara F. (2012). Towards an Integrated Crowdsourcing Definition. *Journal of Information Science*, vol. 38, No. 2, 67–80.
25. Geiger D., Schader M. (2015). Personalized Task Recommendation in Crowdsourcing Information Systems—Current State of the Art. *Decision Support Systems*, No. 65, 3–16.
26. Hamel G. (2007). *The Future of Management*. Harvard Business Review Press.
27. Howe J. (2008). *Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd is Driving the Future of Business*. Random House Business.
28. Howe J. (2006). The Rise of Crowdsourcing. *Wired Magazine*, No. 14 (6), 1–4.
29. Johnson P., Robinson P. (2014). Civic hackathons: Innovation, procurement, or civic engagement? *Review of Policy Research*, vol. 31, No. 4, 349–357.

30. Leimeister J. M. (2010). Collective Intelligence. *Business & Information Systems Engineering*, vol. 2, No. 4, 245–248.
31. Liu H. K. (2017). Crowdsourcing government: Lessons from multiple disciplines. *Public Administration Review*, vol. 77, No. 5, 656–667.
32. Lodge M., Wegrich K. (2015). Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government? *Regulation & Governance*, vol. 9, No 1, 30–46.
33. Mergel I., Desouza K. C. (2013). Implementing open innovation in the public sector: The case of challenge.gov. *Public Administration Review*, vol. 73, No. 6, 882–890.
34. Prpić J., Taeihagh A., Melton J. (2015). The fundamentals of policy crowdsourcing. *Policy & Internet*, vol. 7, No. 3, 340–361.
35. Taeihagh A. (2017). Crowdsourcing: A new tool for policy-making? *Policy Sciences*, vol. 50, No. 4, 629–647.

The article was received by the editors 9.11.2022.

The article is recommended for printing 1.12.2022.

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-04>
УДК 351.862.2:504.064.36

Шведун Вікторія Олександрівна,
доктор наук з державного управління, професор,
начальник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України,
вулиця Чернишевська, 94, 61023 м. Харків, Україна

e-mail: applevikvs@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-5170-4222>

Ігнат'єв Олександр Михайлович,
доктор філософії за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»,
Національного університету цивільного захисту України,
вулиця Чернишевська, 94, 61023 м. Харків, Україна

e-mail: Ignatiev@ukr.net <https://orcid.org/0000-0003-3280-3468>

Поступна Олена Вікторівна,
доктор наук з державного управління, професор,
доцент кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України,
вулиця Чернишевська, 94, 61023 м. Харків, Україна

e-mail: posolv48@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-0622-0966>

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ОПЕРАТИВНОГО МОНІТОРИНГУ СТАНУ ПОТЕНЦІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ОБ'ЄКТІВ

Анотація. Досліджено проблеми із функціонуванням сучасної Єдиної державної системи цивільного захисту, а саме: проблеми функціонування єдиного інформаційного середовища для оперативного постачання даних моніторингу стану потенційно небезпечних об'єктів, лише часткова автоматизація процесів, пов'язаних з організацією діалогу «диспетчер – заявник» під час регламентування проходження інформації у системі екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112.

Проведено аналіз механізму проходження інформації у системі екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112. Показано, що наразі автоматизовано тільки частину процесів, пов'язаних з організацією діалогу «диспетчер – заявник» та відображення оперативної обстановки на електрифікованому плані.

Доведено, що територіальні та функціональні підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту на теперішній час не забезпечують належне щоденне збирання, оброблення, передавання та аналізування інформації про ймовірність виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру й відпрацювання запобіжних заходів і пропозицій щодо їх проведення.

Як цитувати: Шведун В. О., Ігнат'єв О. М., Поступна О. В. Проблеми функціонування механізмів державного управління щодо оперативного моніторингу стану потенційно небезпечних об'єктів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 57–70. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-04>

In cites: Shvedun, V.O., Ihnatiev, O.M., Postupna, O.V. (2022). Problems of functioning of public administration mechanisms concerning the operational monitoring of the state of potentially dangerous objects. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 57–70. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-04> [in Ukrainian].

Підтверджено необхідність вдосконалення інформаційного механізму державного управління моніторингом стану потенційно небезпечних об'єктів через розроблення програмних комплексів, що ґрунтуються на функціонуванні інтелектуальних систем, які орієнтовані на обробку неструктурованих даних методами Sentiment Analysis.

Ключові слова: механізми державного управління, моніторинг, потенційно небезпечні об'єкти, надзвичайна ситуація, Єдина державна система цивільного захисту, прогнозування, система оперативного-диспетчерського управління, екстрений виклик.

Постановка проблеми. Розроблення і реалізація дієвих заходів із запобігання надзвичайних ситуацій (НС) на потенційно небезпечних об'єктах (ПНО), а також мінімізація неминучих втрат від таких НС належать до пріоритетних завдань публічного управління. Від успішного вирішення цих завдань безпосередньо залежать стійкість розвитку економіки України й підвищення добробуту та здоров'я населення держави.

Світова практика демонструє, що найефективнішим способом зниження соціально-економічних наслідків від НС природного і техногенного характеру є їх попередження, у підґрунті якого лежить безперервний моніторинг стану ПНО, що дає змогу здійснювати інформаційну підтримку процедур ухвалення управлінських рішень щодо попередження НС.

Як свідчить багаторічний досвід, без урахування даних моніторингу і прогнозування НС неможливо планувати розвиток територій, ухвалювати рішення про будівництво промислових і соціальних об'єктів, розробляти програми і плани з попередження та ліквідації можливих НС. Від ефективності та якості проведення моніторингу і прогнозування залежать ефективність і якість програм та планів, ухвалення рішень щодо запобігання та ліквідації НС. Варто підкреслити, що якість моніторингу і прогнозування НС значною мірою впливають на ефективність діяльності у сфері зниження ризиків виникнення НС і зменшення їх масштабів.

Усе це передбачає активізацію фундаментальних і прикладних міждисциплінарних досліджень широкого кола проблем, пов'язаних із забезпеченням ефективного функціонування механізмів публічного управління у сфері моніторингу стану ПНО.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні науково-практичні засади публічного управління досліджувалися у численних працях вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема таких, як Ю. Абрамов, В. Андронов, Л. Антонова, Т. Берні, Д. Вудворд, В. Гречанінов, С. Домбровська, А. Коссе, П. Кропотов, А. Крюков, М. Кулешов, П. Лоуренс, С. Майстро, О. Мельниченко, Р. Приходько, Д. П'ю, В. Садковий, О. Соболев, Д. Сталкер, В. Тютюник, Р. Шехнер та ін.

Крім того, окремі напрями моніторингу стану ПНО розглядалися такими дослідниками, як Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, В. Бегун, А. Васильєв, І. Герасимов, Ю. Израель, В. Калутін, О. Кірочкін, А. Коган, М. Лапін, К. Левчук, О. Лунєв, В. Малиновський, М. Малишев, В. Мороз, М. Наумова, Г. Попов, Р. Рудніцька, А. Слінко, В. Федоров, О. Федорчак та ін.

Проте чимало питань стосовно визначення змісту та складових механізму державного управління моніторингом стану ПНО залишаються недостатньо дослідженими. Поточна ситуація потребує розроблення і реалізації ефективних механізмів державного управління в галузі забезпечення безпеки ПНО, спрямованих на послідовне зниження ризику аварій на ПНО, а також на вдосконалення підходів і методів державного регулювання в цій галузі з урахуванням сучасних вимог та умов.

Мета статті - аналіз та діагностування проблем механізмів державного управління моніторингом стану ПНО в Україні в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Стан механізмів державного управління моніторингом стану ПНО в Україні можна розглянути на прикладі Єдиної автоматизованої системи моніторингу, управління та запобігання виникнення НС [1]. Ця автоматизована система є тим фундаментом, без чіткого функціонування якого є неможливим якісне функціонування всієї Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ).

Очевидно, що завчасне реагування на загрозу виникнення НС є сукупністю організаційних, інженерно-технічних і технологічних, медико-біологічних, фінансово-економічних, екологічних, спеціальних та інших заходів, що здійснюються заздалегідь із такими цілями:

- систематичного спостереження та отримання потрібної первинної інформації для ухвалення управлінських рішень, пов'язаних з усуненням загрози виникнення НС або реагуванням на неї;

- створення на певній території чи об'єкті економіки умов для захисту населення, матеріальних цінностей та довкілля від дії уражальних чинників на прогнозовані за масштабами і наслідками можливі НС;

- забезпечення ефективного застосування за призначенням органів управління, сил і засобів ЦЗ.

Механізмом, який виконує систематичне спостереження і контроль за об'єктами, процесами і системами захисту, прогнозування зон та наслідків імовірних НС, стану впровадження превентивних заходів щодо зменшення їх масштабів, збирання, оброблення, передавання та збереження зазначеної інформації, є моніторинг (рис. 1).

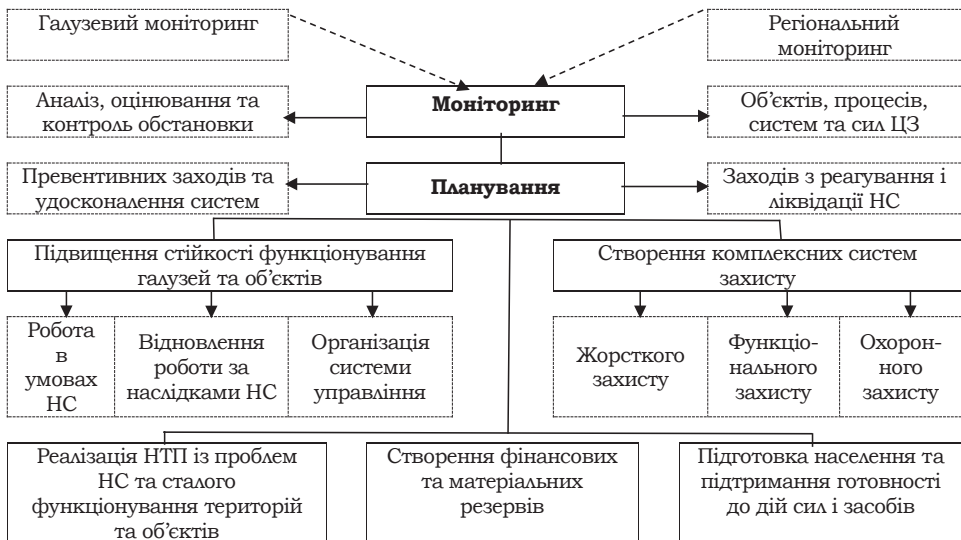


Рис. 1. Складові завчасного реагування на загрозу виникнення НС

Fig. 1. Components of an early response to the threat of an emergency situation

Джерело: складено на підставі роботи «Основи цивільного захисту» (Бикова О. В. та ін.) [5]

Моніторинг слід здійснювати з використанням багатьох методів і засобів за принципом максимального залучення наявних організаційних структур суб'єктів моніторингу техногенно-екологічної безпеки та НС [2].

Так, наприклад, моніторинг і прогнозування вихідних подій, що ініціюють НС гідрометеорологічного характеру, здійснюється відповідними установами, які, крім того, ведуть моніторинг стану і забруднення атмосфери, води і ґрунту. Сейсмічні спостереження і прогнозування землетрусів у країні здійснюються системою сейсмологічних спостережень і прогнозування землетрусів, до якої належать установи і системи спостереження Національної академії наук, Міноборони і Держбуду [3].

Екологічні структури здійснюють загальне керівництво державною системою екологічного моніторингу. Міністерство охорони здоров'я через територіальні органи санітарно-епідеміологічного нагляду організовує і здійснює соціально-гігієнічний моніторинг і прогнозування у цій сфері [4].

Моніторинг стану техногенних об'єктів і прогнозування аварійності здійснюють структури промислової безпеки й атомного регулювання, а також наглядові органи у складі центральних органів виконавчої влади відповідно до галузей економіки [5]. Силкові структури здійснюють моніторинг зовнішніх дестабілізуючих факторів (збройних конфліктів, терористичних актів тощо) [6].

Для України поки що залишається проблемою повна інтеграція суб'єктів такого загальнодержавного моніторингу в єдину систему, розроблення єдиної методології збору, накопичення і передання моніторингової інформації [7]. Тому законодавство визначає завдання лише для загальнодержавної системи спостереження і контролю через збирання, опрацювання і передання інформації про стан довкілля, забруднення харчових продуктів, продовольчої сировини, фуражу й води радіоактивними та хімічними речовинами, мікроорганізмами й іншими біологічними агентами [8].

Головним інструментарієм здійснення такого моніторингу стають паспортизація ПНО, декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки (ОПН), експертні оцінки стану готовності об'єктів економіки і територій до дій щодо захисту та функціонування в умовах НС, комплексне оцінювання з визначення інтегральних показників небезпеки регіонів щодо виникнення НС, керівництво мережею спостереження та лабораторного контролю в особливий період (гідрометеорологічні та санітарно-епідеміологічні станції, ветеринарні й агрохімічні лабораторії). Економічний ефект від моніторингу НС отримується завдяки скороченню часу на підготовку до робіт з реагування та ліквідації їх наслідків, а також завдяки отриманню об'єктивних даних для планування.

Єдине інформаційне середовище для оперативного постачання даних такого моніторингу виконавцям із метою прогнозування ризиків виникнення та розвитку сценаріїв НС, має забезпечувати Урядова інформаційно-аналітична система з питань НС (УІАС НС) [9], створена для підтримки процесів підготовки, ухвалення і контролю виконання управлінських рішень, пов'язаних з НС, на підставі комплексної обробки оперативних, аналітичних, нормативно-довідкових, експертних та статистичних даних від різних джерел (рис. 2).

УІАС НС призначається для оперативного забезпечення Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, центральних органів виконавчої влади експертно-аналітичною, прогнозною, довідково-статистичною, фактографічною, контрольною-звітною та управлінською інформацією з використанням су-

часних інформаційних технологій для вирішення завдань, пов'язаних з техногенно-екологічною безпекою та НС.



Рис. 2. Структура УІАС НС

Fig. 2. Structure of the Governmental Information and Analytical System on Emergencies

Джерело: складено на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 16.12.1999 № 2303 «Про створення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій» [10]

Основні функції УІАС НС:

- автоматизація процесів отримання достовірної інформації щодо НС, оперативне інформування про НС, що сталась;
- підготовка проектів рішень стосовно планування заходів з ліквідації наслідків та попередження НС;
- систематизація даних про НС та їх передумови, експертне оцінювання характеру НС та потрібних ресурсів для усунення їх наслідків;
- аналіз передумов, прогнозування та моделювання НС;
- прогнозування впливу найбільш небезпечних НС на стан ПНО;
- формування звітів щодо НС для керівництва.

З метою завчасного здійснення заходів щодо реагування на загрозу виникнення НС і максимально можливого зниження втрат від їх наслідків здійснюється планування заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у межах державних систем протидії НС.

Планування здійснюється на підставі аналізу моніторингової інформації щодо прогнозу загрози виникнення зон НС і дає опис структури й організації потрібних дій щодо запобігання, локалізації та ліквідації наслідків НС, визначає терміни їх виконання та відповідальних виконавців, організаційні структури управління заходами і діями, сили і засоби, фінансові, матеріальні та інші ресурси, а також порядок забезпечення дій, взаємодії та навчання всіх суб'єктів реагування на НС.

Крім того, на картах і планах виділяють прогнозовані зони можливого небезпечного землетрусу, можливого катастрофічного затоплення, можливих небезпечних геологічних явищ, радіоактивного забруднення чи хімічного зараження [11], прикордонна зона, зона можливих руйнувань унаслідок застосування засобів ураження, можливого утворення завалів, позаміська зона (рис. 3).

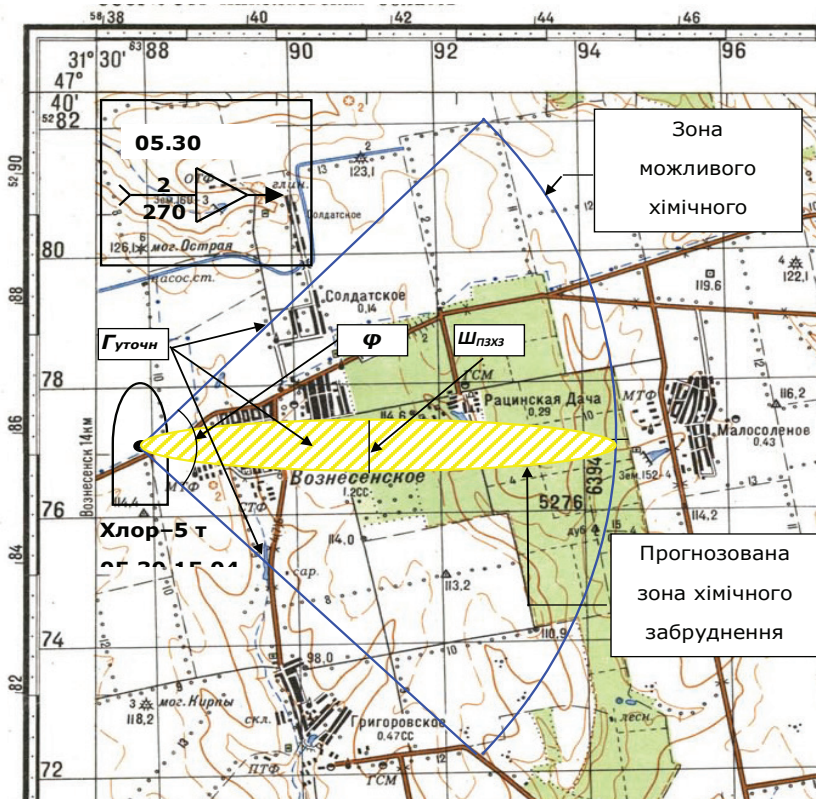


Рис. 3. Приклад нанесення на карту хімічної обстановки (варіант)
 Fig. 3. An example of mapping the chemical situation (option)

Джерело: складено на підставі роботи «Оцінка наслідків надзвичайних ситуацій радіаційного та хімічного характеру при аваріях на потенційно небезпечних об'єктах. Методичні вказівки та завдання до виконання розрахунково-графічної роботи» (Ігнат'єв О. М., Фесенко Г. В.) [11]

Планування в межах систем протидії НС здійснюється за двома основними напрямками:

- 1) превентивні заходи щодо зниження ризиків і зменшення масштабів НС;
- 2) заходи щодо захисту населення і територій, локалізації та ліквідації наслідків НС екстреного реагування, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, відновлювальні роботи, реабілітаційні заходи й відшкодування збитків.

Комплексні системи захисту у разі загрози або виникнення НС умовно охоплюють системи жорсткого, функціонального, охоронного та природного захисту [12].

Під час побудови системи жорсткого захисту (подолання якої має спричинювати витрати певної енергії) враховуються заходи технологічного характеру з удосконалення технологічних процесів, підвищення надійності технологічного обладнання та експлуатаційної надійності систем, своєчасного оновлення виробничих фондів, застосування якісної конструкторської документації, високоякісної сировини, матеріалів, комплектуючих виробів, використання кваліфікованого персоналу, створення і використання ефективних систем контролю і технічної діагностики, безаварійної зупинки виробництва, локалізації і ліквідації аварійних ситуацій і багато чого іншого.

Роботу щодо розроблення і запровадження технологічного захисту ведуть відповідні технологічні служби підприємства та їх підрозділи з охорони праці та промислової безпеки. Здійснюються спеціальні заходи інженерного захисту територій, обумовлені особливостями джерел виникнення НС, будівництво протизсувних, протиповіневих (греблі, шлюзи, дамби тощо), протиселевих, протилавинних, протиерозійних та інших інженерних споруд спеціального призначення.

Створення функціонального захисту передбачає створення умов для узгоджених дій персоналу об'єктів економіки та виконання певних функцій органами управління, силами реагування з припинення функціонування аварійних об'єктів або запобігання розвитку небезпечної події та мінімізації її наслідків, з інформування та оповіщення населення, розгортання в умовах НС потрібної кількості лікувальних закладів, контролю за якістю харчових продуктів, продовольчої сировини і питної води, впровадження засобів, способів і методів виявлення та оцінювання радіаційної і хімічної обстановки, підтримання у готовності до дій сил реагування та навчання населення способам захисту у разі виникнення НС. Охоронний захист – це вид спеціального захисту від несанкціонованого та терористичного впливу.

Розглянемо механізми публічного управління у сфері цивільного захисту за складовою ліквідації НС, до складу яких належить і інформаційний механізм публічного управління моніторингом стану ПНО. У цьому контексті визначимо термін «ліквідація НС» як проведення у зоні НС усіх видів рятувальних та невідкладних робіт, а також організація першочергового життєзабезпечення постраждалого населення і рятувальників. Отже, підсистемами публічного управління у сфері ЦЗ за складовою ліквідації НС стають:

- негайне реагування на НС;
- аварійно-рятувальні, аварійно-відновлювальні та інші невідкладні роботи, повна ліквідація наслідків НС;
- життєзабезпечення потерпілого населення та рятувальників.

Негайне реагування згадується як виконання взаємоузгоджених дій органів управління ЄДСНС стосовно негайного отримання інформації, своєчасного повідомлення населення і зацікавлених структур, аналіз обстановки, ухвалення рішень та організація дій сил і засобів щодо ліквідації НС.

Головними показниками, що характеризують сам процес негайного реагування, стають ступінь адекватності заходів протидії реальним загрозам НС і час, потрібний для мобілізації системи для їх впровадження. Слід також зазначити, що час мобілізації системи (з часу виникнення НС до часу безпосередніх дій щодо захисту, локалізації та ліквідації наслідків НС, t_m) безпосередньо впливає на кількісні показники збитків, із зменшенням часу мобілізації системи зменшується розмір збитків (оперативність реагування системи на виникнення НС) [13].

Отримання інформації про загрозу або виникнення НС відбувається за затвердженим регламентом її подання та планом реагування на НС по телефонних та радіоканалах зв'язку усно з подальшою обов'язковою письмовою доповіддю по факсу чи телеграфних каналах, а також через комп'ютерні мережі. Первинне оцінювання факту загрози або виникнення події на її відповідність виду й рівню НС виконують наявні оперативно-чергові та диспетчерські служби. Система зв'язку, яка забезпечує передавання текстів звернення, документованих доповідей, відеоінформації і цифрової автоматизованої інформації, створюється завчасно і містить у собі стаціонарну та мобільну мережі зв'язку [14].

Для оповіщення чергових служб територіальних органів управління ЦЗ та НС, органів внутрішніх справ, сил та населення створюються спеціальні системи централізованого оповіщення (СЦО). Системи мають державний, регіональний, місцевий та об'єктовий рівні [14].

СЦО забезпечують можливість циркулярного або вибіркового оповіщення чергових служб та посадових осіб центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, керівників певних підприємств, установ та організацій, які ухвалюють рішення щодо захисту й організації дій з локалізації і ліквідації НС, чергових аварійно-рятувальних служб, а також населення, яке проживає в зоні можливого ураження.

Інформація, яка доводиться до відома посадових осіб органів управління і сил, має оперативний характер. До відома населення доводиться інформація про характер і масштаби загрози та рекомендації щодо способів і методів їх захисту, а також ужиття заходів безпеки в умовах, які склалися.

На потенційно небезпечних підприємствах, на яких зона ураження не виходить за їх територію, створюються об'єктові системи оповіщення. Ці системи оповіщення мають забезпечувати оповіщення керівників та інших працівників підприємства, оперативних чергових аварійних служб, відповідних територіальних органів ЦЗ та НС і територіальних органів МВС через прямі телефони [15].

По отриманню інформації про загрозу чи виникнення НС органи управління і сили переходять у режим підвищеної готовності або режим НС, розгортаються місця для роботи (пункти управління, кризові центри) органів управління і комісії з ліквідації НС, забезпечуються постійне чергування на системах зв'язку та обмін інформацією за відповідними напрямками, формуються і розпочинають роботу мобільні та робочі групи органів управління, аналізується оперативна обстановка.

До зони НС вирушають чергові сили органів і підрозділів ЦЗ і виїзні бригади екстрених служб допомоги населенню для проведення першочергових робіт з ліквідації НС, здійснення медико-санітарних заходів та охорони правопорядку, а також постійного інформування про правила поведінки у зоні НС в умовах, що склалися.

Обсяг і зміст заходів з ліквідації НС визначаються з дотриманням вищої потрібної достатності та максимально можливого використання наявних сил і засобів. Під час організації дій і заходів щодо ліквідації НС визначаються загальна структура управління (комісія з ліквідації НС, спеціально уповноважений керівник з ліквідації НС і його штаб, мобільні групи органів управління та служб), комплекс заходів щодо ліквідації НС та її наслідків, угруповання сил і засобів, організація взаємодії, порядок нарощення сил і засобів та організація основних видів забезпечення дій у зоні НС [15].

Наразі функціонує система оперативного-диспетчерського управління (СОДУ). Метою провадження СОДУ є максимальна автоматизація диспетчерських функцій, скорочення термінів обробки викликів та висилання техніки, що є вирішальним фактором під час ліквідації НС і рятування людей.

Наразі СОДУ керує функціонуванням служби «112» з переадресацією повідомлень на інші служби екстреної допомоги (101, 102, 103, 104) у тимчасовому режимі, здійснює прийом та обробку викликів не лише на спецлініях «101», а й на спецлініях «112» стаціонарних абонентів телефонної мережі загального користування міста та абонентів мобільного стільникового зв'язку міста й області.

Регламент проходження інформації у системі екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 визначається «Порядком функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112». Він визначає механізм проходження інформації у системі екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (далі – система 112). Оператори телекомунікацій зобов'язані забезпечити маршрутизацію екстрених викликів до центрів екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (далі – центри 112). Отже, оператори центрів 112:

- приймають та обробляють екстрені виклики за допомогою програмно-апаратного комплексу;
- збирають під час оброблення екстреного виклику інформацію про екстрену ситуацію;
- класифікують екстрені ситуації;
- заповнюють електронну картку екстреної ситуації (далі – електронна картка).

До електронної картки автоматично вноситься аудіозапис екстреного виклику, електронна карта з позначенням місця екстреної ситуації, а також інформація, що міститься в базах даних операторів телекомунікацій. Електронна картка архівується та зберігається протягом трьох років у базі даних системи 112.

Передбачалося, що в СОДУ будуть автоматизовані такі процеси:

- діалогу «диспетчер – заявник» селекції корисної інформації;
- аналізу інформації, яка надходить, і виготовлення оптимального управлінського рішення;
- передання наказів підрозділам ОРС, контролю виконання наказів щодо ліквідації НС;
- складання відомостей про зміни складу пожежної і спеціальної техніки в частинах ОРС і на пожежах;
- оптимального маршруту руху техніки до місця ліквідації НС;
- пошуку оперативних планів ліквідації пожеж та інших НС щодо конкретних об'єктів;
- відображення оперативної обстановки на електрифікованому плані;
- відображення наявності пожежної техніки в частинах ОРС щодо реального масштабу часу;
- відображення на світловому плані маршруту руху пожежної техніки до місця пожежі або інший НС у реальній топографії і реальному масштабі часу;
- контролю часу прибуття техніки на місце ліквідації НС (пожежі) і в частину (підрозділ) ОРС;
- прогнозування розвитку пожеж та інших НС для найбільш важливих об'єктів;
- ухвалення наперед управлінських рішень щодо ліквідації пожеж та інших НС.

Проте наразі автоматизовано тільки частину процесів, пов'язаних з організацією діалогу «диспетчер – заявник» та відображення оперативної обстановки на електрифікованому плані.

Основою реалізації стійкого зв'язку з клієнтами на програмному рівні під час прийняття екстрених викликів 101 та 112 є вільне програмне забезпечення (ВПО, англ. free software, також software libre або libre software), вільний софт – програмне забезпечення, користувачі якого мають право «свободи» на його необмежені встановлення, запуск, вільне використання, вивчення, поширення і зміну (вдосконалення), а також поширення копій і результатів зміни. Таким додатком є Asterisk.

Це проєкт з відкритим вихідним кодом компанії Digium, вигідно започаткований Марком Спенсером. Asterisk має всі можливості класичної АТС, підтримує безліч VoIP-протоколів і надає функції голосової пошти, конференцій, інтерактивного голосового меню (IVR), центру обробки викликів (постановка дзвінків у чергу і розподіл їх за агентами з використанням різних алгоритмів), запис CDR та інші функції. Для створення власної функціональності можна скористатися власною мовою Asterisk для написання діалплану, написавши модуль мовою С або скориставшись AGI, який є гнучким та універсальним інтерфейсом для інтеграції із зовнішніми системами обробки даних (при цьому модуль можна написати на будь-якій мові програмування).

Структура Asterisk є повністю модулярною, інтерфейс командного рядка дає змогу перевантажувати окремі модулі та їх конфігурації, не порушуючи роботи в цілому і не розриваючи встановлені з'єднання, а також вивантажувати і завантажувати інтерфейси, файли і кодеки. Додаток робить прозорим сполучення між усіма підтримуваними інтерфейсами, об'єднуючи різні телефонні системи в єдине мережеве середовище.

Завдяки відкритій ліцензії Asterisk активно розвивається і підтримується тисячами людей з усієї планети. Протягом останніх двох років додатки Asterisk активно розвиваються в Сполучених Штатах і Європі. У тому чи іншому вигляді Asterisk посів міцне місце на ринку ІТ-технологій (понад 1000 компаній, центри підтримки, online-консультації). Багато компаній застосовують Asterisk у своїх серійних VoIP-пристроях, наприклад компанії Linksys, Nateks тощо.

Як система управління взаємовідносинами з клієнтами (CRM, CRM-система, скорочення від англ. Customer Relationship Management) використовується комерційна CRM-система з відкритими початковими кодами SugarCRM. SugarCRM надає CRM-системам переважну більшість функціональних можливостей. SugarCRM можна розгорнути на більшості *nix систем (Linux, FreeBSD, Solaris тощо), а також на Microsoft Windows. Типова конфігурація SugarCRM передбачає використання як СУБД MySQL або Microsoft SQL Server Compact Edition, однак комерційні версії можуть використовувати вже Microsoft SQL Server 2008 та Oracle. Як http-сервер може використовуватись Apache або MS IIS для випадку розміщення системи на Windows-платформі [16].

Слід зазначити, що, відповідно до наказу Голови ДСНС України «Про затвердження Порядку використання інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і Порядку використання та обліку комп'ютерних про-

грам» [17] у системі ДСНС пріоритетним є використання комп'ютерних програм вільного використання. Тому всі частини і підрозділи використовують у своїй роботі вільний офіс – набір офісних додатків, що працюють під управлінням Microsoft Windows і Linux, розрахованих на широке застосування в домашніх, офісних і корпоративних системах.

Позиціонується це як альтернатива комерційним пропріетарним додаткам. До складу пакету входять офісні програми (OpenOffice.org), інтернет-браузер (Firefox), поштова програма (Thunderbird), SeaMonkey, система управління базами даних (MySQL), графічний редактор (GIMP), програма верстки (Scribus), календар-органайзер (Sunbird), векторний редактор (Inkscape), архіватор (7-Zip), клієнти обміну повідомленнями, а також супутні пакету середувище виконання Java-додатків та Adobe Reader.

Масштабна гуманітарна криза та руйнування ПНО й ОПН у східних та південних регіонах України внаслідок ведення повномасштабних бойових дій висвітили певні недоліки у функціонуванні ЄДСЦЗ.

Кодекс цивільного захисту України визначає необхідність проведення постійного моніторингу і прогнозування НС з метою їх попередження. Проте «де-юре» загальнодержавної системи моніторингу джерел НС та їх прогнозування у державі досі ще не створено. Через це територіальні та функціональні підсистеми ЄДСЦЗ не забезпечують належне щоденне збирання, оброблення, передавання та аналізування інформації про ймовірність виникнення НС техногенного та природного характеру й відпрацювання запобіжних заходів і пропозицій щодо їх проведення.

Висновки та перспективи подальших розвідок у зазначеному напрямку. Аналіз функціонування механізмів державного управління моніторингом стану ПНО в Україні показав проблеми із функціонуванням сучасної ЄДСЦЗ. Такими є проблеми функціонування єдиного інформаційного середовища для оперативного постачання даних моніторингу стану ПНО, незавершеність створення УІАС НС; лише часткова автоматизація процесів, пов'язаних з організацією діалогу «диспетчер – заявник» під час регламентування проходження інформації у системі екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112. Для України поки що залишається проблемою повна інтеграція суб'єктів загальнодержавного моніторингу в єдину систему, розроблення єдиної методології збору, накопичення і передання моніторингової інформації. Тому законодавство визначає завдання тільки для загальнодержавної системи спостереження і контролю через збирання, опрацювання і передання інформації про стан довкілля, забруднення харчових продуктів, продовольчої сировини, фуражу й води радіоактивними і хімічними речовинами, мікроорганізмами та іншими біологічними агентами.

На наш погляд, з метою подолання проблем із функціонуванням сучасної ЄДСЦЗ необхідно насамперед вдосконалювати інформаційний механізм державного управління моніторингом стану потенційно небезпечних об'єктів через розроблення програмних комплексів, що ґрунтуються на функціонуванні інтелектуальних систем. Особливу увагу слід приділяти експертним системам та обробці неструктурованих даних методами Sentiment Analysis.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гречанінов В. Ф. Рекомендації щодо функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в сучасних умовах (перша редакція) / Український науково-дослідний інститут цивільного захисту. 2016. URL: http://undicz.dsns.gov.ua/files/2016/8/30/Persha_redakciya_rekomendaciy_EDSCZ.pdf (дата звернення: 13.10.2019).
2. Кропотов П. П., Бегун В. В., Гречанінов В. Ф. Створення сучасної системи моніторингу безпеки – актуальна державна та наукова задача. *Системи обробки інформації*. 2015. Вип. 11 (136). С. 199–206.
3. Моніторинг довкілля : підручник / В. М. Боголюбов, М. О. Клименко, В. Б. Монін та ін. ; за ред. В. М. Боголюбова і Т. А. Сафранова. Херсон : Гринь Д.С., 2011. 530 с.
4. Нейко Є. М., Рудько Г. І., Смоляр Н. І. Медико-геоекологічний аналіз стану довкілля як інструмент оцінювання та контролю здоров'я населення. Івано-Франківськ : Екор, 2001. 350 с.
5. Основи цивільного захисту : навч. посіб. / Бикова О. В., Болієв О. Ч., Деревинський Д. М., Єлісєєв В. Н. та ін. ; за заг. ред. М. В. Болотських ; МНС України ; Ун-т цивільного захисту України ; Ін-тут держ. упр. у сфері цивільного захисту. Київ, 2008. 223 с.
6. Про призначення робочої групи зі створення Ситуаційного центру Міністерства оборони України : наказ Міністра оборони України від 20.01.2012 р. № 32. URL: <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=23058> (дата звернення: 14.03.2022).
7. Шведун В. О., Ігнат'єв О. М. Удосконалення державного управління моніторингом потенційно небезпечних об'єктів з використанням європейської процедури оцінки впливу на навколишнє середовище. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу : теоретичні та практичні аспекти* : матеріали V Всеукр. за міжнар. участю наук.-практ. конф., м. Полтава, 22 жовт. 2020 р. Полтава : Россав, 2020. Ч. 1. С. 140–142.
8. Про введення в дію Методики спостережень щодо оцінки радіаційної та хімічної обстановки : наказ МВС України від 27.11.2019 р. № 986. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0083-20#Text> (дата звернення: 17.10.2021).
9. Про утворення Координаційної ради із створення та функціонування Урядової інформаційно-аналітичної системи з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2001 р. № 215. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2001-%D0%BF> (дата звернення: 14.03.2022).
10. Про створення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.1999 р. № 2303. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2303-99-%D0%BF> (дата звернення: 19.10.2021).
11. Ігнат'єв О. М., Фесенко Г. В. Оцінка наслідків надзвичайних ситуацій радіаційного та хімічного характеру при аваріях на потенційно небезпечних об'єктах : метод. вказівки та завдання до викон. розрах.-граф. роботи. Харків : НУЦЗУ, 2016. 32 с.
12. Стеблюк М. І. Цивільна оборона та цивільний захист : підручник. Київ : Знання Прес, 2007. 487 с.
13. Ігнат'єв О. М. Аналіз і оцінка організаційного механізму забезпечення державного управління моніторингом стану потенційно небезпечних об'єктів. *Право та державне управління*. 2020. Вип. № 3. С. 100–106. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2020/3/15>.
14. Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та зв'язку у сфері цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.02.2022).
15. Реагування на надзвичайні ситуації : навч. посіб. / О. Г. Барило, П. Б. Волянський, С. О. Гур'єв та ін. Київ : Бланк-Прес, 2014. 210 с.
16. Ihnatiev O. State and problems of the information mechanism of public management of monitoring of the state of potentially dangerous objects in Ukraine. *Public administration and state security aspects*. 2022. Vol. 2/1. P. 138–149. DOI: <https://doi.org/10.52363/passa-2022.1-14>
17. Про затвердження Порядку використання та обліку комп'ютерних програм та інформаційно-телекомунікаційних систем і Порядку використання та обліку комп'ютерних програм : наказ Голови ДСНС України від 19.07.2019 № 425. Київ : Державна служба України з надзвичайних ситуацій, 2019.

Стаття надійшла до редакції 17.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 12.11.2022 р.

Shvedun V. O.,

Doctor of Science in Public Administration, Full Professor,
Head of the Scientific Department on Problems of Management in the Civil Defence Sphere
of the Educational, Scientific and Production center, National University of Civil Defence of Ukraine,
94 Chernyshevskaya Str., Kharkiv, 61023, Ukraine
e-mail: aplevikvs@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-5170-4222>

Ihnatiev O. M.,

Doctor of Philosophy (Public Management and Administration),
Senior Lecturer of the Department of Military Training,
National University of Civil Defence of Ukraine,
94 Chernyshevskaya Str., Kharkiv, 61023, Ukraine
e-mail: ignatiev@ukr.net <https://orcid.org/0000-0003-3280-3468>

Postupna O. V.,

Doctor of Science in Public Administration, Full Professor,
Associate Professor of the Department of Management of Educational-scientific-production center,
National University of Civil Defence of Ukraine,
94 Chernyshevskaya Str., Kharkiv, 61023, Ukraine
e-mail: posolv48@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-0622-0966>

PROBLEMS OF FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS CONCERNING THE OPERATIONAL MONITORING OF THE STATE OF POTENTIALLY DANGEROUS OBJECTS

Abstract. The problems concerning functioning of the modern Unified State Civil Protection System were studied, namely: the problems of functioning of a single information environment for the prompt supply of data on monitoring the state of potentially dangerous objects, only partial automation of processes concerning organization of the “dispatcher-applicant” dialogue during regulation passing information in the system of emergency assistance to the population using the single telephone number 112.

An analysis of the mechanism of information flow in the system of emergency assistance to the population using the single telephone number 112 was carried out. It was shown that currently only part of the processes related to the organization of the “dispatcher-applicant” dialogue and the display of the operational situation on the electrified plan are automated.

It has been proved that the territorial and functional subsystems of the Unified State Civil Protection System currently do not provide proper daily collection, processing, transmission and analysis of information about the probability of emergencies of man-made and natural nature and the development of preventive measures and proposals for their implementation.

The need to improve the information mechanism of public administration of monitoring the state of potentially dangerous objects through the development of software complexes based on the functioning of intelligent systems, which are focused on processing unstructured data using Sentiment Analysis methods, has been confirmed.

Keywords: *public administration mechanisms, monitoring, potentially dangerous objects, emergency, Unified State System of Civil Defence, forecasting, operational-dispatch management system, emergency call.*

REFERENCES

1. Hrechaninov, V.F. (2016). Rekomendatsii shchodo funktsionuvannya yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu v suchasnykh umovakh (persha redaktsiia). Ukrainnyi naukovo-doslidnyi instytut tsyvilnoho zakhystu. URL: http://undicz.dsns.gov.ua/files/2016/8/30/Persha_rekordaciya_rekomendacij_EDSCZ.pdf (data zvernennia: 13.10.2019) [in Ukrainian].
2. Kropotov, P.P., Biehun, V.V., Hrechaninov, V.F. (2015). Stvorennia suchasnoi systemy monitorynhu bezpeky – aktualna derzhavna ta naukova zadacha. *Systemy obrobky informatsii*, 11 (136), 199–206 [in Ukrainian].
3. Boholiubova, V.M., Safranova, T.A., Boholiubov, V.M., Klymenko, M.O., Monin, V.B. (2011). *Monitorynh dovkillia*. Kherson: Hrin D.S. [in Ukrainian].

4. Neiko, Ye.M., Rudko, H.I., Smoliar, N.I. (2001). Medyko-geoekologichnyi analiz stanu dovkillia yak instrumentu otsiniuvannia ta kontroliu zdorovia naselennia. Ivano-Frankivsk: Ekor [in Ukrainian].
5. Bykova, O.V., Boliiev, O.Ch., Derevyynskiy, D.M., Yelisieiev, V.N. and others (2008). Osnovy tsvilnoho zakhystu. M.V. Bolotskykh (Ed.). MNS Ukrainy; Un-t tsvilnoho zakhystu Ukrainy; In-tut derzh. upr. u sferi tsvilnoho zakhystu. Kyiv [in Ukrainian].
6. Pro pryznachennia robochoi hrupy zi stvorennia Sytuatsiinoho tsentru Ministerstva oborony Ukrainy: nakaz Ministra oborony Ukrainy vid 20.01.2012 r. No. 32 (2012). URL: <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=23058> (data zvernennia: 14.03.2022) [in Ukrainian].
7. Shvedun, V.O., Ihnatiev, O.M. (2020). Udoskonalennia derzhavnogo upravlinnia monitoryngom potentsiino nebezpechnykh ob'ektiv z vykorystanniam yevropeiskoi protsedury otsinky vplyvu na navkolyshnie seredovyshe. *Adaptatsiia pravovoi systemy Ukrainy do prava Yevropeiskoho Soiuzu: teoretychni ta praktychni aspekty: materialy V Vseukr. za mizhnar. uchastiu nauk.-prakt. konf., m. Poltava, 22 zhovt. 2020 r.* Poltava: Rossava, 140–142 [in Ukrainian].
8. Pro vvedennia v diiu Metodyky sposterezhen shchodo otsinky radiatsiinoi ta khimichnoi obstanovky: nakaz MVS Ukrainy vid 27.11.2019 r. No. 986 (2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0083-20#Text> (data zvernennia: 17.10.2021).
9. Pro utvorennia Koordynatsiinoi rady iz stvorennia ta funktsionuvannia Uriadovoi informatsiino-analitychnoi systemy z nadzvychainykh situatsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07.03.2001 r. No. 215. (2001). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2001-%D0%BF> (data zvernennia: 14.03.2022).
10. Pro stvorennia Uriadovoi informatsiino-analitychnoi systemy z pytan nadzvychainykh situatsii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.12.1999 r. No. 2303 (1999). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2303-99-%D0%BF> (data zvernennia: 19.10.2021).
11. Ihnatiev, O.M., Fesenko, H.V. (2016). Otsinka naslidkiv nadzvychainykh situatsii radiatsiinoho ta khimichnoho kharakteru pry avariiakh na potentsiino nebezpechnykh ob'ektakh: metod. vkazivky ta zavdannia do vykon. rozrakh.-hraf. roboty. Kharkiv: NUTsZU [in Ukrainian].
12. Stebliuk, M.I. (2007). Tsvilna oborona ta tsvilnyi zakhyst: pidruchnyk. Kyiv: Znannia Pres.
13. Ihnatiev, O.M. (2020). Analiz i otsinka orhanizatsiinoho mekhanizmu zabezpechennia derzhavnogo upravlinnia monitoryngom stanu potentsiino nebezpechnykh ob'ektiv. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, 3, 100–106. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2020/3/15> [in Ukrainian].
14. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro orhanizatsiiu opovishchennia pro zahrozu vynykennia abo vynykennia nadzvychainykh situatsii ta zviazku u sferi tsvilnoho zakhystu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27.09.2017 r. No. 733 (2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 21.02.2022).
15. Barylo, O.H., Volianskyi, P.B., Huriev, S.O. and others (2014). Reahuvannia na nadzvychaini situatsii: navch. posib. Kyiv: Blank-Pres [in Ukrainian].
16. Ihnatiev, O. (2022). State and problems of the information mechanism of public management of monitoring of the state of potentially dangerous objects in Ukraine. *Public administration and state security aspects*, 2/1, 138–149. DOI: <https://doi.org/10.52363/passa-2022.1-14>
17. Pro zatverdzhennia Poriadku vykorystannia informatsiinykh ta informatsiino-telekomunikatsiinykh system i Poriadku vykorystannia ta obliku kompiuternykh prohram: nakaz Holovy DSNS Ukrainy vid 19.07.2019 r. No. 425 (2019). Kyiv: Derzhavna sluzhba Ukrainy z nadzvychainykh situatsii

The article was received by the editors 17.10.2022.

The article is recommended for printing 12.11.2022.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-05>
УДК 352.075

*Корчовий Роман Васильович,
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»,
пр.Шевченка, 1, м. Одеса, 65044, Україна*

e-mail: korchevoiroman@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-8126-6462>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕЖИМУ КУРОРТІВ

Анотація. Розглянуто напрями діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення спеціального адміністративного режиму курортів. Проаналізовані наступні функції органів місцевого самоврядування на відповідних територіях: організація діяльності місцевої системи врядування у сфері забезпечення діяльності курортів; нормативне регулювання режиму функціонування суб'єктів господарювання на територіях курортів в межах своїх повноважень; здійснення обліку природних лікувальних ресурсів та земельних ділянок що забезпечують функціонування курортів; планування, містобудування та розвиток інфраструктури на території курортів в межах компетенції органів місцевого самоврядування; збереження, відновлення та покращення природних лікувальних ресурсів; моніторинг стану природних лікувальних ресурсів; контроль в межах своїх повноважень та інші заходи із попередження та прискання порушень законодавства щодо природних лікувальних ресурсів; проведення експертиз в межах своїх повноважень.

Ключові слова: спеціальний адміністративно-правовий режим, курорти, курортні території, лікувально-оздоровчі місцевості.

Постановка проблеми. Курортна галузь сьогодні виступає в якості однією з основних сфер, яка впливає на загальний стан і тенденції соціального розвитку, про що, зокрема, свідчить прийнята в Україні Стратегія розвитку

Як цитувати: Корчовий Р. В. Забезпечення органами місцевого самоврядування спеціального адміністративного режиму курортів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 71–84. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-05>

In cites: Korchovi, R.V. (2022). Providing local self-government bodies with a special administrative regime of resorts. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 71–84. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-05> [in Ukrainian].

туризму та курортів [24]. Усвідомлення на урядовому рівні необхідності регламентації та подальшого розвитку курортної справи, увага до природоохоронних заходів визначає актуальність вивчення спеціального адміністративного режиму курортів.

У теперішній час адміністративний режим курортів визначено недостатньо чітко. Багато його елементів, такі як режим округів санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів, відповідальність за порушення такого режиму тощо не є чіткими. З одного боку, законодавець поступово проводить ідею про курорти як центри туризму та рекреації, а з іншого боку, чинні вимоги не дозволяють говорити про збереження природних лікувальних ресурсів курортів. При цьому збільшення антропогенного навантаження на курорти може призвести до деградації природних лікувальних ресурсів та погіршення стану навколишнього середовища на територіях курортів.

Недостатній рівень матеріально-технічного оснащення курортів негативно позначається на якості природних лікувальних ресурсів, джерела яких схильні до забруднення та виснаження. Зокрема, зношеність систем водопостачання та водовідведення в окремих курортах досягає 75 %, що ставить під ризик забруднення джерела підземних мінеральних вод. За підсумками контрольно-наглядових заходів було виявлено, що майже 50 % санаторно-курортних організацій не відповідають вимогам законодавства України в галузі забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, а 15 % організацій взагалі не мають очисних споруд. Масове порушення порядку поводження з відходами, незаконне зведення об'єктів капітального будівництва, несанкціоновані скидання стічних вод – усе це призводить до порушення правового режиму курортів.

Внесені зміни до законодавства про курорти породили проблеми управлінської практики, пов'язаної зі складністю визначення режиму земельних ділянок, які включені до меж округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони. Дані проблеми є причиною систематичного порушення законодавства та небажання суб'єктів господарювання дотримуватися режиму зазначених охоронних зон. Законодавчі ініціативи останніх років також свідчать про стрімке нівелювання статусу курортів, що фактично може призвести до виснаження та вичерпання природних лікувальних ресурсів та деградації самих курортів.

Вказані вище причини зумовлюють необхідність не лише теоретичного осмислення адміністративного режиму курортів з метою його вдосконалення та оптимізації, але й визначення функцій різних елементів публічної адміністрації щодо його забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній літературі існують по окремі дослідження, що присвячені спеціальному адміністративно-правовому статусу курортів, зокрема дослідження Ю. Петлюка, І. Федоровича, О. Федоровської. У науці державного управління знайшли свого аналізу особливості функціонування загальнодержавних та регіональних органів державного управління в сфері курортів (праці І. Григорчак, Д. Карамішева, О. Нежнік та ін.). Значно більше досліджень, що присвячені окремим аспектам управління курортними та рекреаційними територіями – (див., напр.: І. Полякова, О. Савоста, А. Стефанович та ін.). Однак у вказаних дослідженнях майже не висвітлюється та не аналізується роль органів місцевого самоврядування, хоча їх роль є однією із визначальних щодо забезпечення спеціального адміністративного режиму курортів.

Метою статті є виявлення особливостей функцій органів місцевого самоврядування щодо забезпечення спеціального адміністративного режиму курортів та вироблення на цій основі рекомендацій щодо їх оптимізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спеціальний адміністративний режим є спеціальним порядком здійснення функцій органів публічної влади на певній території та/або на певний період. У зв'язку із зазначеним можна стверджувати про наявність особливого адміністративного режиму курортів.

Відповідно до Закону України «Про курорти» курорти – це освоєні природні території на землях оздоровчого призначення, що мають природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, використовуються з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації, і підлягають особливій охороні [11]. Ефективне використання курортів вимагає спеціального обладнання, що дозволяє раціонально застосовувати курортні фактори та рекреаційні заходи. Крім того, курорти повинні мати розвинену соціальну інфраструктуру, яка включає в себе культурно-освітні, спортивні, торговельні та інші установи. Зазначеному має відповідати й відповідна модель управління на рівні територіальних громад, на території яких перебувають курорти. Разом взяті ці фактори є необхідними для забезпечення комфортних умов для нормального життя та активного відпочинку та належного лікування на курортах.

До найбільш значущих ознак курорту, на наш погляд, слід віднести наступне:

- 1) наявність територій з визначеними у встановленому порядку межами;
- 2) наявність в межах зазначеної території природних лікувальних ресурсів;
- 3) наявність необхідної для здійснення курортного обслуговування інфраструктури;
- 4) офіційне надання статусу курорту за рішенням уповноваженого органу публічної влади;
- 5) віднесення території курорту до територій, що підлягають особливій охороні;
- 6) наявність особливого адміністративного та правового режиму, що покликаний забезпечити збереження екосистеми та інфраструктури курортів.

У літературі зустрічається категорія «курортний населений пункт», як квазіправова категорія, що не знайшла свого визначення у діючих законодавчих актах, хоча яка досить часто використовується в організаційно-розпорядничих документах. Як здається, статус «курортного населеного пункту» не містить в себе обмежень та заборон, а лише вказує на певну відмінну ознаку села, селища, міста, що висуває особливі вимоги до діяльності органів публічної влади та суб'єктів господарювання на його території. Тим не менш, ми вважаємо, що може бути запропонована наступна дефініція: курортний населений пункт – особливий вид поселення, в межах якого перебувають природні лікувальні ресурси та з метою охорони яких визначені межі округи та зони санітарної охорони.

Зазначене зовсім не означатиме, що вся територія населеного пункту ототожнюється із курортом, але фіксує особливість такого поселення або територіальної громади – встановлення особливого адміністративного, екологічно-

го та господарського режиму на його території. Останнє також не виключає, що курорт може виходити за межі населених пунктів та перебувати, навіть на території кількох територіальних громад. Зокрема, територія курорту природних територій Куяльницького лиману Одеської області перебуває у складі Одеської, Усатівської, Красносільської кількох територіальних громад [12]. З іншого боку, природні території міста Миргорода перебувають у складі однієї територіальної громади [15].

Курорти мають специфічний адміністративний режим, який визначається особливостями природних умов, наявністю лікувальних факторів на їх території та інфраструктурою. Одним з важливих аспектів адміністративного режиму курортів є їх санітарний захист, що передбачає встановлення жорстких санітарних обмежень. Невипадково також, що Земельний кодекс України свого часу виділив землі оздоровчого призначення як окрему категорію земель у складі земельного фонду України [2]. Це підкреслило особливе значення та цінність цих земель для суспільства, яке проявляється у їх здатності завдяки наявності природних лікувальних ресурсів забезпечувати підтримання та збереження здоров'я людини.

З адміністративно-управлінської точки зору українські курорти класифікуються за типом природних лікувальних ресурсів на курорти державного та місцевого значення. Зокрема курорти державного значення – це природні території з особливо цінними та унікальними природними лікувальними ресурсами, які використовуються для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань. Курорти місцевого значення – це природні території з загальнопоширеними природними лікувальними ресурсами, які використовуються для лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань.

Як зазначається в літературі, правовий режим курортних територій передбачає перш за все обмеження щодо їх забудови (напр.: [6; 29]). Зокрема заборонено будівництво нових промислових підприємств та інших об'єктів на курортах, а також розширення існуючих, які не пов'язані зі задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення. Крім того, не дозволяється будівництво об'єктів, які можуть негативно впливати на природні лікувальні фактори або не пов'язані з курортним та житловим будівництвом.

Станом на 2023 р. в Україні утворено лише сім курортів державного значення, у т.ч. у містах Бердянськ [14], Саки [16], Слов'янськ [18], Хмільник [19], Миргород [15], Скадовськ [17], а також території Куяльницького лиману [12]. Відповідно до даних Державного кадастру природних лікувальних ресурсів [4] в Україні затверджено лише два курорти місцевого значення – в м. Косів [13] та селищі Солотвино [20]. Проте у Переліку населених пунктів, віднесених до курортних загалом було близько 240 таких [9], що не сприяло активності органів публічної влади щодо закріплення статусу курортів у відповідності до Закону України «Про курорти». Скасування відповідної постанови Кабінету Міністрів України у 2017 р. поставило територіальні громади, на території яких були курорти у складні умови [27], на що також накладалися процеси з територіального реформування.

Більшій частині існуючих курортів в Україні властиві ряд проблем. Це є наслідком того, що будь-який курорт складається з двох частин, що іноді важко поєднуються – поселення, з його звичайними проблемами та інтересами та курортної зони з її завданнями й залежністю успішного функціонування від зовнішніх обставин. «Конфліктність» сусідства двох складових обумов-

лена тим, що життєдіяльність населення завжди має негативний вплив на стан довкілля, у т.ч. на природно лікувальні ресурси. Крім цього, потреби та інтереси місцевого населення часто-густо не відповідають, а іноді й входять у протиріччя з потребами та інтересами курорту. Зазначене, зокрема, призвело до хаотичного та неконтрольованого будівництва без врахування містобудівних принципів розвитку курортних територій в останні 30 років. Наслідком зазначеного стало збільшення антропогенного навантаження на курорти, погіршення якості природних лікувальних ресурсів, зниження якості середовища – як візуальної, так і функціональної. А це, у свою чергу, призводить до «відтоку» відвідувачів курортів у інші місця й, як наслідок, до кризових явищ у відповідних територіальних громадах.

Зазначене висуває особливі вимоги до діяльності органів місцевого самоврядування на території курортів. Як зазначає *Ірина Полякова*: «основними функціями системи управління стосовно територій обмеженого статусу використання є:

- трансформуюча, яка забезпечує адекватність правовідносин всередині самої системи управління природокористуванням;
- регулююча, яка обмежує нецільове використання природо ресурсного потенціалу та його збереження;
- стимулююча, що націлена на посилення впливу інноваційних заходів на ефективність природо заповідної та природо відтворювальної політики» [7, с. 187].

На наш погляд, першою та вихідною функцією органів місцевого самоврядування щодо курортів належить внесення до відповідних органів державної влади клопотань про оголошення природних територій курортними. Відповідно до діючого законодавства у такому клопотанні має бути вказано обґрунтування необхідності оголошення природних територій курортними, опис природних лікувальних ресурсів, їх лікувальних факторів, кліматичних, інженерно-геологічних та інших умов, які сприяють лікуванню, медичній реабілітації та профілактиці захворювань, а також інші цінності природних територій, що пропонуються для оголошення. Крім того, клопотання має містити інформацію про місцезнаходження, розміри, характер використання та власників і користувачів природних територій, а також картографічний матеріал. Центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері курортів, повинен розглянути клопотання й якщо клопотання схвалено, то центральний орган виконавчої влади повинен погодити його з власниками чи користувачами земельних ділянок. На основі цього погодження цей орган забезпечує розроблення проектів оголошення природних територій курортними.

Проекти, що передбачають оголошення природних територій курортними, потребують проходження оцінки впливу на довкілля та державної санітарно-гігієнічної експертизи. Якщо результати обох експертиз будуть позитивними далі матеріали передаються до центрального органу виконавчої влади, який відповідає за реалізацію державної політики у сфері курортів. У випадку підтримки зазначений орган здійснює подання матеріалів на розгляд Кабінету Міністрів України (для курортів державного значення) або до обласних державних адміністрацій (для курортів місцевого значення). За ініціативою Кабінету Міністрів України, Верховна Рада України має право прийняти рішення

про оголошення природних територій курортними територіями державного значення. Натомість, за ініціативою обласних державних адміністрацій обласні ради можуть приймати такі рішення щодо курортів місцевого значення.

Зокрема, у 2018 р. Трускавецька міська рада ініціювала оголошення природної території м. Трускавця курортною територією державного значення [21]. Після проведення комплексу попередніх організаційно-технічних робіт та інших досліджень у 2021 р. зазначена ініціатива було внесене на розгляд Львівської обласної ради, яка у свою чергу внесла клопотання до Державного агентства розвитку туризму України [22].

Другою функцією органів місцевого самоврядування є оголошення природних територій курортними територіями місцевого значення, що є повноваженням обласних рад. Зокрема, за рішенням Івано-Франківської обласної ради у 2004 р. м. Косіву був наданий статус курортної території місцевого значення» [13].

Третя функція органів місцевого самоврядування є встановлення межі округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони курортів місцевого значення. Відповідно до діючих норм територія, яка знаходиться в межах курорту, складає округ санітарної охорони. На цій території заборонені будь-які види робіт, які можуть призвести до забруднення ґрунту, повітря, води, завдати шкоди лісу та іншим зеленим насадженням, сприяти розвитку ерозійних процесів і негативно впливати на природні лікувальні ресурси, санітарний та екологічний стан природних територій курортів. Курорти, які використовують природні лікувальні ресурси, такі як підземні мінеральні води та лікувальні грязі, повинні мати округи гірничо-санітарної охорони, які можуть збігатися із зонами санітарної (гірничо-санітарної) охорони.

У межах курортів встановлюється кілька зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони. Перша зона, яка є зоною суворого режиму, включає у себе місця виходу на поверхню мінеральних вод, території, де розташовані родовища лікувальних грязей та мінеральних озер, вода яких використовується для лікування, пляжі, а також прибережну смугу моря та прилеглу до пляжів територію шириною не менше як 100 метрів. В цій зоні заборонено наступні дії: використання надр, яке не пов'язане з використанням природних лікувальних ресурсів; розорювання земель та будь-яка господарська діяльність, які можуть вплинути на розвиток небезпечних геологічних процесів, на природні лікувальні фактори курорту та його екологічний баланс; прокладення комунікацій, таких як кабелі, в тому числі підземних кабелів високої напруги, трубопроводів; будівництво будівель та інших об'єктів, які не пов'язані з експлуатаційним режимом та охороною природних і лікувальних факторів курорту; скидання дренажно-скидних та стічних вод; стоянки автомобілів та їх обслуговування (ремонт, миття тощо); влаштування вигребів (накопичувачів) стічних вод, полігонів рідких і твердих відходів, полів фільтрації та інших споруд для приймання та знешкодження стічних вод і рідких відходів, а також кладовищ і скотомогильників; проїзд автотранспорту, який не пов'язаний з обслуговуванням цієї території, використанням родовищ лікувальних ресурсів або природоохоронною діяльністю; постійне і тимчасове проживання громадян, крім осіб, які безпосередньо забезпечують використання лікувальних факторів.

У другій зоні, яка є зоною обмежень, включається територія, з якої відбувається стік ґрунтових та поверхневих вод до місць виходу мінеральних

вод, родовищ лікувальних грязей, мінеральних озер та лиманів, а також місця неглибокої циркуляції мінеральних та прісних вод, що формують мінеральні джерела. Також до неї входять природні та штучні сховища мінеральних вод і лікувальних грязей, території для будівництва санаторно-курортних закладів та закладів відпочинку, а також парки, ліси та інші зелені насадження. Використання зазначених об'єктів без дотримання вимог природоохоронного законодавства та правил, передбачених для округу санітарної охорони курорту, може призвести до погіршення природних і лікувальних факторів курорту. У цій зоні заборонено: будівництво об'єктів та споруд, які не пов'язані з безпосереднім задоволенням потреб місцевого населення та гостей курорту; проведення гірничих та інших робіт, які не пов'язані з безпосереднім упорядкуванням території; створення поглинаючих колодязів, полів підземної фільтрації; забруднення поверхневих водойм під час будь-яких робіт; створення звалищ, гноєсховищ, кладовищ, скотомогильників, а також накопичувачів рідких і твердих відходів виробництва, інших відходів, які призводять до забруднення водойм, ґрунту, ґрунтових вод, повітря; розміщення складів пестицидів і мінеральних добрив; промислова вирубка зелених насаджень, а також будь-яке інше використання земельних ділянок та водойм, що може нашкодити курортним властивостям території; викидати сміття, стічні, підсланеві та баластні води у водні об'єкти, а також протікання таких рідин та інших речовин з транспортних (плавучих) засобів та трубопроводів. У межах другої зони всі багатоквартирні будинки повинні мати водопровід та каналізацію. У приватних будинках обов'язково потрібно встановлювати водонепроникні вигребні ями. Території тваринницьких ферм повинні бути асфальтовані та оточені водовідвідними канавами з водонепроникними відстійниками для збору поверхневих вод. При в'їзді на територію ферм повинні бути споруджені капітальні санпропускники з дезінфекційними бар'єрами.

Третя зона, яку також називають зоною спостережень, охоплює всі аспекти формування та використання гідромінеральних ресурсів, а також лісові масиви, що оточують курорт. Якщо територія використовується для господарських потреб і не відповідає санітарним вимогам, то це може негативно впливати на гідрогеологічний режим мінеральних джерел і лікувальних грязей, а також на природні та лікувальні фактори курорту і його ландшафтно-кліматичні умови. Будівництво підприємств, установ і організацій, які можуть негативно впливати на ландшафт, стан повітря, ґрунту та воду курорту, заборонено на території третьої зони. Також не допускається спуск неочищених промислових та побутових стічних вод на рельєф і вирубка зелених насаджень, крім санітарних. Третя зона є межею округу санітарної охорони курорту і на її території можуть проводитись роботи, які не впливатимуть негативно на лікувальні та природні фактори курорту і не погіршуватимуть його ландшафтно-кліматичні, екологічні і санітарно-гігієнічні умови [28].

Велике значення має функція з організації землекористування та містобудування в межах курортів, що передбачає у т.ч. виділення земельних ділянок під будівництво курортних об'єктів, затвердження та узгодження містобудівної документації щодо таких об'єктів тощо. Українське законодавство визначає порядок отримання спеціального дозволу на користування надрами для розробки природних лікувальних ресурсів, таких як підземні лікувальні мінеральні води, лікувальні грязі та інші корисні копалини. Від так органи

місцевого самоврядування здійснюють погодження видачі дозволів на користування природними лікувальними ресурсами державного значення [30]. Для виявлення природних лікувальних ресурсів органи місцевого самоврядування також можуть здійснювати безпосередньо або замовляти комплексні дослідницькі роботи з медико-біологічних, кліматологічних, геолого-гідрологічних, курортологічних та інших наукових галузей.

Через комунальні установи територіальні громади можуть здійснювати розробку та використання спеціально обраних природних територій з мінеральними та термальними водами, лікувальними грязями та озокеритом, ропою лиманів та озер, акваторією моря, а також кліматичними, ландшафтними та іншими умовами, що сприяють лікуванню, медичній реабілітації та профілактиці захворювань.

Слід відзначити й таку функцію органів місцевого самоврядування у сфері курортів як здійснення самоврядного контролю за використанням природних лікувальних ресурсів. Однією із ключових функцій органів місцевого самоврядування в сфері управління та регулювання курортами є розробка та прийняття комплексних та цільових програм розвитку курорту. Для розробки програм розвитку курортів використовуються дані кадастрів природних лікувальних ресурсів, об'єктивні показники ефективності лікування, медичної реабілітації та профілактики захворювань, результати спеціальних наукових досліджень та проєктів, фінансово-економічні показники діяльності курортів.

Стратегія розвитку туризму та курортів до 2026 р. [24] має своєю метою створення сприятливих умов для розвитку туризму та курортів згідно з міжнародними стандартами якості та європейськими цінностями. Головним завданням є перетворення курортної сфери на високорентабельний, інтегрований у світовий ринок та конкурентоспроможний сектор, який допомагає розвиватися територіальним громадам, регіонам та державі в цілому, поліпшує якість життя населення, сприяє гармонійному розвитку та консолідації суспільства, а також сприяє популяризації України в світі. Задля успішної реалізації Стратегії передбачене партнерство, співробітництво та об'єднання зусиль органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та бізнесу.

Прикладом використання програмно-цільового методу щодо розвитку курорту є Стратегія сталого розвитку Миргородського субрегіону до 2028 р. [19] та Маркетингова стратегія міста Миргород [8]. Український курорт Миргород є одним з найбільш відомих курортів в країні і складається з восьми санаторіїв, де мінеральна вода безпосередньо подається з джерел до бюветів. Лікування, яке проводять у Миргороді, допомагає успішно боротися з хворобами шлунково-кишкового тракту (таким як хронічний гастрит, коліти, захворювання печінки, жовчного міхура тощо), обміну речовин (включаючи цукровий діабет), опорно-рухового апарату, нервової системи та інших. Головними лікувальними чинниками курорту є торф'яна грязь і унікальна мінеральна вода, яка не поступається відомим європейським курортам, таким як Баден-Баден, Аахен і Соден.

Стратегічне бачення розвитку міста відповідно до Стратегії сталого розвитку Миргородського субрегіону передбачає перетворенню Миргорода у курорт всесвітнього значення. Проте перешкодою у реалізації зазначеної стратегії є ряд проблем, у т.ч.: учасники ринку лікувально-бальнеологічних послуг

в Миргороді не мають достатнього рівня координації дій; якість послуг не відповідає очікуванням клієнтів та міжнародним стандартам й у порівняно з аналогічними регіонами у Європі, конкурентоспроможність Миргороду є низькою; представники бізнесу та населення не мають достатнього рівня екологічної культури. Крім того, якість послуг для туристів у сфері розміщення, харчування, відпочинку й розваг є недостатньою, а рекреаційний потенціал субрегіону є слабо розвиненим. Недостатньою є також кількість об'єктів для відпочинку, рекреації та занять спортом.

У чинній стратегії розвитку відомого міста-курорту «Миргород» передбачено кілька заходів, спрямованих на поліпшення якості послуг. Серед них: введення нових видів лікувально-бальнеологічних послуг, що дозволить розширити асортимент послуг; розширення переліку додаткових послуг для забезпечення більш комфортного та цікавого відпочинку гостей; проведення сертифікації послуг, що надаються на території субрегіону, з метою відповідності міжнародним стандартам якості; покращення медичного обслуговування місцевого населення за допомогою санаторно-курортних закладів. У планах було створення кластеру під назвою «Мережа здоров'я», який буде складатися з комунальних лікувальних установ та санаторно-курортних закладів. Головною метою створення такого кластеру є забезпечення мешканців та гостей субрегіону доступними медичними послугами. Планувалося створення мережі спеціалізованих лікувальних комплексів, які будуть підсилювати один одного для забезпечення повного циклу реабілітації пацієнтів. Це мало бути здійснено спільно з санаторно-курортними закладами, а також формуванням списку спеціалізованих лікувальних послуг, які є необхідними, але не доступні для пацієнтів на території субрегіону. Для відкриття таких спеціалізованих лікувальних комплексів було запропоновано скласти список інвестиційних пропозицій, таких як земельні ділянки, приміщення комунальної та інших форм власності, і провести конкурс для відбору інвесторів.

Адміністративний режим курортів безумовно може задіяти потенціал Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [23]. Території сучасних курортів як правило перебувають в межах кількох територіальних громад. Зокрема територія курортної зони «Куяльник» в межах першої зони охорони включає три, другої зони – шість, третьої зони – десять територіальних громад. Об'єктивно це дозволяє утворити зону співробітництва в курортній сфері. Організаційними формами такого співробітництва можуть стати реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності між учасниками співпраці та залучення їх ресурсів на визначений період з метою спільного виконання необхідних заходів. Крім того, він припускається спільне фінансування та підтримка інфраструктурних об'єктів, які належать комунальним підприємствам, установам та організаціям. Учасники співпраці також можуть створити спільні комунальні підприємства, установи та організації для забезпечення спільних інфраструктурних об'єктів.

Прообразом такої зони є запропонована Андрієм Стефановичем модель курортополісу: «Під курортополісом розуміється система функціонально і територіально сполучених курортів різного рангу, пов'язаних єдністю процесу використання цілісної системи курортно-рекреаційних ресурсів» [26, с. 168]. Органи місцевого самоврядування можуть виступати засновниками (співзасновниками) керуючої компанії курорту. Керуюча компанія може мати наступні функції:

організація та координація діяльності суб'єктів господарювання, що займаються створенням, розвитком та функціонуванням курортного полісу. Керуюча компанія за таких умов виступає замовником для підрядних організацій, що здійснюють будівельні, проєктні та інші види робіт [30];

координація взаємодії між суб'єктами курортного полісу (територіальними громадами, об'єднаннями громадян, власниками та орендарями земельних ділянок) з органами державної влади та місцевого самоврядування;

організація та координація рекреаційної та інвестиційної діяльності, просування курортного продукту та послуг серед споживачів курортних послуг;

забезпечення розробки науково-методичної та нормативно-правової бази зі створення курортного полісу на інших територіях, виступаючи замовником відповідних робіт.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, якщо брати у цілому, то функції органів місцевого самоврядування на відповідних територіях можуть бути зведені до наступних:

- організація діяльності місцевої системи врядування у сфері забезпечення діяльності курортів;
- нормативного регулювання режиму функціонування суб'єктів господарювання на територіях курортів в межах своїх повноважень;
- здійснення обліку природних лікувальних ресурсів та земельних ділянок що забезпечують функціонування курортів;
- планування, містобудування та розвиток інфраструктури на території курортів в межах своєї компетенції;
- збереження, відновлення та покращення природних лікувальних ресурсів;
- моніторинг стану природних лікувальних ресурсів;
- контроль в межах своїх повноважень та інші заходи із попередження та прискання порушень законодавства щодо природних лікувальних ресурсів;
- проведення експертиз в межах своїх повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Григорчак І. М. Особливості функціонування регіональних органів державного управління в сфері туризму та курортів: організаційно-структурний аспект. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 14. С. 58–64.
2. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III.
3. Карамішев Д. В. Державне управління курортною справою в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 2. С. 10–18.
4. Курорти місцевого значення. URL: <https://kurort.gov.ua/category/kurorty-miscevogo-znachennya/> (дата звернення: 01.10.2022).
5. Нежнік О. Аналіз чинного законодавства у сфері державного управління санаторно-курортним комплексом України. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 2. С. 106–111.
6. Петлюк Ю. Правовий режим курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2016. Вип. 2016. С. 109–116.
7. Полякова І. В. Теоретико-методологічні основи екологізації управління територіями обмеженого статусу використання (на прикладі курортно-рекреаційної зони Куяльник). *Економічні інновації*. 2012. Вип. 48. С. 185–191.

8. Про затвердження маркетингової стратегії міста Миргород : Рішення Миргородської міської ради від 15.11.2019 р. № 238.
9. Про затвердження переліку населених пунктів, віднесених до курортних : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1996 р. № 1576.
10. Про затвердження Стратегії сталого розвитку Миргородського субрегіону до 2028 року : Рішення Миргородської міської ради від 18.05.2018 р. № 101.
11. Про курорти : Закон України від 05.10.2000 р. № 2026-III.
12. Про оголошення природних територій Куяльницького лиману Одеської області курортом державного значення : Закон України від 05.12.2018 р. № 2637-VIII.
13. Про оголошення природних територій м. Косова курортними територіями місцевого значення : Рішення Івано-Франківської обласної ради від 14.09.2004 р. № 477-12/2004.
14. Про оголошення природних територій міста Бердянська Запорізької області курортом державного значення : Закон України від 11.01.2005 р. № 2305-IV.
15. Про оголошення природних територій міста Миргорода Полтавської області курортом державного значення : Закон України від 06.09.2011 р. № 3699-VI.
16. Про оголошення природних територій міста Саки Автономної Республіки Крим курортом державного значення : Закон України від 11.01.2005 р. № 2306-IV.
17. Про оголошення природних територій міста Скадовська Херсонської області курортом державного значення : Закон України від 06.09.2011 р. № 3698-VI.
18. Про оголошення природних територій міста Слов'янська Донецької області курортом державного значення : Закон України від 19.04.2011 р. № 3245-VI.
19. Про оголошення природних територій міста Хмільника Вінницької області курортом державного значення : Закон України від 12.05.2011 р. № 3318-VI.
20. Про оголошення території селища Солотвино курортною територією та створення і розвиток на її базі природно-господарського лікувально-рекреаційного комплексу «Солотвино» : Рішення Закарпатської обласної ради від 21.12.2001 р. № 371.
21. Про підготовку та подання клопотання щодо оголошення природної території м. Трускавця курортною територією державного значення : Рішення Трускавецької міської ради від 22.11.2018 р. № 1123.
22. Про підтримку ініціативи щодо оголошення природної території м. Трускавця курортною територією державного значення : Рішення Львівської обласної ради від 13.07.2021 р. № 174.
23. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII.
24. Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. № 168-р.
25. Савоста О.П. Організаційно-правові засади використання та охорони земель оздоровчого призначення. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Вид-во ХарПІНАДУ «Магістр», 2008. № 1 (33). С. 114–120.
26. Стефанович А. Технологічні аспекти управління територіями на прикладі проектування курорту місцевого значення з наявністю природних лікувальних ресурсів. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 4. С. 166–170.
27. Усі курортні міста Львівщини позбавили статусу «курортних». Чим це загрожує. URL: <https://portal.lviv.ua/news/2019/10/23/usi-kurortni-mistsya-lvivshyny-pozbavyly-statusu-kurortnyh-chym-tse-zagrozhuye> (дата звернення: 01.10.2022).
28. Федорович І. Правовий режим округів і зон санітарної охорони курортів. *Вісник Львівського університету. Серія : Юридична*. 2013. Вип. 57. С. 279–286.
29. Федоровська О. Б. Правовий статус курортних та лікувально-оздоровчих територій за законодавством України. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 305–311.
30. Dunayev I. Devising scientific and methodological tools to strengthen the economic security of a region through the improvement of technologies for marketing support of tourism / V. Ratynskiy, N. Tymoshyk, R. Sherstiuk, O. Dudkina, I. Dunaev et al. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2021. № 4 (112). С. 52–65. URL: <http://journals.uran.ua/eejet/article/view/238397/237881> DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2021.238397>

Стаття надійшла до редакції 13.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 11.11.2022 р.

Korchovyi R. V.,
PhD-student of the Department of Public Administration and Regionalism
Education and Research Institute of Public Service and Administration
Odesa Polytechnic National University,
1 Shevchenko av., Odesa, 65044, Ukraine

e-mail: korchevoiroman@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-8126-6462>

PROVIDING LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES WITH A SPECIAL ADMINISTRATIVE REGIME OF RESORTS

The article discusses the directions of activity of local government bodies in ensuring a special administrative regime for resorts. It has been established that the following are among the most significant features of a resort: the presence of territories with defined boundaries in accordance with established procedures; the presence of natural therapeutic resources within the specified territory; the presence of necessary infrastructure for resort services; official designation as a resort by a competent public authority; classification of the resort territory as a specially protected area; and the presence of a special administrative and legal regime aimed at ensuring the preservation of the resort's ecosystem and infrastructure.

It has been determined that the category of "resort settlement" is a quasi-legal category that has not been defined in current legislation, although it is often used in organizational and managerial documents. It has been established that the status of a "resort settlement" does not contain any restrictions or prohibitions, but rather indicates a certain distinctive feature of a village, town, or city that imposes special requirements on the activities of public authorities and economic entities operating within its territory. The following definition is proposed: a resort settlement is a special type of settlement that encompasses natural therapeutic resources, and whose boundaries and sanitary protection zones have been designated for their preservation.

It has been established that the entire territory of a settlement does not necessarily equate to a resort, but the status of a resort settlement denotes the uniqueness of such a settlement or territorial community - the establishment of a special administrative, ecological, and economic regime within its territory. It should be noted that a resort can extend beyond the boundaries of settlements and may even be located within the territory of multiple territorial communities.

It has been established that resorts have a specific administrative regime that is determined by the natural conditions, the availability of therapeutic factors on their territory, and the infrastructure. The administrative regime of resort areas primarily involves restrictions on their development. In particular, the construction of new industrial enterprises and other objects on resorts is prohibited, as well as the expansion of existing ones that are not related to satisfying the needs of vacationers and the local population. In addition, the construction of objects that may negatively affect natural therapeutic factors or are not related to resort and residential construction is not allowed. One of the important aspects of the administrative regime of resorts is their sanitary protection, which involves establishing strict sanitary restrictions.

It has been established that Ukrainian resorts are classified from an administrative-management perspective according to the type of natural therapeutic resources into resorts of state and local significance. In particular, resorts of state significance are natural territories with particularly valuable and unique natural therapeutic resources that are used for treatment, medical rehabilitation, and disease prevention. Resorts of local significance are natural territories with commonly available natural therapeutic resources that are used for treatment, medical rehabilitation, and disease prevention.

The following functions of local government bodies have been analyzed in the respective territories: organizing the activities of the local governance system in the field of ensuring the functioning of resorts; regulating the operation of economic entities within the resort territories within their competence; accounting for natural healing resources and land plots that ensure the functioning of resorts; planning, urban development, and infrastructure development within the competence of local government bodies; preservation, restoration, and improvement of natural healing resources; monitoring the state of natural healing resources; controlling violations of legislation regarding natural healing resources within their competence, and conducting expertise within their competence.

Keywords: *special administrative and legal regime, resorts, resort territories, therapeutic and recreational areas.*

REFERENCES

1. Hryhorchak, I.M. (2019). Osoblyvosti funktsionuvannya rehionalnykh orhaniv derzhavnoho upravlinnya u sferi turizmu ta kurortiv: orhanizatsiyno-strukturnyy aspekt. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, 14, 58–64 [in Ukrainian].
2. Zemelnyy kodeks Ukrainy: Kodeks Ukrainy vid 25.10.2001 r. № 2768-III [in Ukrainian].
3. Karamishev, D.V. (2010). Derzhavne upravlinnya kurortnym pravom v Ukraini. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya*, 2, 10–18 [in Ukrainian].
4. Kurorty mistsevoho znachennya. URL: <https://kurort.gov.ua/category/kurorty-miscevogo-znachennya/> (data zvernennya: 01.10.2022) [in Ukrainian].
5. Nyezchnik, O. (2015). Analiz chynnoho zakonodavstva u sferi derzhavnoho upravlinnya sanatorno-kurortnym kompleksom Ukrainy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya*. 2, 106–111. Odesa: Vyd-vo ORIDU NADU [in Ukrainian].
6. Petlyuk, Y.U. (2016). Pravovy rezhy m kurortiv ta likuvalno-ozdorovchyykh mistsevostey. *Naukovyy visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv ta pryrodokorystuvannya Ukrainy. Seriya: Pravo*, 243, 109–116 [in Ukrainian].
7. Polyakova, I.V. (2012). Teoretyko-metodolohichni zasady ekolohizatsiyi upravlinnya terytoriyamy obmezhenoho statusu vykorystannya (na prykladi kurortno-rekreatsiynoyi zony Kuyalnyk). *Ekonomichni innovatsiyi*, 48, 185–191 [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennya marketynhovoyi stratehiyi mista Myrhorod: Rishennya Myrhorodskoyi miskoyi rady vid 15.11.2019 r. № 238 [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennya pereliku naselenykh punktiv, vidnesenykh do kurortnykh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.12.1996 r. № 1576 [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhennya Stratehiyi staloho rozvytku Myrhorodskoho subrehionu do 2028 roku: Rishennya Myrhorodskoyi miskoyi rady vid 18.05.2018 r. № 101 [in Ukrainian].
11. Pro kurorty: Zakon Ukrainy vid 05.10.2000 r. № 2026-III [in Ukrainian].
12. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy Kuyalnytskoho lymanu Odeskoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 05.12.2018 r. № 2637-VIII [in Ukrainian].
13. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy m. Kosova kurortnymy terytoriyamy mistsevoho znachennya: Rishennya Ivano-Frankivskoyi oblasnoyi rady vid 14.09.2004 r. № 477-12/2004 [in Ukrainian].
14. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Berdyanska Zaporizkoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 11.01.2005 r. № 2305-IV [in Ukrainian].
15. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Myrhoroda Poltavskoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 06.09.2011 r. № 3699-VI [in Ukrainian].
16. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Saky Avtonomnoyi Respubliky Krym kurortom derzhavnoho znachennya: Zvakon Ukrainy vid 11.01.2005 r. № 2306-IV [in Ukrainian].
17. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Skadovska Khersonskoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 06.09.2011 r. № 3698-VI [in Ukrainian].
18. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Slovyanska Donetskoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 19.04.2011 r. № 3245-VI [in Ukrainian].
19. Pro oholoshennya pryrodnykh terytoriy mista Khmilnyka Vinnytskoyi oblasti kurortom derzhavnoho znachennya: Zakon Ukrainy vid 12.05.2011 r. № 3318-VI [in Ukrainian].
20. Pro oholoshennya terytoriyi selyshcha Solotvyno kurortnoyu terytoriyeyu ta stvorennya ta rozvytok na yiyi bazi pryrodno-hospodarskoho likuvalno-rekreatsiynoho kompleksu «Solotvyno»: Rishennya Zakarpat-skoyi oblasnoyi rady vid 21.12.2001 r. № 371 [in Ukrainian].
21. Pro pidhotovku ta podannya klopotannya shchodo oholoshennya pryrodnoyi terytoriyi m. Truskavtsya kurortnoyu terytoriyeyu derzhavnoho znachennya: Rishennya Truskavetskoyi miskoyi rady vid 22.11.2018 r. № 1123 [in Ukrainian].
22. Pro pidtrymku initsiatyvy shchodo oholoshennya pryrodnoyi terytoriyi m. Truskavtsya kurortnoyu terytoriyeyu derzhavnoho znachennya: Rishennya Lvivskoyi oblasnoyi rady vid 13.07.2021 r. № 174 [in Ukrainian].
23. Pro spivrobitytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 r. № 1508-VII.
24. Pro skhvalennya Stratehiyi rozvytku turizmu ta kurortiv na period do 2026 roku: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.03.2017 r. № 168-r.
25. Savosta, O.P. (2008). Orhanizatsiyno-pravovi zasady vykorystannya ta okhorony zemel ozdorovchoho pryznachennya. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya*, 1 (33), 114–120. Khakiv: Vyd-vo KharRINADU «Mahistr» [in Ukrainian].

26. Stefanovych, A. (2012). Tekhnolohichni aspekty upravlinnya terytoriyamy na prykladi proektuvannya kurortu mistsevoho znachennya z nayavnisty pryrodneykh likovalnykh resursiv. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya*, 4, 166–170. Odesa: Vyd-vo ORIDU NADU [in Ukrainian].

27. Usi kurortni mista Lvivshchyny lyshyly statusu «kurortnykh». Chym tse zahrozhuye. URL: <https://portal.lviv.ua/news/2019/10/23/usi-kurortni-mistsya-lvivshhyny-pozbavyly-statusu-kurortnyh-chym-tse-zagrozhuye> (data zvernennya: 01.10.2022) [in Ukrainian].

28. Fedorovych, I. (2013). Pravovyy rezhym okruhiv ta zon sanitarnoy okhorony kurortiv. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya: Yurydychna*, 57, 279–286 [in Ukrainian].

29. Fedorovska, O.B. (2013). Pravovyy status kurortnykh ta likovalno-ozdorovchykh terytoriy za zakonodavstvom Ukrayiny. *Pravova derzhava*, 24, 305–311 [in Ukrainian].

30. Dunayev, I. (2021). Devising scientific and methodological tools to strengthen the economic security of a region through the improvement of technologies for marketing support of tourism. V. Ratynskiy, N. Tymoshyk, R. Sherstiuk, O. Dudkina, I. Dunaev et al. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 4 (112), 52–65. URL: <http://journals.uran.ua/eejet/article/view/238397/237881> DOI: <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2021.238397>

The article was received by the editors 13.10.2022.

The article is recommended for printing 11.11.2022.

Саханенко Сергій Єгоровіч,

професор кафедри публічного управління та регіоналістики
навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»,
пр.Шевченка, 1, м. Одеса, 65044, Україна

e-mail: johamaran@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-8376-0328>

Колісніченко Наталя Миколаївна,

завідувач кафедри соціально-гуманітарних наук
навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»,
пр.Шевченка, 1, м. Одеса, 65044, Україна

e-mail: ird@ukr.net <https://orcid.org/0000-0003-1083-7990>

Дробот Ігор Олександрович,

професор кафедри публічного управління та публічної служби
навчально-наукового інституту державного управління
Національного університету «Львівська політехніка»,
вул. Сухомлинського, 16, смт. Брюховичі, Україна

e-mail: idrobot@ukr.net <https://orcid.org/0000-0002-4922-8968>

ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО РАМКОВИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАДИ ЄВРОПИ

Анотація. Роз'яснюється зміст положень Рамкових рекомендацій Ради Європи щодо регіональної демократії, які в узагальненому вигляді містять європейські стандарти регіонального самоврядування. Для більш повного викладення відповідних положень Рамкових рекомендацій використано нормативно-правові акти Ради Європи, що стосуються регіонального самоврядування. Здійснене зіставлення європейських стандартів регіонального самоврядування із нормативно-правовим регулюванням та практикою функціонування інституту самоврядування на рівні регіонів України. Представлене авторське бачення щодо запровадження регіонального самоврядування в Україні.

Ключові слова: *самоврядування, регіональне самоврядування, місцева демократія, регіональна демократія, Рамкова рекомендація Ради Європи, європейські стандарти регіонального самоврядування, належне врядування, субсидіарність.*

Як цитувати: Саханенко С. Є., Колісніченко Н. М., Дробот І. О. Засади регіонального самоврядування відповідно до рамоквих рекомендацій Ради Європи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 85–103. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-06>

In cites: Sakhanienko, S.Y., Kolisnichenko, N.M., Drobot, I.O. Principles of regional self-government according to Council of Europe reference framework for regional democracy. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 85–103. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-06> [in Ukrainian].

Постановка проблеми. Одним із сучасних явищ врядування багатьох країн Європи є розвиток різноманітних форм регіоналізму. Європейський регіоналізм, прагнучи утвердження регіону як владного інституту, розвивається через дві моделі: «Європа регіонів» та «Європа через регіони». Концепт «Європа регіонів» намагається запобігти надмірній централізації ЄС через надання регіонам можливості стати окремою незалежною компонентною врядування на протипагу органам ЄС. Модель «Європа через регіони» характеризується прагненням утвердження регіону як повноцінного та рівноправного партнера у багаторівневій структурі ЄС з метою його зміцнення. Так, одним із консультативних органів ЄС, який забезпечує представництво регіональних влад, є *Комітет регіонів*, який складається з понад 300 членів, що представляють органи регіонального самоврядування, а не органи державного управління на регіональному рівні. Комітет регіонів консультує Європейську Раду та Європейську комісію і надає висновки щодо питань регіонального розвитку. У межах Ради Європи в якості консультативного органу створений Конгрес місцевих та регіональних влад Європи (КМРПЄ), статутним органом якого є Палата регіонів. У будь-якому випадку європейський регіоналізм передбачає формування інституту регіонального самоврядування, що доповнює інститут місцевого самоврядування та інших форм соціально-територіальної самоорганізації.

На відміну від більшості країн Європи в Україні регіональне самоврядування не визнане та заміщується адміністративною регіоналізацією, за якою на рівні регіонів публічні функції реалізуються здебільше державними інституціями (місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади). Наявність на регіональному рівні представницьких органів (обласних рад) з обмеженими функціями, які, до того ж, не володіють власними виконавчими органами, свідчить про імітаційний характер вітчизняного регіонального самоврядування. Політика децентралізації, що послідовно реалізується в Україні, починаючи із 2014 р., торкнулася насамперед муніципального рівня врядування – сільських, селищних, міських громад. Новим поштовхом децентралізації може стати формування повноцінного регіонального самоврядування попри існуючі іноді забобони щодо цього публічного інституту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика регіонального самоврядування в Україні на рівні наукових досліджень значною мірою заміщується питаннями місцевого самоврядування, що, як здається, є некоректним з наукової та теоретичної точок зору. У існуючих вітчизняних дослідженнях в основному приділяється увага закордонному досвіду функціонування інституту регіонального самоврядування (див., напр.: [3], [4]). У дослідженнях І. Ковтун [12], В. Рильської [17] розглядаються теоретичні питання регіонального самоврядування. У роботах М. Баймуратова [1], В. Зимогляд [11], Є. Кулакової [14], В. Малиновського [15], С. Снігур [18], М. Шуп'яної [19] досліджуються проблеми функціонування інституту регіонального самоврядування в Україні, а також підходи до його повноцінного запровадження. Окремі аспекти європейських стандартів регіонального самоврядування вивчалися також Т. Безверхнюк, С. Саханенко, Е. Топаловою [2].

Метою статті є визначення загальних засад регіонального самоврядування у відповідності до Рамкових рекомендацій Ради Європи щодо регіональної демократії.

Застосована методологія і методи. Робота побудована на використанні традиційного та формалізованого методів документального аналізу. У межах традиційного аналізу досліджувалися внутрішні (зміст) та зовнішні характеристики документів, що регулюють регіональну демократію: видавець (органи Ради Європи, інші європейські інститути), вид (резолуція, рекомендація), мета, час та обставини (контекст) створення документу. Формалізований аналіз дозволив визначити частоту звернення органів Ради Європи до проблематики регіональної демократії на рівні офіційних документів та частоту використання відповідних категорій (зокрема, *good governance, cohesion, subsidiarity*) в їх змісті.

Формально-юридичний метод дозволив здійснити класифікацію та систематизацію явищ регіонального самоврядування, що знайшли своє закріплення у відповідних документах Ради Європи, дослідити внутрішню побудову норм, що регулюють регіональну демократію, знайти внутрішні взаємозв'язки поміж складовими елементами регіонального самоврядування. Зазначене забезпечило отримання достовірної інформації про стан нормативного регулювання регіональної демократії на рівні загальноєвропейських інститутів, вивити якість відповідних норм.

Порівняльний метод дозволив співставити підходи до явищ регіональної демократії на різних етапах функціонування Ради Європи, а також на міждержавному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Після прийняття у 1985 р. Європейської Хартії місцевого самоврядування [9] КМРВЄ, зосередився на розробленні аналогічного документу відносно регіонального самоврядування. Значним кроком на цьому шляху стала Декларація щодо регіоналізму в Європі [25], яка була прийнята у 1995 р. Асамблеєю європейських регіонів. Резолюцією 37 (1996) [49] проєкт Європейської Хартії регіонального самоврядування був внесений на обговорення держав-членів та органів РЄ. Однак Комітет міністрів, що має ключове значення в інституційному механізмі РЄ, піддав його критиці й не погодився відкрити для підписання державами-членами РЄ. Внаслідок численних обговорень був підготовлений проєкт Європейської Хартії регіональної демократії, який Рекомендацією КМРВЄ 240 (2008) [31] був запропонований до прийняття в якості зобов'язального документу. Проте Комітет міністрів знову не дійшов згоди щодо винесення Європейської Хартії регіональної демократії на підписання та ратифікацію. Основне зауваження полягало в ступені обов'язковості зазначеного документу, що відштовхувало від нього країни, які лише стали на шлях регіоналізації. На конференції в Утрехті 17-18.11.2009 міністри країн-членів РЄ, що відповідають за місцевий та регіональний розвиток, прийняли Рамкові рекомендації Ради Європи щодо регіональної демократії (далі – Рамкові рекомендації) [23].

Попри рекомендаційний характер Рамкових рекомендацій Рекомендацією КМРВЄ 282 (2010) [32] Рамкові рекомендації були взяті за основу моніторингу функціонування регіонального самоврядування в країнах-членах РЄ. Так, в Рекомендації КМРВЄ 348 (2013) про стан місцевої та регіональної демократії в Україні [32], з посиланням на Рамкові рекомендації, Україну було закликано передати повноваження адміністрацій у районах та областях виборним представникам для створення підпорядкованої їм адміністрації.

Рамкові рекомендації ґрунтуються на розумінні регіонів не лише як більш-менш великих територій в межах територіального устрою країни, що

за своїми економічними, географічними, історичними, соціокультурними ознаками відрізняються від інших територій, а як територіальних спільнот, як специфічних соціальних суб'єктів територіального рівня. В якості розуміння такого підходу слід звернути увагу на одну суттєву обставину. В англійському варіанті Європейської Хартії місцевого самоврядування при визначенні поняття місцевого самоврядування використовується категорія «local authorities». Під час ратифікації в Україні Європейської Хартії місцевого самоврядування у 1997 р. зазначена категорія була перекладена як «органи місцевого самоврядування», що суттєво спотворювало суть інституту місцевого самоврядування відповідно до європейських підходів. Саме тому на заміну перекладу 1997 р. в тексті Європейської Хартії місцевого самоврядування опублікованому в «Офіційному віснику України» від 04.06.2013 р. № 39 категорія «local authorities» була викладена вже як «місцеві влади». Проте зазначений переклад також не повністю враховує притаманні англійській мові конотації, що пов'язані із поняттям «authorities». Відповідно до тлумачень Encyclopedia Britannica [20], «authorities» означитиме не просто владу, а спільноту, яка володіє владою або колектив людей, який має право самостійно чи через утворені ним органи вирішувати свої внутрішні питання без втручання ззовні. Це відрізняє поняття «authority» від поняття «влада» взагалі (power), або від урядових структур (government). Більш виразно зазначена конотація помітна у французькому тексті Європейської Хартії місцевого самоврядування, який є автентичним англійському й де міститься поняття «collectivités locale» (локальні спільноти – читай «територіальні громади»). Рамкові рекомендації також ґрунтуються на понятті «authorities» як «collectivités régionales» (регіональні спільноти).

Одночасно, враховуючи наявні реалії, зокрема, багаторівневість територіального поділу, Рамкові рекомендації не виключають поширення їх норм на проміжний між регіоном та муніципалітетами рівень за його наявності. Зокрема, у Рекомендації КМРВС 133 (2003) про управління столичними містами [27] та Рекомендації КМРВС 452 (2021) про статус столичних міст [35] наголошувалося на подвійній відповідальності столичних міст, що вимагає надання їм відповідних організаційних та матеріально-фінансових повноважень, що наближаються до регіональної компетенції. Аналогічним чином Рамкові рекомендації можуть бути поширені на міські агломерації (Резолюція КМРВС 351 (2012) [47] або на проміжний рівень (Рекомендація КМРВС 188 (2006) [28]).

Виходячи з того, що регіональне самоврядування є одним із системоутворюючих інститутів суспільства, Рамкові рекомендації орієнтують на необхідність його визнання в конституційний спосіб. Відповідно до сучасної правової думки Європи, конституція є формалізованим договором між громадянами, коли вони створюють юридичне обличчя суспільства у вигляді держави та передають їй низку повноважень щодо реалізації належних їм прав. Таким чином, закріплення інституту регіонального самоврядування в конституції означитиме, що він є одним із предметів даного договору, а джерелом його влади є воля народу у цілому та регіональних спільнот. Зазначене надає додаткового конституційного захисту та гарантій існування й розвитку регіонального самоврядування.

Проте, враховуючи національні правові традиції, політико-правові труднощі щодо внесення змін до вже чинних конституцій, а в деяких випадках – навіть відсутність конституцій як окремого документу, Рамкові рекомендації

передбачають й законодавчий спосіб правового оформлення регіонального самоврядування. Але й у цьому випадку законодавчий акт має надавати регіонам захист і гарантії самоврядування, що наближаються до конституційних.

Ледве не ключовим у Рамкових рекомендаціях є пункт 3, оскільки він закріплює визначення регіонального самоврядування – його вихідні ідеї, природу та основні ознаки, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення сучасної європейської теорії регіонального самоврядування. Відповідно до нього регіональне самоврядування означає юридичну можливість та спроможність регіональних спільнот в межах конституції або закону регулювати та реалізувати частину публічних справ під свою власну відповідальність та у відповідності до принципу субсидіарності.

Таким чином, у відповідності до Рамкових рекомендацій регіональне самоврядування на відміну від місцевого самоврядування (у відповідності до норм Європейської Хартії місцевого самоврядування) не є правом, тобто соціальною загальнообов'язковою нормою, а є лише дозволеною можливістю. Віднесення регіонального самоврядування не до права, як у випадку місцевого самоврядування, а до правової можливості свідчить, що воно може розвиватися лише у випадку визнання та наділення повноваженнями з боку держави адже наявність відповідної волі держави й забезпечує таку можливість.

З іншого боку, регіональне самоврядування є не лише правовою можливістю, але й спроможністю реалізовувати цю правову можливість. Через це підкреслюється, що регіональне самоврядування передбачає реальну здатність регіональної спільноти на основі усвідомлення свого інтересу здійснювати свою волю через політичні, організаційні, економічні, кадрові, інформаційні тощо засоби та ресурси, що є у розпорядженні регіонального самоврядування.

З метою забезпечення ефективності регіонального самоврядування, його цінності та легітимності, Рамкові рекомендації визначають, що цей політико-правовий інститут повинен регулювати та реалізовувати лише частину публічних справ. Це означатиме, що функції публічної влади на регіональному рівні не передаються виключно до органів регіонального самоврядування, частина з них може належати й органам державної влади в регіоні та органам місцевого самоврядування.

Найважливішою проблемою розмежування повноважень між публічними інститутами є проблема визначення принципу, який покладається в основу віднесення відповідних питань до того або іншого рівня влади. Побудова стійкої публічної системи передбачає не лише створення юридично бездоганної моделі розподілу повноважень, але й визначення критеріїв, що забезпечують цей розподіл. Випадкове, волюнтаристське розмежування повноважень неминуче буде виступати в якості джерела конфліктів між публічними інститутами.

У Рекомендації Комітету міністрів 19 (1995) щодо принципу субсидіарності [37] закріплено, що рішення мають прийматися на якомога нижчому рівні, а вищі ланки управління повинні вдаватися до будь-яких дій лише у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок. Однак, відповідно до сучасних уявлень про багаторівневе врядування, субсидіарність передбачає передачу функцій та повноважень не лише на певний територіальний рівень, на якому ці функції та повноваження будуть здійсню-

ватися більш ефективно. До цього додається ще й горизонтальна складова – функції та повноваження мають передаватися тому інституту врядування на територіальному рівні, який більш ефективно їх виконає. Серед останніх можуть бути державні інституції, суб'єкти територіального самоврядування, громадські інституції, а також бізнес-структури.

У зв'язку з цим, у Рамкових рекомендаціях визначено, що покладання відповідальності за вирішення публічних завдань на регіональне самоврядування повинно відбуватися на основі принципу субсидіарності, який означає, що органи регіонального самоврядування повинні отримати відповідальність за ті справи, які, з огляду на їх масштаб, природу, вимоги результативності та продуктивності, можуть бути найбільш ефективно вирішені на регіональному рівні саме ними. Зазначене дозволяє регіональному самоврядуванню, з одного боку, не претендувати на компетенцію, що може бути вирішена на загальнодержавному рівні та на рівні муніципалітетів, а з іншого – на компетенцію, яка може ефективно вирішуватися на регіональному рівні через територіальні органи держави, громадські та бізнес-структури.

Як відомо, логіка та механізм правового регулювання будь-якої сфери полягає в тому, що для закріплення більшої правової свободи необхідно в якості методу правової регуляції використовувати правову заборону, а для закріплення меншої правової свободи – правовий дозвіл. Внаслідок зазначеного, правове регулювання державної влади зазвичай здійснюється на підставі принципу – *дозволено те, що прямо дозволено законом, а отже* мінімум або максимум дозволеного породжує максимум або мінімум забороненого, що в умовах правової держави та розвиненого громадянського суспільства не дозволяє узурпувати публічну владу. На відміну від сфери державного управління, система громадянського суспільства в демократичних політичних режимах регулюється іншою правовою парадигмою – *дозволено те, що прямо не заборонено законом*, що й гарантує велику частку свободи його суб'єктів.

Рамкові рекомендації побудовані на другому принципі правового регулювання суспільних відносин, що є наслідком віднесення інституту регіонального самоврядування до форми існування громадянського суспільства на територіальному рівні. Саме з метою розкриття його потенціалу, регіональному самоврядуванню має бути забезпечено максимальний ступінь свободи, що й дозволяє проявити ініціативу в реалізації регіональних інтересів. Відтак пункт 4 Рамкових рекомендацій закріплює, що регіональне самоврядування має повну свободу дій, які не виключені з його компетенції, або не закріплені відповідно до конституції або законів за іншими інститутами публічної влади.

Виходячи із логіки Рамкових рекомендацій, в основу визначення компетенції регіонального самоврядування покладена воля держави, однак *регіональне самоврядування* може здійснювати відносно цих питань певну самостійну політику. Зокрема регіони повинні мати право не лише приймати рішення щодо компетенції (директивні повноваження), що їм передається, але й виконувати прийняті рішення (адміністративні повноваження). При цьому, як зазначається у Резолюції КМРВС 293 (2009) [44] повноваження з прийняття рішень також можуть бути розширені аж до законодавчих функцій, що є характерним для суб'єктів федерації або автономій як форм регіонального самоврядування у широкому розумінні.

Незважаючи на делегований характер повноважень регіональному самоврядуванню повинна бути забезпечена можливість на власний розсуд

адаптувати їх здійснення до місцевих умов, звичайно, виключно в межах встановлених у конституції та/або законодавстві, на чому наголошує пункт 7 Рамкових рекомендацій. Це передбачає, крім іншого, що у регіонів можуть бути власні регіональні інтереси, тобто власні уявлення регіональної спільноти про найбільш краще для неї становище і про засоби його досягнення. Звичайно, регіональними інтересами можна вважати лише ту частину інтересів населення регіону, що не виходять своїм змістом за межі регіону.

Зрозуміло, що залежно від країни, її традицій, правової моделі, усталеності регіонального самоврядування тощо повноваження регіонів можуть колитися в досить великих межах. Так, Декларація щодо регіоналізму в Європі [25] визначає такий орієнтовний перелік питань, що можуть вирішуватися регіонами: регіональна економічна політика; регіональне планування, будівництво і житлова політика; телекомунікації і транспортна інфраструктура; енергетика та навколишнє середовище; сільське господарство та рибальство; освіта на всіх рівнях, університети й науково-дослідницькі роботи; культура і засоби масової інформації; охорона здоров'я; туризм, відпочинок і спорт; поліція та громадський порядок.

Рамкові рекомендації у цілому не поділяють концепт розширеного характеру повноважень регіонального самоврядування. При цьому виокремлюється група повноважень, які за визначенням мають регіональний характер та потенційно є питаннями регіонального значення.

На перше місце серед таких повноважень Рамкова рекомендація відповідно висуває відповідальність за розвиток регіональної культури, збереження та примноження культурної спадщини регіонів включно із регіональними мовами. На рівні РЄ прийнято кілька важливих документів щодо культурної спадщини, включаючи Європейську культурну конвенцію 1954 р. [7], Європейську конвенцію про охорону археологічної спадщини (переглянута) [6], Рамкову конвенцію про значення культурної спадщини для суспільства [16], Рекомендації ПАРЄ 2149 (2019) щодо цінності культурного надбання у демократичному суспільстві [29] та Європейську стратегію культурного надбання у XXI столітті [21]. Відповідальність місцевих влад щодо культури та культурного надбання зазначалася ще починаючи з Резолюції КМВЄ 79 (1974) про архітектурне надбання [61]. Розвиваючи зазначений підхід Резолюції КМРВЄ 202 (2005) [41] та 474 (2021) [58], визнали особливу відповідальність регіональної влади щодо створення, збереження та популяризації культурного надбання, адже вона багато в чому є носієм цінностей спадщини.

Не менш важливу роль відіграють регіони щодо збереження та розвитку регіональних та міноритарних мов. На рівні РЄ прийнята Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин [10]. Як зазначається в Резолюції КМРВЄ 424 (2017) про регіональні та міноритарні мови [53], Резолюції КМРВЄ щодо ролі міноритарних мов у регіональному розвитку [45], Рекомендації КМРВЄ 222 (2007) щодо отримання освіти регіональними мовами та мовами меншин [30] мова є ключовим аспектом культурної самобутності регіонів, адже вона займає центральне місце в колективній пам'яті населення й у процесі передавання культурної самобутності. Коли відносно мовних меншин повною мірою визнаються їхні права й коли ці меншини можуть висловлюватися своєю мовою у публічній сфері, то це створює у них впевненість у собі, що у свою чергу стимулює економічну діяльність та культурну творчість. Відтак питання регіональних мов та мов меншин мають перебувати у віданні

регіонального самоврядування. Рекомендація КМРВС 453 (2019) також закликає до широкого використання регіональних мов та мов меншин в роботі органів регіонального самоврядування в місцях їх поширення [56]. Резолюція КМРВС 375 (2014) наголошує на необхідності запроваджувати міжкультурну освіту на регіональному рівні [50].

Другою природною сферою компетенції регіонального самоврядування за Рамковими рекомендаціями є регіональний економічний розвиток. Регіональний економічний розвиток передбачає розроблення стратегічних планів розвитку економічних підсистем регіону на основі його ресурсних можливостей, здійснення заходів регіонального планування розміщення виробництва на рівні регіону, зміцнення регіонального економічного простору, на основі тісних економічних зв'язків між усіма суб'єктами господарювання тощо.

Як зазначається у Резолюції ПАРЄ 1886 (2012) [40] регіональному економічному розвитку слід приділяти особливе значення в умовах економічних криз, які підривають спроможність регіонів на вирішення власних проблем. Регіони, внаслідок їх економічної та соціальної ролі, є основними партнерами та суб'єктами діяльності в частині забезпечення підвищення рівня економіки. У Резолюції КМРВС 357 (2013) [48] децентралізація визначається ключовим фактором покращення економічних результатів і економічного зростання. Регіональна влада краще знає потреби та ситуацію в своїх територіальних утвореннях, вона знаходиться в умовах, які дозволяють ефективно діяти з меншими витратами та забезпечувати оптимальне використання місцевих ресурсів, у т.ч. внаслідок більшої прозорості та відкритості перед громадянами. Вважається, що саме регіональне самоврядування на регіональному рівні більш ефективно може запроваджувати енергозберігаючі технології – Резолюція КМРВС 262 (2008) [43]. В контексті економічного розвитку регіону та відповідно до пункту 10 регіональне самоврядування повинно мати можливість адаптувати освітні заклади до особливостей ринку праці в регіоні.

Ще однією важливою сферою діяльності регіонів є соціальна політика. Європейська соціальна Хартія (переглянута) [5] визначила досить широке коло питань, які мають вирішуватися державами-членами РЄ в межах концепції соціальної держави. Тому, відповідно, регіональне самоврядування має опікуватися питаннями соціального забезпечення, охорони здоров'я, зміцненням соціальної солідарності. Зокрема в Резолюції КМРВС 87 (2000) [62] зазначається, що регіональне самоврядування має приділяти увагу питанням медичного обслуговування, відпочинку і дозвілля, забезпечення житлом, сімейним послугам та допомозі людям похилого віку, причому воно повинно формуватися з урахуванням регіональних потреб. Серед актуальних соціальних питань на регіональному рівні виокремлюються зокрема проблеми молоді ([52, 55]) та жінок [51].

Необхідною умовою стійкого економічного зростання регіону та спільного процвітання всіх його територій є збалансований розвиток. Збалансований розвиток означатиме рівномірний розвиток усіх територій в регіоні шляхом розміщення кращого просторового та функціонального розподілу території та забезпечення через це соціальної згуртованості всіх жителів регіону. Як зазначається у Рекомендації КМРВС 451 (2021) [36] щодо ролі регіонів у територіальній солідарності, збалансований розвиток передбачає зміцнення зв'язків між міськими центрами та сільською місцевістю, більш розвиненими та менш розвиненими територіями в межах регіону, територіальну солідарність,

а також справедливий розподіл соціальних потреб і системи зайнятості. Невипадково, що Рамкові рекомендації визначають, що саме збалансований розвиток територій є головною метою діяльності регіонального самоврядування. Відповідно до підходів КМРВС інструментами збалансованого розвитку, що можуть бути використані регіональним самоврядуванням, є вирішення проблем та розвиток сільських територій (Резолюція КМРВС 128 (2002) [39], Резолюція КМРВС 252 (2002) [42] та Рекомендація КМРВС 406 (2017) [34]), розвиток взаємодії між містом та селом (Резолюція КМРВС 458 (2021) [57]), вдосконалення мережі внутрішньо регіонального транспорту (Резолюція КМРВС 302 (2010) [46]).

Відповідно до Рамкових рекомендацій регіональне самоврядування також повинно нести відповідальність за захист та відтворення природних ресурсів, а також біорозмаїття, забезпечувати сталий розвиток регіону з врахуванням місцевої, національної, європейської та міжнародної політики у цьому відношенні.

Сталий розвиток – це загальна концепція стосовно необхідності встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі. Відповідна політика має ґрунтуватися на Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі [13] та Європейській ландшафтній конвенції [8]. Про постійну увагу органів РЄ до питань стійкого розвитку свідчать рекомендації КМРЄ щодо права людини у сфері захисту довкілля [22]. КМРВС також неодноразово визначав роль регіонального рівня у забезпеченні політики сталого розвитку (Резолюція 54 (1997) [60]) та права людини у сфері довкілля (Резолюція КМРВС 489 (2022) [59]).

Таким чином, аналіз орієнтовних предметів відання регіонального самоврядування закріплених у Рамкових рекомендаціях, дозволяє вважати, що через них забезпечується можливість комплексного соціально-економічного розвитку регіону. Зазначені сфери компетенції не виходять у цілому за межі регіональних інтересів, їх спрямованість полягає у забезпеченні добробуту населення регіону, і вони не торкаються загальнополітичної сфери. Це дозволяє вважати регіональний рівень влади в цілому неполітичним щодо завдань, які стоять перед ним.

Враховуючи, що регіональне самоврядування не є виключною формою територіального самоврядування, Рамкові рекомендації суттєву увагу приділяють взаємовідносинам між регіональним та місцевим самоврядуванням – відносини поміж ними мають відбуватися на засадах Європейської Хартії місцевого самоврядування та принципу субсидіарності. При цьому між регіонами та муніципалітетами може бути ще один проміжний рівень. В документах КМРВС (наприклад, [24, 47]) зазначений проміжний рівень належить здебільше до системи місцевого самоврядування. З іншого боку, не виключається визначення його й як рівня регіонального самоврядування [38].

В Рамкових рекомендаціях закріплюється, що регіональне та місцеве самоврядування можуть самостійно визначати свої взаємовідносини відповідно до закону. Практичне значення цього пункту передбачає укладання адміністративних угод, в межах яких обидва рівня можуть перерозподіляти повноваження поміж собою. У будь-якому випадку відповідно до Рамкових рекомендацій регіональне самоврядування має співпрацювати з місцевим самоврядуванням задля досягнення власних цілей та задоволення потреб

громадян. Як зазначається у Резолюції КМРВЕ 437 (2018) [54] однією з форм взаємодії можуть бути консультації з місцевим самоврядуванням. При цьому вони мають бути своєчасними, належним чином організовані та проводитися з усіх питань, що становлять взаємний інтерес.

На функціонування регіонального самоврядування суттєво впливає державна влада. Від державної політики у відповідній сфері залежатимуть організаційно-правові, територіальні, фінансово-економічні тощо засади розвитку регіонів. Саме тому Рамкові рекомендації орієнтують на створення системи врахування інтересів регіонів у процесі вироблення і здійснення основних напрямків державної політики. При цьому ця система передбачає зворотний рух, коли регіони також повинні враховувати інтереси держави на своєму рівні.

Подібно до того, як Рамкові рекомендації закріпили право місцевого самоврядування на участь у прийнятті рішень регіональним самоврядуванням, вони ж наголошують на праві регіонального самоврядування брати участь у прийнятті рішень на загальнонаціональному рівні, що стосуються його компетенції, регіональних інтересів, й у цілому регіональній проблематиці. Інструментальним втіленням зазначеного права на участь є положення, відповідно до якого представництво регіонів може бути забезпечене через входження до органів, що приймають політичні рішення (наприклад, через входження до складу уряду). Альтернативою може стати участь у спеціальних постійно діючих державно-регіональних консультаційних органах (Резолюція КМРВЕ 437 (2018) [54]). Звичайно передбачається, що цей діалог може здійснюватися й через інші формальні та неформальні інструменти (робочі наради, робочі групи, узгодження документів, семінари тощо), а також через асоціації, що об'єднують органи регіонального самоврядування.

Зазначені форми участі регіональних органів влади у виробленні державної політики не є вичерпними. Як правило, вони доповнюють одна одну та сприяють виробленню збалансованої регіональної політики держави. Так, стаття 7 Декларації щодо регіоналізму в Європі [25] передбачає можливість регіонів брати участь у формуванні однієї з палат парламенту, обранні голови держави, у формуванні судових органів, відповідальних за вирішення суперечливих питань щодо розподілення повноважень між державою та регіонами, у роботі урядів тощо.

Хоча Рамкові рекомендації не визначають конкретні сфери, у яких має здійснюватися координація зусиль державної та регіональної влади, однак симптоматичним є те, що вони орієнтують, що у випадку, якщо це передбачене конституцією або законом, регіональні влади мають бути представленими в складі національних делегацій або з ними повинне проводитися консультування при укладанні міжнародних договорів, якщо вони торкаються регіональної проблематики та компетенції регіонального самоврядування.

Регіональне самоврядування передбачає відповідальність за здійснення цим різновидом публічної влади наданих йому функцій та повноважень, а також різні види контролю (нагляду). Тому Рамкові рекомендації приділяють окрему увагу загальним принципам нагляду з метою запобігання підлеглості регіонального врядування органам державної влади через зловживання контролем. Відповідно до Рамкових рекомендацій, будь який нагляд з боку держави за регіональним самоврядуванням має бути спрямований лише на забезпечення закону, а не доцільності. Однак у випадку контролю за делегованими повноваженнями контроль також може включати й оцінку ефективності.

Рамкові рекомендації також визначають принципові вимоги щодо контролю за регіональним самоврядуванням з боку держави:

по-перше, він має здійснюватися лише за процедурами та у випадках, що встановлені у конституції або законі;

по-друге, контроль та нагляд мають здійснюватися постфактум, що виключає попередню перевірку рішень, які регіональне самоврядування має намір прийняти;

по-третє, вжиті за результатами контролю та нагляду заходи мають бути домірними (пропорційними) важливості інтересів, які вони мають захищати.

Таким чином, виключається «підзаконний», в залежності від політичної та іншої кон'юнктури, характер контролю, що й породжує основні проблеми взаємин між органами державної влади та територіального самоврядування.

Практика функціонування регіонального самоврядування різних країн Європи свідчить, що іноді воно значним чином виходить за межі своїх повноважень або їх не здійснює належним чином. Від так наглядові заходи держави мають передбачати застосування певних санкцій. Проте, такі санкції мають носити тимчасовий характер і бути спрямованими, фактично, на відновлення дієздатності регіонального самоврядування. Рамкові рекомендації визначають можливості втручання держави в діяльність регіонального самоврядування відповідно до яких державні органи можуть тимчасово виконувати повноваження регіонального самоврядування. Але таке втручання можливе лише у виняткових випадках та відповідно до процедур, передбачених конституцією або законом. Втручання повинно також бути пропорційним важливості завдань, що підлягають захисту, та обмеженим винятковими обставинами – коли органи регіонального самоврядування не виконують належним чином покладені на них повноваження.

Але відповідно до Рамкових рекомендацій навіть у випадку втручання держави у здійснення регіонального самоврядування, діяльність призначених державою посадових осіб має відповідати регіональним інтересам. Єдиний виняток із цього правила – делеговані повноваження, адже через них забезпечується виконання загальнонаціональних інтересів й держава через призначення зовнішнього урядовця фактично повертає їх собі.

Однією з причин непідтримки проєкту Європейської Хартії регіонального самоврядування було побоювання національних урядів, що розширення прав регіонального самоврядування може призвести до виникнення або підсилення сепаратистських рухів. Саме з цих причин Рамкові рекомендації відносять принцип лояльності та поваги до територіальної цілісності до числа головних. Відповідно до нього, відносини між регіональними владами та центральним урядом мають відбуватися на принципах взаємної лояльності, рівної гідності та повинні викликати повагу до національної єдності, суверенітету й територіальної цілісності держави.

Міжінституційна повага є головною умовою гармонії та єдності всередині країни. Тому регіональне самоврядування, на чому наголошують Рамкові рекомендації, мають поважати існуючий територіальний устрій держави та виявляти повагу до існуючих відносин між загальнонаціональним урядом та регіональним самоврядуванням, між регіональним самоврядуванням та місцевим самоврядуванням, між загальнонаціональним урядом та місцевим самоврядуванням, а також щодо відносин публічних інститутів та громадян.

Продовжуючи зазначену логіку, у Рамкових рекомендаціях передбачається зайняття проактивної позиції щодо практичного виконання зобов'язань, які держава покладає на субнаціональні інститути владарювання. Бездіяль-

ність у виконанні покладених на регіональне самоврядування повноважень обґрунтовано вважається як прояв нелояльності до конституційних норм.

Стабільність розвитку та ефективність функціонування будь-якої держави залежатиме не лише від моделі розподілу компетенцій, що закріплено у законодавчих актах, але й від самих механізмів реалізації відповідної компетенції. Одним з таких принципів є принцип субсидіарності, що був визначений раніше. Іншим механізмом, що дозволяє надати гнучкості моделі розподілу компетенцій між державою та регіонами, є інститут кооперації у вирішенні завдань, що стоять перед двома рівнями влади. Кооперація сторін базується на договірних (узгоджених) процедурах, дотримання яких є обов'язковим у випадку виникнення протиріч. За таких умов діє принцип: «максимум узгодженості – мінімум примусу».

Внаслідок зазначеного, Рамкові рекомендації, закріплюють принцип згуртованості (cohesion): функціонування регіонального самоврядування повинно відбуватися на основі тісного зв'язку з центральним урядом щодо реалізації соціально-економічних завдань, які стоять перед ними; у свою чергу, дії центрального уряду мають бути націлені на досягнення рівних умов життя та збалансованого розвитку на всій національній території в дусі солідарності між регіональними владами».

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень.

1. Ефективна модель регіонального самоврядування передбачає не лише розподіл повноважень та відповідальність, але й гарантування цього демократичного інституту. У даному випадку під гарантіями регіонального самоврядування розуміється комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується захист права на регіональне самоврядування. Логіка такого підходу ґрунтується на тому, що якщо регіональне самоврядування зобов'язане поважати державу, то й держава має так само діяти відносно регіонального самоврядування.

2. Відповідно до Рамкових рекомендацій правовими засобами гарантування регіонального самоврядування має бути його визнання в конституційний та/або законодавчий спосіб. За таких умов існування регіонів після їх створення, а також інституту регіонального самоврядування в межах регіонів може бути припинене лише шляхом внесення змін до конституції або закону, якими вони були створені. Регіональне самоврядування влади, за змістом Рамкових рекомендацій, може також активно захищати свої права, тобто органи регіонального самоврядування мають право звернутися до суду з метою забезпечення вільного здійснення своїх функцій та дотримання принципів регіональної демократії, закріпленої у національному та міжнародному законодавстві.

3. Окремо Рамкові рекомендації визначають гарантії територіальної основи здійснення регіонального самоврядування. Відповідно до пункту 31, території регіонів не можуть бути змінені державою без попередньої консультації з органами регіонального самоврядування. Суттєве значення в контексті зазначеного стандарту мала *Рекомендація КМРЕ 12 (2004) щодо процесів реформування території та/або структури місцевої та регіональної влади* [26]. Відповідно до неї, інтереси регіонального співтовариства повинні виявлятися на етапах вироблення проекту реформи, прийняття рішення щодо її проведення, впровадження та оцінки. При цьому було наголошено, що:

немає жодного стандарту оптимального розміру території, на якій здійснюється регіональне самоврядування;

у державі не обов'язково має бути однаковий рівень регіонального самоврядування;

повноваження органів регіонального самоврядування одного рівня можуть відрізнятися;

інституційні стосунки органів регіонального самоврядування з іншими органами публічної влади можуть відрізнятися.

Отже, сучасний європейський стандарт регіонального самоврядування формує Рамкові рекомендації Ради Європи щодо регіональної демократії та низку інших документів РЄ з питань регіонального самоврядування. Хоча вони здебільше носитимуть неімперативний характер, але й у якості рекомендацій вони мають бути враховані у процесі створення та розвитку регіонального самоврядування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. О. Роль регіоналізації і європейської регіональної політики в розмежуванні повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 132–139.
2. Безверхнюк Т. М., Саханенко С. Є., Топалова Е. Х. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. 420 с.
3. Бойко Г. В., Камінська Н. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії. *Архіви України*. 2014. № 4–5. С. 73–83.
4. Ворона П. В. Регіон як адміністративно територіальна одиниця верхнього рівня місцевого самоврядування, утворена після адміністративної реформи Франції. *Університетські наукові записки*. 2009. № 2. С. 349–355.
5. Європейська соціальна Хартія (переглянута) : Ратифікована Законом України від 14.09.2006 р. № 137-V.
6. Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (переглянута) : Ратифікована Законом України від 10.12.2003 р. № 1369-IV.
7. Європейська культурна конвенція 1954 р. : Ратифікована Постановою Верховної Ради України від 24.02.1994 р. № 4030-XII.
8. Європейська ландшафтна конвенція : Ратифікована Законом України від 07.09.2005 р. № 2831-IV.
9. Європейська Хартія місцевого самоврядування : Ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97.
10. Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин: Ратифікована законом України від 15.05.2003 р. № 802-IV.
11. Зимогляд В. Я. Регіональне самоврядування в Україні: стан, перспективи впровадження й розвитку. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. 2015. № 3. С. 267–269.
12. Ковтун І. Б. Теоретико-історичні аспекти визначення сутності самоврядування на регіональному рівні. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 299–307.
13. Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі : Ратифікована Законом України від 29.10.1996 р. № 436/96-ВР.
14. Кулакова Є. В. Регіон у системі місцевого самоврядування України. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 43–53.
15. Малиновський В. Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2010. № 4. С. 157–165.
16. Рамкова конвенція про значення культурної спадщини для суспільства : Ратифіковано Законом України від 19.09.2013р. № 581-VII.
17. Рильська В. В. Розвиток регіонального самоврядування у контексті еволюції уявлень про територіальний поділ влади в Україні. *Публічне урядування*. 2016. № 1. С. 38–48.
18. Снігур С. П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Управління. 2010. Вип. 1. С. 349–356.
19. Шуп'яна М. Ю. Регіональні органи місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи в процесі децентралізації. *Право і суспільство*. 2016. № 1 (2). С. 30–36.

20. Authority. URL: <https://www.britannica.com/dictionary/authority> (дата звернення: 15.11.2022).
21. CM/Rec (2017)1. European Cultural Heritage Strategy for the 21st century / Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/16806f6a03> (дата звернення: 15.11.2022).
22. CM/Rec (2022)20 on human rights and the protection of the environment. Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a83df1> (дата звернення: 15.11.2022).
23. Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy. Presented to the Ministers for local and regional authorities, Utrecht, 16–17 November 2009. URL: <https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febd> (дата звернення: 05.12.2022).
24. CPL/2015 (29)4. New forms of local governance. Governance Committee. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a5e4 (дата звернення: 15.11.2022).
25. Declaration on regionalism in Europe. Assembly of european regions. URL: http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/GB-Declaration-Regionalism.doc (дата звернення: 15.11.2022).
26. Rec 12 (2004). Про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої й регіональної влад. Комітет міністрів. URL: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2004\)12.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2004)12.htm) (дата звернення: 15.11.2022).
27. Rec 133 (2003). Management of capital cities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/management-of-capital-cities-rapporteur-mrs-n-shymanska/168071a20e> (дата звернення: 15.11.2022).
28. Rec 188 (2006). Governance of metropolitan areas. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168071ad7c> (дата звернення: 15.11.2022).
29. Rec 2149 (2019). The value of cultural heritage in a democratic society. Parliamentary Assembly. URL: <https://pace.coe.int/en/files/26471/html> (дата звернення: 15.11.2022).
30. Rec 222 (2007). Language Education in Regional or Minority Languages. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/language-education-in-regional-or-minority-languages-rapporteurs-a-j-m/168071919f> (дата звернення: 15.11.2022).
31. Rec 240 (2008) on the Draft European Charter of Regional Democracy. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071aa6b> (дата звернення: 15.11.2022).
32. Rec 282 (2010) Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy Follow-up by the Congress to the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009). Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/follow-up-by-the-congress-of-the-conference-of-ministers-responsible-f/168071a8e5> (дата звернення: 15.11.2022).
33. Rec 348 (2013). Місцева і регіональна демократія в Україні. Assembly of European regions. URL: <https://rm.coe.int/-l-ildg-r-err-cse-/1680a04f28> (дата звернення: 15.11.2022).
34. Rec 406 (2017). A better future for Europe's rural areas. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/a-better-future-for-europe-s-rural-areas-governance-committee-rapporte/168074b728> (дата звернення: 15.11.2022).
35. Rec 452 (2021). The status of capital cities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-status-of-capital-cities-governance-committee-rapporteur-amelie-ta/1680a188f7> (дата звернення: 15.11.2022).
36. Rec 457 (2021). Territorial solidarity: the role regions can play. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-457-2021-en-territorial-solidarity-governance-committee/1680a2dd39> (дата звернення: 15.11.2022).
37. Rec R (95)19 Implementation of the principle of subsidiarity. Committee of Ministers. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf) (дата звернення: 15.11.2022).
38. Regionalisation trends in European countries 2007-2015 / A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government. Editor: Prof. Francesco Merloni. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071aa29 (дата звернення: 15.11.2022).
39. Res 128 (2002) on the problems of Europe's countryside. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-problems-of-europe-s-countryside-rapporteurs-mr-g-pumberger-and-mr/1680719ead> (дата звернення: 15.11.2022).
40. Res 1886 (2012). The impact of the economic crisis on local and regional authorities in Europe. Parliamentary Assembly. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18919&lang=EN> (дата звернення: 15.11.2022).

41. Res 202 (2005). Intercultural and inter-faith dialogue: initiatives and responsibilities of local authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/intercultural-and-inter-faith-dialogue-initiatives-and-responsibilitie/168071a675> (дата звернення: 15.11.2022).
42. Res 252 (2008) on services of general interest in rural areas, a key in territorial cohesion policies. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/services-of-general-interest-in-rural-areas-a-key-factor-in-territoria/1680718b58> (дата звернення: 15.11.2022).
43. Res 262 (2008). Public local and regional action : for a new energy culture. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071a102> (дата звернення: 15.11.2022).
44. Res 293 (2009). Regions with legislative powers: towards multi-level governance. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/regions-with-legislative-powers-towards-multi-level-governance-rapport/16807193e2> (дата звернення: 15.11.2022).
45. Res 301(2010). Minority languages – an asset for regional development. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/minority-languages-an-asset-for-regional-development-rapporteurs-k-h/168071a501> (дата звернення: 15.11.2022).
46. Res 302 (2010). Intra-regional transport: a challenge for sustainable development and territorial cohesion. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071ab7c> (дата звернення: 15.11.2022).
47. Res 351 (2012). Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/second-tier-local-authorities-intermediate-governance-in-europe-govern/1680719dfc> (дата звернення: 15.11.2022).
48. Res 357 (2013). Local and regional authorities responding to the economic crisis. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-authorities-responding-to-the-economic-crisis-rappo/1680719ef2> (дата звернення: 15.11.2022).
49. Res 37 (1996). European Charter of Regional Self-Government. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=831651&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679> (дата звернення: 15.11.2022).
50. Res 375 (2014). Promoting diversity through intercultural education and communication strategies. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/promoting-diversity-through-intercultural-education-and-communication-/168071a322> (дата звернення: 15.11.2022).
51. Res 391 (2015). Fighting the increasing poverty of women: the responsibility of local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/16807192bf> (дата звернення: 15.11.2022).
52. Res 414 (2017). Forever young? The role of youth policies and youth work at local and regional levels in supporting young people's transition to autonomy and working life. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/1680703fd9> (дата звернення: 15.11.2022).
53. Res 424 (2017). Regional and minority languages in Europe today. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/regional-and-minority-languages-in-europe-today-current-affairs-commit/168075ff54> (дата звернення: 15.11.2022).
54. Res437(2018).Theconsultationoflocalauthoritiesbyhigherlevelsofgovernment.Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808ecb38> (дата звернення: 15.11.2022).
55. Res 442 (2019). Social rights of young people: the role of local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/social-rights-of-young-people-the-role-of-local-and-regional-authoriti/168093c4f0> (дата звернення: 15.11.2022).
56. Res 453 (2019). The use of languages by local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-use-of-languages-by-local-and-regional-authorities-rapporteur-andr/1680989e34> (дата звернення: 15.11.2022).
57. Res 458 (2021). Developing urban-rural interplay. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a0628b> (дата звернення: 15.11.2022).
58. Res 474 (2021). Culture without borders: Cultural heritage management for local and regional development. Congress of Local and Regional Authorities. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2e351 (дата звернення: 15.11.2022).
59. Res 489 (2022). A fundamental right to the environment: a matter for local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/a-fundamental-right-to-the-environment-a-matter-for-local-and-regional/1680a78e2b> (дата звернення: 15.11.2022).
60. Res 54 (1997). Sustainable development at local and regional levels/ Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/sustainable-development-at-local-and-regional-levels-rapporteur-mr-j-h/168071885b> (дата звернення: 15.11.2022).

61. Res 79 (1974). Europe's architectural heritage. Conference of local authorities of Europe. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071948b (дата звернення: 15.11.2022).

62. Res 87 (2000). The role of local and regional authorities in the provision of social services. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-role-of-local-and-regional-authorities-in-the-provision-of-social-/16807199c9> (дата звернення: 15.11.2022).

Стаття надійшла до редакції 18.11.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 02.12.2022 р.

Sakhanienko S. Y.,

*Professor of Public Administration and Regional Studies Chair
Education and Research Institute of Public Service and Administration
Odesa Polytechnic National University,
1 Shevchenko av., Odesa, 65044, Ukraine*

e-mail: johamaran@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-8376-0328>

Kolisnichenko N. M.,

*Head of Social and Humanitarian Sciences Chair
Education and Research Institute of Public Service and Administration
Odesa Polytechnic National University,
1 Shevchenko av., Odesa, 65044, Ukraine*

e-mail: ird@ukr.net <https://orcid.org/0000-0003-1083-7990>

Drobot I. O.,

*Professor of Public Administration and the Public Service Chair
Education and Research Institute of Public Administration
Lviv Polytechnic National University,
16 Sukhomlynsko St., Bryukhovychi, 79491, Ukraine*

e-mail: idrobot@ukr.net <https://orcid.org/0000-0002-4922-8968>

PRINCIPLES OF REGIONAL SELF-GOVERNMENT ACCORDING TO COUNCIL OF EUROPE REFERENCE FRAMEWORK FOR REGIONAL DEMOCRACY

Abstract. The purpose of the article is to determine the general principles of regional self-government in accordance with the Framework recommendations of the Council of Europe on regional democracy. In general, this paper is intended to the content of Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy, which in general form contains European standards of regional self-government, is examined. For a more complete presentation of the Reference Framework, the regulative acts of the Council of Europe relating to regional self-government were studied. The Reference Framework is presented as a means of transcending the scope of the European Charter of Local Self-Government in order to help governments strike the best possible balance in the apportionment of powers and responsibilities among different tiers of government. The Reference Framework is also analyzed on the basis of the principle of subsidiarity, the principle of social and territorial cohesion and the need for solidarity.

The nature and principles of regional democracy are revealed. The characteristics of local and regional authorities which reflect the key principles of democracy and public participation in the management of living environments are examined. It is concluded that the essence of the principles of democracy constitute the combination of all principles and «rules for living» within a state.

A comparison of the European standards of regional self-government with the regulatory practice of self-government functioning at the level of the regions of Ukraine has been carried out. The author's vision on the introduction of regional self-government in Ukraine is presented.

Keywords: *self-governance, regional self-governance, local democracy, regional democracy, Framework Recommendation of the Council of Europe, European standards of regional self-governance, good governance, subsidiarity.*

REFERENCES

1. Baimuratov, M.O. (2016). The role of regionalization and European regional policy in the delimitation of powers between different levels of local self-government in Ukraine. *Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, 132–139 [in Ukrainian].
2. Bezverhnyuk, T.M., Sakhanenko, S.E., Topalova, E.Kh. (2008). European standards of governance at the regional level: monograph. Odesa: ORIPA NAPA [in Ukrainian].
3. Boyko, G.V., Kaminsk, N.V. (2014). The evolution of local and regional self-government in the context European democracy development. *Archives of Ukraine*, 4–5, 73–83 [in Ukrainian].
4. Vorona, P.V. (2009). Region as an administrative territorial unit of the upper level of local self-government, formed after the administrative reform of France. *University scientific notes*, 2, 349–355 [in Ukrainian].
5. European Social Charter (revised): Ratified by the Law of Ukraine (2006). September 14, No. 137-V [in Ukrainian].
6. European Convention on the Protection of Archaeological Heritage (revised): Ratified by the Law of Ukraine (2003). December 10, No. 1369-IV [in Ukrainian].
7. European Cultural Convention of 1954: Ratified by Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine (1994). February 24. No. 4030-XII [in Ukrainian].
8. European Landscape Convention: Ratified by the Law of Ukraine (2005). September 7. No. 2831-IV [in Ukrainian].
9. European Charter of Local Self-Government: Ratified by the Law of Ukraine (1997). July 15. No. 452/97 [in Ukrainian].
10. European Charter of Regional or Minority Languages: Ratified by the Law of Ukraine (2003). May 15. No. 802-IV [in Ukrainian].
11. Zymoglyad, V.Ya. (2015). Regional self-government in Ukraine: state, prospects for implementation and development. *Bulletin of the National University «Law Academy of Ukraine named after Yaroslav Mudryi»*. Series: *Philosophy, philosophy of law, political science, sociology*, 3, 267–269 [in Ukrainian].
12. Kovtun, I.B. (2010). Theoretical and historical aspects of determining the essence of self-government at the regional level. *University scientific notes*, 4, 299–307 [in Ukrainian].
13. Conventions on the protection of wild flora and fauna and natural environments in Europe: Ratified by the Law of Ukraine (1996). October 29, No. 436/96-BP [in Ukrainian].
14. Kulakova, E.V. (2013). Region in the system of local self-government of Ukraine. *Law journal of Donetsk University*, 1, 43–53 [in Ukrainian].
15. Malinovsky, V. (2010). Regional self-government in Ukraine: approaches to implementation. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 4, 157–165 [in Ukrainian].
16. Framework Convention on the Importance of Cultural Heritage for Society: Ratified by the Law of Ukraine (2013). September 19. No. 581-VII [in Ukrainian].
17. Rylska, V.V. (2016). The development of regional self-government in the context of the evolution of ideas about the territorial division of power in Ukraine. *Public administration*, 1, 38–48 [in Ukrainian].
18. Snigur, S.P. (2010). The current state and problems of the functioning of local self-government in Ukraine at the regional level. *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration*. Series: *Management*, issue 1, 349–356 [in Ukrainian].
19. Shupyana, M.Yu. (2016). Regional bodies of local self-government in Ukraine: modernity and prospects in the process of decentralization. *Law and society*, No. 1 (2), 30–36 [in Ukrainian].
20. Authority. URL: <https://www.britannica.com/dictionary/authority> (date of application: 15.11.2022).
21. CM/Rec (2017) European Cultural Heritage Strategy for the 21st century. Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/16806f6a03> (date of application: 15.11.2022).
22. CM/Rec (2022) on human rights and the protection of the environment / Committee of Ministers. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a83df1> (date of application: 15.11.2022).
23. Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy. Presented to the Ministers for local and regional authorities, Utrecht, 16 - 17 November 2009. URL: <https://rm.coe.int/regional-democracy-reference-framework/168072febdb> (дата звернення: 05.12.2022).
24. CPL/2015 (29)4. New forms of local governance. Governance Committee. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071a5e4 (date of application: 15.11.2022).

25. Declaration on regionalism in Europe. Assembly of European regions. URL: http://www.a-e-r.org/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/GB-Declaration-Regionalism.doc (date of application: 15.11.2022).

26. Rec 12 (2004). On processes of changing borders and/or the structure of local and regional authorities. Committee of Ministers. URL: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2004\)12.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2004)12.htm) (date of application: 15.11.2022).

27. Rec 133 (2003). Management of capital cities / Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/management-of-capital-cities-rapporteur-mrs-n-shymanska/168071a20e> (date of application: 15.11.2022).

28. Rec 188 (2006). Governance of metropolitan areas / Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168071ad7c> (date of application: 15.11.2022).

29. Rec 2149 (2019). The value of cultural heritage in a democratic society / Parliamentary Assembly. URL: <https://pace.coe.int/en/files/26471/html> (date of application: 15.11.2022).

30. Rec 222 (2007). Language Education in Regional or Minority Languages. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/language-education-in-regional-or-minority-languages-rapporteurs-a-j-m/168071919f> (date of application: 15.11.2022).

31. Rec 240 (2008) on the Draft European Charter of Regional Democracy. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071aa6b> (date of application: 15.11.2022).

32. Rec 282 (2010) Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy Follow-up by the Congress to the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government (Utrecht, Netherlands, 16-17 November 2009). Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/follow-up-by-the-congress-of-the-conference-of-ministers-responsible-f/168071a8e5> (date of application: 15.11.2022).

33. Rec 348 (2013). Local and regional democracy in Ukraine. Assembly of European regions. URL: <https://rm.coe.int/-l-ildg-r-epp-cce-/1680a04f28> (date of application: 15.11.2022).

34. Rec 406 (2017). A better future for Europe's rural areas. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/a-better-future-for-europe-s-rural-areas-governance-committee-rapporte/168074b728> (date of application: 15.11.2022).

35. Rec 452 (2021). The status of capital cities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-status-of-capital-cities-governance-committee-rapporteur-amelie-ta/1680a188f7> (date of application: 15.11.2022).

36. Rec 457 (2021). Territorial solidarity: the role regions can play. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-457-2021-en-territorial-solidarity-governance-committee/1680a2dd39> (date of application: 15.11.2022).

37. Rec R (95)19 Implementation of the principle of subsidiarity. Committee of Ministers. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(95\)19.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(95)19.pdf) (date of application: 15.11.2022).

38. Regionalisation trends in European countries 2007-2015. A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government. Editor: Prof. Francesco Merloni. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071aa29 (date of application: 15.11.2022).

39. Res 128 (2002) on the problems of Europe's countryside. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-problems-of-europe-s-countryside-rapporteurs-mr-g-pumberger-and-mr/1680719ead> (date of application: 15.11.2022).

40. Res 1886 (2012). The impact of the economic crisis on local and regional authorities in Europe. Parliamentary Assembly. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18919&lang=EN> (date of application: 15.11.2022).

41. Res 202 (2005). Intercultural and inter-faith dialogue: initiatives and responsibilities of local authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/intercultural-and-inter-faith-dialogue-initiatives-and-responsibilities/168071a675> (date of application: 15.11.2022).

42. Res 252 (2008) on services of general interest in rural areas, a key in territorial cohesion policies. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/services-of-general-interest-in-rural-areas-a-key-factor-in-territoria/1680718b58> (date of application: 15.11.2022).

43. Res 262 (2008). Public local and regional action : for a new energy culture. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071a102> (date of application: 15.11.2022).

44. Res 293 (2009). Regions with legislative powers: towards multi-level governance. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/regions-with-legislative-powers-towards-multi-level-governance-rapport/16807193e2> (date of application: 15.11.2022).

45. Res 301(2010). Minority languages – an asset for regional development. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/minority-languages-an-asset-for-regional-development-rapporteurs-k-h-/168071a501> (date of application: 15.11.2022).
46. Res 302 (2010). Intra-regional transport: a challenge for sustainable development and territorial cohesion. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/168071ab7c> (date of application: 15.11.2022).
47. Res 351 (2012). Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/second-tier-local-authorities-intermediate-governance-in-europe-govern/1680719dfc> (date of application: 15.11.2022).
48. Res 357 (2013). Local and regional authorities responding to the economic crisis. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-authorities-responding-to-the-economic-crisis-rappo/1680719ef2> (date of application: 15.11.2022).
49. Res 37 (1996) European Charter of Regional Self-Government/. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=831651&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679> (date of application: 15.11.2022).
50. Res 375 (2014). Promoting diversity through intercultural education and communication strategies. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/promoting-diversity-through-intercultural-education-and-communication-/168071a322> (date of application: 15.11.2022).
51. Res 391 (2015). Fighting the increasing poverty of women: the responsibility of local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/16807192bf> (date of application: 15.11.2022).
52. Res 414 (2017). Forever young? The role of youth policies and youth work at local and regional levels in supporting young people's transition to autonomy and working life. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/1680703fd9> (date of application: 15.11.2022).
53. Res 424 (2017). Regional and minority languages in Europe today. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/regional-and-minority-languages-in-europe-today-current-affairs-commit/168075ff54> (date of application: 15.11.2022).
54. Res 437(2018).Theconsultationoflocalauthoritiesbyhigherlevelsofgovernment.Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808ecb38> (date of application: 15.11.2022).
55. Res 442 (2019). Social rights of young people: the role of local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/social-rights-of-young-people-the-role-of-local-and-regional-authoriti/168093c4f0> (date of application: 15.11.2022).
56. Res 453 (2019). The use of languages by local and regional authorities. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-use-of-languages-by-local-and-regional-authorities-rapporteur-andr/1680989e34> (date of application: 15.11.2022).
57. Res 458 (2021). Developing urban-rural interplay. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a0628b> (date of application: 15.11.2022).
58. Res 474 (2021). Culture without borders: Cultural heritage management for local and regional development. Congress of Local and Regional Authorities. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2e351 (date of application: 15.11.2022).
59. Res 489 (2022). A fundamental right to the environment: a matter for local and regional authority. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/a-fundamental-right-to-the-environment-a-matter-for-local-and-regional/1680a78e2b> (date of application: 15.11.2022).
60. Res 54 (1997). Sustainable development at local and regional levels. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/sustainable-development-at-local-and-regional-levels-rapporteur-mr-j-h/168071885b> (date of application: 15.11.2022).
61. Res 79 (1974). Europe's architectural heritage. Conference of local authorities of Europe. URL: https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071948b (date of application: 15.11.2022).
62. Res 87 (2000). The role of local and regional authorities in the provision of social services. Congress of Local and Regional Authorities. URL: <https://rm.coe.int/the-role-of-local-and-regional-authorities-in-the-provision-of-social-/16807199c9> (date of application: 15.11.2022).

The article was received by the editors 18.11.2022.

The article is recommended for printing 02.12.2022.

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-07>
УДК 351:004(477)

Дзюндзюк Вячеслав Борисович,
доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри публічної політики
навчально-наукового інституту "Інститут державного управління"
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: vbdzun@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-0622-2600>

Дзюндзюк Борис В'ячеславович,
кандидат наук з державного управління,
навчально-наукового інституту "Інститут державного управління"
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: bvdzun@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-9066-2849>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЗА ДОПОМОГОЮ БЛОКЧЕЙН-ТЕХНОЛОГІЇ ТА ПЛАТФОРМ: НОВІ МОЖЛИВОСТІ

Анотація. Стаття присвячена визначенню можливих сфер застосування блокчейн-технологій у публічному управлінні. Хоча цифрові рішення на основі блокчейн-технологій найбільш корисні, коли довіра до органів влади низька (оскільки блокчейни забезпечують велику підзвітність), здатність впроваджувати блокчейн-рішення залежить від певного ступеня адміністративного та технологічного потенціалу органів влади, а головне – від їхньої готовності та бажання впроваджувати ці технології. Небажання впроваджувати блокчейн-технології частково пояснюється думкою про те, що блокчейни «конкурують» з державою. Також є «звичайні» політичні бар'єри для змін в адміністративних структурах, включаючи нерішучість державних чиновників щодо впровадження нових технологій.

Аналіз показав, що на даний час хоч і було розроблено безліч пілотних програм, великого поширення в публічному секторі блокчейн-технології ще не набули. І оскільки багато блокчейн-додатків не просунулися далі за перевірку концепції або пілотних реалізацій в обмеженому масштабі, необхідні подальші дослідження бар'єрів для впровадження блокчейн-технологій у публічному секторі, включаючи проблеми з так званним «цифровим розривом».

Як цитувати: Дзюндзюк В. Б., Дзюндзюк Б. В. Публічне управління за допомогою блокчейн-технології та платформ: нові можливості. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 104–115. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-07>

In cites: Dziundziuk, V.B., Dziundziuk, B.V. (2022). Public administration using blockchain technology and platforms: new opportunities. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 104–115. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-07> [in Ukrainian].

Було встановлено, що розгляд рішень на основі блокчейн для публічного управління можна розділити на одну або кілька з таких точок зору: блокчейн як технологія свободи, блокчейн як поліцентрична структура, блокчейн як новий тип бази даних. Блокчейни потенційно можуть бути всіма трьома, залежно від політичного, економічного, соціального та технологічного контексту, тому кожна думка проливає світло на їхній потенціал для управління публічним сектором.

У статті також розглянуто декілька сфер, де блокчейн-технології можуть успішно використовуватися для підвищення ефективності публічного управління: особисті дані, державні закупівлі, надання мережових публічних послуг, підтримка демократичних процедур. Проте аналіз також довів, що блокчейни пропонують можливості майже всім сферам публічного управління, тому потрібні програми для цільового впровадження блокчейн-технологій у публічному секторі.

Ключові слова: *публічне управління, органи публічної влади, публічні фінанси, блокчейн, децентралізована платформа, блокчейн-рішення, смарт-контракти.*

Постановка проблеми. На сьогодні дослідження блокчейнів для публічного управління були зосереджені на окремих сферах реалізації, без урахування широкого застосування блокчейнів у публічному секторі. Такі тематичні дослідження та огляди, як правило, недооцінюють широкий спектр можливостей використання блокчейну в публічному управлінні. У той самий час аналіз показує, що блокчейн може покращити управління публічним сектором із низки аспектів. Це можуть бути, наприклад, урядові програми, які впроваджують надійні з погляду безпеки бази даних.

Хоча блокчейни найбільш корисні, коли довіра до органів влади низька (оскільки блокчейни забезпечують велику підзвітність), здатність впроваджувати блокчейн-рішення залежить від певного ступеня адміністративного та технологічного потенціалу органів влади, а головне – від їхньої готовності та бажання впроваджувати ці технології. Небажання впроваджувати блокчейн-технології частково пояснюється думкою про те, що блокчейни «конкурують» з державою. Також є «звичайні» політичні бар'єри для змін в адміністративних структурах, включаючи нерішучість державних чиновників щодо впровадження нових технологій. І оскільки багато блокчейн-додатків не просунулися далі за перевірку концепції або пілотних реалізацій в обмеженому масштабі, необхідні подальші дослідження бар'єрів для впровадження блокчейн-технологій у публічному секторі, включаючи проблеми з так званним «цифровим розривом».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Блокчейни багатьма дослідниками були сприйняті як будівельні блоки нової економіки [9]. Але чи знаменує технологія розподіленого реєстру революцію в управлінні публічним сектором? Перше покоління вчених у галузі управління блокчейном обговорювало, якою мірою блокчейн може замінити уряди. Криптоанархісти, або технодетерміністи, розглядають розподілені реєстри як засіб повалення урядів [5]. Однак інші бачать важливу роль уряду поряд з блокчейнами у створенні та збереженні достовірних записів про права та дії, оскільки розподілені реєстри надають нові способи запису інформації [16]. Вчені-правознавці відзначають у своїх роботах, як закон та юридична інфраструктура корисні для мереж блокчейну [25], у тому числі для смарт-контрактів [8].

Друге покоління досліджень розглядає управління блокчейнами та управління за допомогою блокчейнів [21]. Дослідження стосовно управління блокчейнами визнають, що продуктивність будь-якої даної мережі блокчейнів залежить від правил, внутрішніх та зовнішніх по відношенню до мережі.

Підвищення впевненості в роботі обчислювальних систем з блокчейнами залежить від належної роботи управління мережею блокчейнів, що вимагає довіри до осіб, які мають вплив і владу в цих мережах [11]. Крім міркувань внутрішнього та зовнішнього управління блокчейнами, дослідження з управління блокчейнами охоплюють тисячі способів організації цих мереж, які пропонують можливості для порівняльного інституційного аналізу [1], а також те, як кризи в мережах призводять до змін у правилах, що регулюють блокчейни, наприклад, зміни, викликані кризою DAO [2]. У цих дослідженнях розглядається «невидима політика» блокчейнів, що реалізується всередині мереж і в кінцевому рахунку впливає на їх продуктивність [10].

Блокчейни також можуть використовуватись організаціями як частина їх управління, що є предметом поточних досліджень управління за допомогою блокчейнів. Дослідження управління за допомогою блокчейнів розглядають, як самоврядні співтовариства, у тому числі однорангові спільноти, які прагнуть керувати загальним надбанням у глобальному масштабі, використовують блокчейни для покращення своєї здатності до самоорганізації та самоврядування [22].

Метою статті є визначення можливих сфер застосування блокчейн-технологій у публічному управлінні.

Методологія дослідження. Для отримання результатів, викладених у даній статті, використовувались такі методи дослідження, як узагальнення, індукція, порівняльний аналіз, інституціональний аналіз, структурно-функціональний аналіз, емпіричний.

Основні результати дослідження. Розгляд блокчейнів для публічного управління можна розділити на одну або кілька з таких точок зору: блокчейн як технологія свободи, блокчейн як поліцентрична структура, блокчейн як новий тип бази даних. Блокчейни потенційно можуть бути всіма трьома, залежно від політичного, економічного, соціального та технологічного контексту, тому кожна думка проливає світло на їхній потенціал для управління публічним сектором. Нижче наведено короткий огляд цих трьох точок зору.

Блокчейн як технологія свободи.

Погляд на блокчейн, який розглядає технологію розподіленого реєстру як нову технологію свободи, має на увазі фундаментальну недовіру до існуючих структур управління або необхідність уникати їх. Прозорість і незмінність блокчейна роблять його особливо корисним у контексті недовіри до органів влади [13].

Блокчейни, з цього погляду, пропонують деяку свободу від ненадійних органів влади, забезпечуючи альтернативне підтвердження інформації. Для органів влади, які вже оцифрували публічні послуги та користуються високим рівнем легітимності та репутацією надійних та прозорих організацій, впровадження блокчейну може мало що дати через порівняно вищі витрати на його обслуговування. В умовах ненадійних з точки зору громадян органів влади блокчейни можуть стати новою архітектурою довіри. Блокчейни дозволяють людям створювати свої власні інститути управління, а також пропонують за допомогою розгалуження можливості для створення будь-якого заданого блокчейну [6].

Блокчейни можуть зменшити залежність від корпорацій. Великі та потужні сучасні корпорації та суб'єкти господарювання привносять систематичні ризики. Блокчейн надає людям альтернативний канал для самоорганізації, окрім органів влади та корпорацій, для покращення свого добробуту.

У валютній сфері, оскільки грошово-кредитна політика центральних банків може бути непрозорою для громадськості [7], криптовалюти пропонують можливість для інновацій.

Блокчейн як поліцентрична структура.

Другий погляд на блокчейн розглядає його як поліцентричну структуру [11]. Однією з нових особливостей блокчейнів є використання смарт-контрактів для усунення постфактуму маніпуляцій з умовами контрактів. Це пов'язано з тим, що всі положення закодовані у договорі, а його виконання ініціюється реальними даними, якими сторони договору не можуть маніпулювати [12]. У цьому відношенні блокчейни обіцяють повне укладання контрактів, особливо щодо дозволених (або приватних) блокчейнів [3]. Розподілені автономні організації (DAO) ще більше знижують залежність від традиційного корпоративного управління або довірених третіх сторін, оскільки транзакції, записані в блокчейні, зазвичай незмінні [24].

Незважаючи на ці нові аспекти, блокчейни залежать від зовнішніх правил. Поліцентричні інститути управління вкладено у вищі рівні управління. Хоча ранні галузі Інтернету та телекомунікацій часто були самоврядними, нормативно-правове забезпечення завжди було важливим. Смарт-контракти також часто покладаються на сторонні процесори даних, такі як оракули, для рішення про завершення контракту.

На додаток до того, що блокчейн «вкладений» у встановлені державою норми і правила, блокчейни пов'язані з дилемами управління, аналогічними в будь-якій великій організації, у тому числі такими, що виникають через невизначеність у договірних відносинах. Існують також проблеми управління, що виникають через використання оракулів для перенесення даних із реального світу в цифровий світ [18]. Оракули – це програмні інтерфейси, яким сторони довіряють перетворення реальних даних у форму, яку можна використовувати для визначення того, чи задовольняються умови блокчейну, і які часто необхідні для перетворення цих подій на блокчейн [18]. Крім того, в той час як смарт-контракти виконуються самі по собі, суперечки щодо смарт-контрактів, як і раніше, вирішуються реальними юристами в контексті традиційних судів.

Таким чином, поліцентричність є загальною рисою блокчейнів. Будь-яка конкретна мережа блокчейнів зазвичай пов'язана з вищими рівнями правил і положень. Тому поліцентрична думка розглядає продуктивність будь-якого конкретного блокчейна залежно від правил, внутрішніх стосовно мережі, правил, зовнішніх стосовно неї, і навіть конкурентного тиску, що виникає у загальному середовищі, у якому існують блокчейни [4].

Блокчейн як новий тип бази даних.

Третя думка полягає у тому, що блокчейн – це новий тип бази даних. Хоча ясно, що блокчейн має нову комбінацію можливостей (відкритість, прозорість і незмінність) порівняно з попередніми реєстрами, він залишається базою даних. Так, органи влади можуть використовувати блокчейн для відображення своїх записів, підвищуючи надійність системи управління інформацією.

Важливим питанням при розгляді блокчейна як бази даних у контексті публічного управління є те, що така база даних означає в порівнянні з попередніми базами даних. Так, у багатьох сферах є цифровізація, яка пропонує деякі переваги і без блокчейна в порівнянні з іншими системами запису.

Тому на впровадження блокчейн-технологій слід дивитися також з точки зору економічної ефективності, враховуючи баланс переваг блокчейну та витрат з точки зору функціонування блокчейн-мереж порівняно з більш централізованими механізмами. Блокчейн-мережі ефективніші при розподіленому управлінні інформацією, але вимагають вищих витрат, ніж централізовані архітектури. Таким чином, блокчейни можуть бути менш ефективними з точки зору економічної функції, навіть якщо їх основні особливості – безпека, прозорість та незмінність – є важливими.

Аналіз показує, що всі три зазначені точки зору правильні. У деяких додатках блокчейн може призвести до укладання контрактів поза увагою державних органів. Тим не менш, органи влади, як і раніше, можуть впливати на блокчейн і, в принципі, можуть заборонити цю діяльність. Крім того, блокчейн-додатки, такі як смарт-контракти, часто покладаються на державні або сторонні органи для успішного впровадження та забезпечення їх дотримання. До того ж, незважаючи на аргументи про те, що блокчейн є новою інституційною технологією, його також можна розглядати як базу даних, яка в деяких ситуаціях є чудовою альтернативою цифровізації як найкраща система ведення обліку, хоча і далеко не ідеальна. Точка зору щодо того, що блокчейн є найкращою базою даних, особливо важлива для розуміння перспектив і проблем блокчейну для управління публічним сектором, а також потребує врахування цифрового розриву у здатності органів влади впроваджувати нові технології управління. Нижче розглянемо лише кілька сфер публічного управління, де блокчейн-технології можуть успішно використовуватися вже зараз.

Особисті дані.

Органи влади записують величезну кількість особистої інформації. За допомогою шахрайства або компрометованих ключів доступу хакери часто націлюються на особисту інформацію, щоб отримати доступ до можливостей, пов'язаних з її володінням. У ситуаціях, коли безпека є проблемою або коли органам влади не можна довіряти вищезгадану інформацію, блокчейни обіцяють можливості суверенної ідентичності. Цей процес зберігання особистої інформації обіцяє велику індивідуальну автономію щодо особистих даних.

Одним із способів використання органами влади блокчейну на даний час є розміщення в ньому особистої інформації, включаючи паспортні дані. Одна з проблем безпеки, пов'язана з паспортними даними, полягає в тому, що вони часто використовуються для перевірок особи та інших цілей, що виходять за рамки прямої ідентифікації. Це створює вразливість для безпеки, а також помилки у веденні обліку (оскільки люди залишаються слабкою ланкою).

Зважаючи на те, що шифрування не є повністю надійним, блокчейн може забезпечити велику безпеку в децентралізованих додатках (наприклад, при відкритті банківських рахунків, перевірці кредитних рейтингів тощо), оскільки записи можуть бути перевірені розподіленим, а не централізованим процесом. Як тільки органи влади оцифрують особисту інформацію, ця інформація може використовуватися для будь-якої діяльності, яка перебуває в їхній компетенції, включаючи голосування, відкриття банківського рахунку та отримання публічних послуг. Такі системи можуть бути дзеркальним блокчейном, який є одним з декількох типів систем запису, що використовують блокчейн. У системі дзеркального запису записи поміщаються в блокчейн, і записи в блокчейні можна порівнювати з вихідними (оцифрованими) записами [15].

Перевагою тут, порівняно із «звичайною» цифровою ідентифікацією, є поєднання прозорості та незмінності, включаючи високу здатність визначати шахрайство, а також надмірність. Перевірка також стає набагато менш витратною, оскільки запис у блокчейні можна швидко та легко порівняти з вихідними записами. Отже, органи влади можуть запропонувати більш високий рівень безпеки та мобільності, ніж під час використання звичайних цифрових ідентифікацій та зберігання особистої інформації. Такі системи є дозволені або гібридними загальнодоступними блокчейнами для вирішення проблем конфіденційності в блокчейні, оскільки необхідні обмеження на те, хто має доступ до інформації. Хоча впровадження подібних систем може бути дорогим, для громадян, стурбованих конфіденційністю та шахрайством, блокчейни мають переваги перед традиційним цифровим записом особистої інформації, включаючи ідентифікаційні дані.

Органи влади також можуть підтримувати людей, які використовують системи на основі блокчейну для зберігання своєї особистої інформації. У таких випадках послуга з розміщення інформації в блокчейні надається у приватному порядку, а органи влади підтримують такі зусилля, наприклад, шляхом перевірки особи. Мережі блокчейнів вже існують для захисту особистої інформації, причому фізичним особам дається ключ до їх особистої інформації. Шифрування в децентралізованій платформі на основі технології блокчейн, такої як Ethereum, забезпечує безпеку, і люди можуть створювати резервні копії своїх ключів у додатку, наприклад, у цифровому сховищі. Як тільки їхня інформація перевірена (вони повинні довести, хто вони) та закодована у мережу, постачальники послуг можуть перевірити інформацію через смартфон або інший мобільний пристрій. Все це може бути пов'язане з біометричними даними, що гарантує, що будь-хто, хто втратить свою ідентифікацію, зможе легко підтвердити свою особистість (а шахраям буде дуже важко підробити біометричні дані). Таким чином, переваги блокчейн-ідентифікації включають переносимість даних, децентралізацію та відносну безпеку. Крім того, цифрова ідентифікація є ключовим шлюзом таких блокчейн-додатків, як голосування.

Ніщо з переліченого вище не вимагає прямих витрат і дій від органів влади, хоча вони можуть підтримувати такі організації шляхом юридичного визнання. Існує кілька експериментальних додатків із зберіганням особистої інформації на основі блокчейну, в яких беруть участь уряди, хоча роль уряду в основному полягає в тому, щоб виступати як індосант або довірена сторона. Наприклад, естонська програма електронного резидентства дозволяє громадянам ставати електронними резидентами, які можуть реєструвати свій бізнес та отримувати доступ до бізнес-послуг в електронній Естонії за умови, що вони дотримуються естонських законів та правил [23]. Ще одним прикладом є цифровий уряд регіону Цуг у Швейцарії: громадяни можуть отримати свої посвідчення особи через блокчейн, а потім використати додаток для голосування. До речі, Цуг, який назвав себе Crypto Valley, також приймає криптовалюту для податкових платежів.

Бувають також ситуації, коли органи влади вважаються ненадійними, і блокчейни пропонують рішення. Наприклад, ООН запровадила програму, яка надає людям цифрову ідентифікацію, яку можна здійснити за допомогою сканування очей, що потім дозволяє людям отримувати кошти та їжу [14]. При цьому програма ООН розглядає запис особистих даних у цифровому

вигляді як перший крок до покращення розподілу послуг. У цьому випадку ООН виступає як довірена третя сторона. У випадках, коли уряд має слабкий вплив, як у таборах біженців, довірені треті сторони – міжнародні організації, такі як ООН, USAID чи Світовий банк – можуть забезпечити довіру до процесу укладання контрактів. Інформація, зареєстрована цими сторонніми міжнародними організаціями, може потім використовуватися національними органами влади [19].

Цифрова ідентифікація може бути частиною мережових публічних послуг, забезпечуючи безперешкодний потік інформації про людину без будь-якої взаємодії з державними органами, тим самим пом'якшуючи розрізненість даних та повільність бюрократичної системи. Індивідуальна інформація може бути записана в захищеній базі даних блокчейну. Криптографічні ключі можуть використовуватися вибірково, щоб обмежити інформацію лише релевантною інформацією будь-якої конкретної взаємодії чи об'єкта. Оскільки приватні транзакції (і конфіденційність інформації) стають все більш складними у загальнодоступних блокчейнах, технічне рішення для цього полягає у використанні публічно-приватних гібридних блокчейнів, які поєднують відкритість та доступність з міркуваннями конфіденційності.

Однак, хоча блокчейни пропонують можливості для забезпечення конфіденційності та переносимості ідентифікації навіть у ненадійних ситуаціях, немає впевненості в тому, що блокчейни будуть впроваджені з точки зору того, що вигоди перевищують витрати. Якщо конфіденційність викликає занепокоєння, то надання людям можливості розміщувати особисту інформацію в блокчейні може відбуватися на їхній особистий вибір, а органи влади в цьому випадку відіграватимуть допоміжну роль. У ситуаціях, коли органи влади не можуть записувати інформацію, мережі блокчейнів пропонують способи зберігання особистої інформації та поширення послуг, крім запису інформації. Звичайно, треба розуміти, що перевірка чиєїсь особистості зазвичай залежатиме від органів влади або будь-якої іншої зовнішньої перевірки, оскільки блокчейни не можуть зрештою перевірити, ким є та чи інша людина.

Державні закупівлі.

Боротьба з корупцією у сфері державних закупівель – ще одна сфера, в якій блокчейни перспективні для широкого використання. Органи влади все частіше укладають контракти на надання послуг, сподіваючись підвищити ефективність та підзвітність державних витрат. Таке зростання аутсорсингу створює додаткові можливості для корупції. Безліч міжнародних агентств розробили рамки для боротьби з корупцією, у тому числі Конвенцію ОЕСР із боротьби з хабарництвом, Угоду СОТ про державні закупівлі та Комісію ООН з права міжнародної торгівлі, які разом створюють основи для аудиту, бухгалтерського обліку, публічного доступу до закону про закупівлю, процесів проведення торгів та застосування санкцій за їх недотримання.

Всесвітній економічний форум (ВЕФ) ініціював проект «Unlocking Government Transparency with Blockchain Project», щоб зменшити корупцію та забезпечити ефективний механізм вибору постачальників у процесі державних закупівель. Блокчейн-проект ВЕФ спирається на загальноприйнятю в літературі думку про те, що корупція знижує економічний добробут та зменшує довіру до органів влади та електронних закупівель.

Для оцінки блокчейнів ВЕФ порівняв системи на основі блокчейну з електронними закупівлями. Електронні закупівлі належать до використання Інтернет-технологій для автоматизації чи інтеграції будь-якої чи всіх частин

державних закупівель з метою підвищення ефективності, прозорості та підзвітності перед широким загалом. В блокчейні можливо розміщувати будь-які або всі аспекти закупівель – рекламу, тендери, торги, нагородження, купівлю, замовлення, укладання контракту, виставлення рахунків. Тут ВЕФ знову спирається на передовий досвід боротьби з корупцією, встановлений СОТ та ООН, поряд з Відкритим партнерством щодо укладання договорів та Хартією відкритих даних, які рекомендують, щоб цифрові (інформаційні) платформи були широкодоступними, мали адекватну автентифікацію/шифрування/безпеку та чітке управління, що відображає передовий досвід неелектронних державних закупівель.

Проект «Unlocking Government Transparency with Blockchain Project» підкреслює деякі обмеження існуючих систем електронних закупівель та описує переваги, які можна отримати порівняно із системами закупівель на основі Інтернету навіть без блокчейнів, а також робить висновки про те, що блокчейни можуть покращити державні закупівлі, наприклад, шляхом забезпечення більшої прозорості та підзвітності, ніж традиційні електронні закупівлі. Було кілька помітних реалізацій блокчейнів для державних закупівель. Так, подібний проект було реалізовано в Арагоні, що дозволило збільшити прозорість, відстежуваність, безпеку та чесність при виборі постачальника з більш ніж 25 контрактами з моменту його запуску у 2019 р. В даному випадку рішення є гібридною архітектурою із загальнодоступним блокчейном Ethereum у поєднанні з дозволеним блокчейном Hyperledger Fabric для автоматизації оцінки постачальників тендерів, які переглядають державні службовці [12].

Зусилля України у сфері впровадження електронних закупівель також є корисним прикладом. В Україні, наприклад, ProZorro (система електронних закупівель) використовується для надання загальнодоступних записів про всі рішення про державні закупівлі з метою зниження корупції у державних видатках. Хоча ProZorro не працює на блокчейні, але має широку довіру. Одна з причин полягає в тому, що ця система є напіврозподіленою з кількома фронт-інтерфейсами – приватними електронними торговими майданчиками, які мають доступ до бази даних і можуть її відстежувати. Доступ до всієї бази даних ProZorro загальнодоступний через відкритий АРІ та інформаційні панелі з великою аналітикою тендерів, що дозволяє публічно відстежувати всі дії публічних покупців та приватних торгових майданчиків.

У той же час в Україні існує OpenMarket, державна система електронного продажу, яка працює на приватному блокчейні, але яку багато хто вважає корумпованою. OpenMarket проводить аукціони з продажу арештованих активів, у тому числі активів Агентства по поверненню та управлінню активами. Причина низької довіри до OpenMarket полягає в тому, що цій системі не вистачає прозорості і вона фактично не дотримується принципів децентралізації та відкритості технології блокчейн, при цьому всі вузли з відбитками бази даних контролюються OpenMarket. Цей приклад ілюструє те, як блокчейн-технологія сама по собі не покращує результати і як її початкова структура впливає на продуктивність.

Загалом у переважній більшості електронні закупівлі мають тенденцію знижувати корупцію за рахунок оприлюднення контрактів та критеріїв, зменшення інформаційної асиметрії, збереження історії попередніх домовленостей та обмеження свободи дій офіційних осіб, а також посилення конкуренції постачальників. Понад 154 країни використовують ту чи іншу форму елек-

тронних закупівель, але лише у 24 країнах такі заходи передбачені законом. Країни ОЕСР з високим рівнем доходів лідирують у таких ключових питаннях, як електронна подача заявок та їх відкриття, водночас більша частина процесу електронних закупівель не є повністю прозорою. Додатковими проблемами, пов'язаними з електронними закупівлями, є технологічні, соціальні та юридичні бар'єри, хоча такі бар'єри не є неминучими.

Із застосуванням блокчейнів також виникають серйозні проблеми. Наведений вище приклад показує, що системи на основі блокчейну можуть бути схильні до корупції або змови, незалежно від технології, що використовується для здійснення закупівель. Блокчейн-закупівлі можуть мати додаткові проблеми з конфіденційністю та масштабованістю. Крім того, актуальною є цифрова нерівність, оскільки учасникам потрібен доступ до технологій, а також ноу-хау, а урядам потрібні ресурси для впровадження блокчейнів. Тому ВЕФ зазначив, що найбільш багатобічними є гібридні або дозволені реалізації блокчейну, які обмежують кількість учасників та пропонують напівцентралізований та прозорий запис транзакцій.

Таким чином, впроваджуючи блокчейн, органи влади можуть зменшити проблеми шахрайства, корупції та марнотратства при закупівлях, хоча в деяких випадках блокчейни можуть виявитися складнішими для впровадження, ніж звичайні електронні закупівлі.

Надання мережевих публічних послуг.

Органи влади регулярно розподіляють гранти, хоча такі витрати часто пов'язані з неефективністю, а в деяких випадках і корупцією. Надання послуг також може ув'язнути в паперовій тяганині, що знижує якість послуг. Ці проблеми можуть стати особливо гострими під час криз, і призвести до корупції (нецільового використання державних коштів в особистих цілях) та шахрайства (крадіжок з боку окремих осіб) внаслідок значного збільшення витрат. У цій сфері блокчейн може збільшити перспективи передачі та захисту інформації, забезпечуючи основу для «розумного» управління інформацією, наприклад, для автоматичного обміну інформацією між сторонами відповідно до узгоджених протоколів. Водночас це часто називають мережевими публічними послугами.

Мережеві публічні послуги є значною перевагою для органів влади, і тут є показовим реагування на кризи. Державні заходи реагування на кризи включають спільну діяльність, коли визнається, що товари та послуги постачаються спільно державою, громадськими і приватними організаціями [17]. Успішна відповідь на кризу передбачає відповідність пропозиції необхідних послуг попиту. Це включає забезпечення ланцюжків поставок. Блокчейн-додатки можуть координувати дії органів влади з постачальниками, забезпечуючи обмін інформацією за необхідності. Такі гібридні блокчейни визнають необхідність захисту конфіденційності окремих осіб, а також обміну інформацією із спільнотою респондентів.

Блокчейни також корисні для зменшення шахрайства та корупції під час реагування на кризу. Посилаючись на необхідність розподілу ресурсів серед уразливих людей під час пандемії, а також на необхідність скорочення потенційного шахрайства, група законодавців у Конгресі США запропонувала використовувати блокчейн для управління фондами безробіття відповідно до Закону CARES [Бретт, 2020].

Крім підвищення ефективності реагування на кризу, покращення надання публічних послуг за допомогою блокчейну обіцяє підвищити довіру до органів влади. Однак, на сьогоднішній день застосування блокчейнів у сфері надання публічних послуг все ще перебуває на стадії пілотних проектів.

Підтримка демократичних процедур.

Однією з проблем демократичних політичних систем є корупція під час голосування. Блокчейн може в цьому випадку підтримати демократію, забезпечуючи незмінний запис голосів і більшу достовірність та безпеку в ідентифікації виборців, забезпечуючи тим самим безпеку виборів, цілісність реєстрації виборців та скорочення фальсифікації виборів, а також підвищення довіри до органів влади [2].

У зв'язку з цим уряди Данії та Австралії направили певні зусилля на розробку інформаційних платформ (централізованих або децентралізованих) для голосування з використанням технології блокчейн для окремих сервісів. Наприклад, австралійська поштова служба «Australia Post» давно вже розпочала ініціативу з дослідження технології блокчейну для цілей голосування [2]. У рамках цієї ініціативи планується розпочати з виборів у місцевих громадах, а потім поступово перейти до загальнонаціонального голосування. Очікується, що це може не лише ще більше підвищити якість публічного управління, а й допоможе людям зрозуміти цінність блокчейна і збільшити його прийняття.

На сьогоднішній день дослідження блокчейнів для забезпечення демократії зосереджені переважно на безпеці виборів. Однак, існують ширші можливості використання блокчейну, які включають підтримку самоврядування та колективних дій, свободу об'єднання з іншими, які також є центральними аспектами демократії. Тут Інтернет забезпечує спілкування в колективних діях, а блокчейн відкриває нові можливості для управління, пропонуючи нову технологію колективних процесів, оскільки DAO, або децентралізовані автономні організації на блокчейні є ще одним потенційним удосконаленням колективних дій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Ми розглянули лише декілька основних сфер, де блокчейн-технології можуть успішно використовуватися для підвищення ефективності публічного управління. Проте аналіз показує, що блокчейни пропонують можливості майже всім сферам публічного управління. Це не означає, що органи влади обов'язково мають відігравати провідну роль у впровадженні блокчейн-технологій. У багатьох випадках органи влади можуть сприяти розробці та впровадженню даних технологій, забезпечуючи децентралізовані інновації та інтегруючи блокчейн-рішення у правові рамки. Тобто можуть існувати як реалізації з боку органів влади, так і реалізації, в яких органи влади надають автономію на розробку блокчейн-технологій.

Тим не менш, можна стверджувати, що на даний час хоч і було розроблено безліч пілотних програм, великого поширення в публічному секторі блокчейн-технології ще не набули. Тому подальшим напрямом досліджень має стати з'ясування можливостей переходу від пілотних проектів до масштабування блокчейн-рішень у публічному секторі.

Стаття надійшла до редакції 10.11.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 5.12.2022 р.

Dziundziuk V. B.,

Doctor of Science in public administration, Professor, Head of Public Policy Chair,
Education and Research Institute of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: vbdzun@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-0622-2600>

Dziundziuk B. V.,

Candidate of Science in Public Administration,
Education and Research Institute of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: bvdzun@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-9066-2849>

PUBLIC ADMINISTRATION USING BLOCKCHAIN TECHNOLOGY AND PLATFORMS: NEW OPPORTUNITIES

Abstract. This article aims to identify potential applications of blockchain technology in public administration. Although blockchain is most useful when trust in government is low (because blockchain provides greater accountability), the feasibility of implementing blockchain solutions depends on a certain level of administrative and technical capacity of the authorities and, most importantly, on their readiness and willingness to implement these technologies. depends on the following factors. The reluctance to implement blockchain technology is partly related to the perception that blockchain is in “competition” with the state. There are also “usual” political barriers to change in administrative structures, such as the reluctance of government officials to introduce new technologies.

The analysis showed that blockchain technology has not yet become widespread in the public sector, although a number of pilot programs have been developed. In addition, many applications of blockchain have not progressed beyond proof of concept and pilot implementations on a limited scale, and further research is needed on the barriers to the adoption of blockchain technology in the public sector, including the issue of the so-called “digital divide”.

We know that the consideration of blockchain in public administration can be divided into one or more of the following perspectives: blockchain as a technology of freedom, blockchain as a polycentric structure, or blockchain as a new type of database. Each perspective sheds light on its potential for public sector governance, as blockchain can be all three, depending on the political, economic, social and technological context.

The article also identifies that personal data, government procurement, online government services and support for democratic processes are areas where blockchain technology can be successfully used to improve administrative efficiency. However, the analysis also proved that blockchain offers opportunities in almost all areas of public administration, so a special program for implementing blockchain technology in the public sector is needed.

Keywords: *public administration, public authorities, public finances, blockchain, decentralized platforms, platform, blockchain solutions, smart contracts.*

REFERENCES

1. Allen, D.W.E., Berg, C., Davidson, S., MacDonald, T., and Potts, J. (2021). Building a Grammar of Blockchain Governance. *Cryptoeconomics Australia*. Retrieved from: <https://medium.com/cryptoeconomics-australia/building-a-grammar-of-blockchain-governance-c2cb4b70f915>.
2. Allen, D.W.E., Berg, C., and Lane, A.M. (2019). *Cryptodemocracy: How Blockchain Can Radically Expand Democratic Choice*. London: Rowman & Littlefield.
3. Alston, E., Law, W., Murtazashvili, I., and Weiss, M.B. (2021). Can Permissionless Blockchains Avoid Governance and the Law? *Notre Dame Journal of Emergency Technology*, 2, 1–32.
4. Alston, E., Law, W., Murtazashvili, I., and Weiss, M. (2022). Blockchain Networks as Constitutional and Competitive Polycentric Orders. *Journal of Institutional Economics*, 1, 1–17. DOI: <https://doi.org/10.1017/S174413742100093X>
5. Atzori, M. (2015). *Blockchain Technology and Decentralized Governance: Is the State Still Necessary?* New York: Cambridge University Press.
6. Berg, C., Davidson, S., and Potts, J. (2019). *Understanding the Blockchain Economy: An Introduction to Institutional Cryptoeconomics*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing.

7. Boettke, P.J., Salter, A.W., and Smith, D.J. (2021). *Money and the Rule of Law: Generality and Predictability in Monetary Institutions*. New York: Cambridge University Press.
8. Cohny, S., Hoffman, D., Sklaroff, J., and Wishnick, D. (2019). Coin-Operated Capitalism. *Columbia Law Review*, 119, 591–676.
9. Davidson, S., De Filippi, P., and Potts, J. (2018). Blockchains and the Economic Institutions of Capitalism. *Journal of Institutional Economics*, 14, 639–658. DOI: <https://doi.org/10.1017/s1744137417000200>
10. De Filippi, P., and Loveluck, B. (2016). The Invisible Politics of Bitcoin: Governance Crisis of a Decentralized Infrastructure. *Internet Policy Review*, 5, 1–28. DOI: <https://doi.org/10.14763/2016.3.427>
11. De Filippi, P., Mannan, M., and Reijers, W. (2020). Blockchain as a Confidence Machine: The Problem of Trust & Challenges of Governance. *Technology in Society*, 62(6):101284. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101284>
12. De Filippi, P., Wray, C., and Sileno, G. (2021). Smart Contracts. *Internet Policy Review*, 10 (2). DOI: <https://doi.org/10.14763/2021.2.1549>
13. De Filippi, P., and Wright, A. (2018). *Blockchain and the Law: The Rule of Code*. Cambridge: Harvard University Press.
14. Juskalian, R. (2018). Inside the Jordan Refugee Camp that Runs on Blockchain. *MIT Technological Review*, 2, 56–69.
15. Kud, A.A. (2021). Decentralized information platforms in public governance: reconstruction of the modern democracy or comfort blinding? *International journal of public administration*. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1993905>
16. Lemieux, V.L. (2019). Blockchain and Public Record Keeping: Of Temples, Prisons, and the (Re)Configuration of Power. *Frontiers in Blockchain*, 2. DOI: <https://doi.org/10.3389/fbloc.2019.00005>
17. Parks, R.B., Baker, P.C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., et al. (1981). Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations. *Policy Study Journal*, 9, 1001–1011. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x>
18. Poblet, M., Allen, D.W.E., Konashevych, O., Lane, A.M., and Diaz Valdivia, C.A. (2020). From Athens to the Blockchain: Oracles for Digital Democracy. *Frontiers in Blockchain*, 3. DOI: <https://doi.org/10.3389/fbloc.2020.575662>
19. Reinsberg, B. (2019). Blockchain Technology and the Governance of Foreign Aid. *Journal of Institutional Economics*, 5(3), 1–17. DOI: <https://doi.org/10.1017/s1744137418000462>
20. Roth, A.E. (2007). Repugnance as a Constraint on Markets. *Journal of Economic Perspectives*, 21, 37–58. DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.21.3.37>
21. Rozas, D., Tenorio-Fornés, A., Díaz-Molina, S., and Hassan, S. (2021). When Ostrom Meets Blockchain: Exploring the Potentials of Blockchain for Commons Governance. *SAGE Open*, 11, 1–14. DOI: <https://doi.org/10.1177/21582440211002526>
22. Rozas, D., Tenorio-Fornés, A., and Hassan, S. (2021). Analysis of the Potentials of Blockchain for the Governance of Global Digital Commons. *Frontiers in Blockchain*, vol. 4, is. 577680, 1–13. DOI: <https://doi.org/10.3389/fbloc.2021.577680>
23. Sullivan, C., Burger, E. (2017). E-Residency and Blockchain. *Computer Law & Security Review*, vol. 33, is. 4, 470–481. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2017.03.016>
24. Werbach, K., and Cornell, N. (2017). Contracts Ex Machina. *Duke Law Journal*, 67, 313–382.
25. Werbach, K. (2018). *The Blockchain and the New Architecture of Trust*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

The article was received by the editors 10.11.2022.

The article is recommended for printing 5.12.2022.

Грибко Ольга Владиславівна,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри педагогіки та психології управління соціальними системами
імені академіка І. А. Зязюна НТУ «ХПІ»,
вул. Кирпичова, 21, м. Харків, 61002, Україна

e-mail: Olga.Grybko@khpі.edu.ua <https://orcid.org/0000-0003-3227-608X>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПОЛІТИКА: СПІВВІДНОШЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ПОНЯТЬ В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ

Анотація. У статті проаналізовано ґенезу розуміння співвідношення таких явищ як політика та управління, з'ясовано, що за ступенем взаємозв'язку виокремлюють такі моделі: класичну, бюрократичну, зважену та гібридну. Розглянуто становлення та характерні риси кожної з моделей. Виокремлено низку переваг гібридної моделі наведено чотири основних причини, які рекомендують її використання: 1) забезпечує інноваційний (не-раціоналістичний) погляд на політичний процес; 2) інтегрує політику та управління; 3) є чутливою до комплексної природи публічної політики; 4) має потенціал для поглиблення демократичного процесу.

Ключові слова: політика, публічне управління, адміністрування, модель, влада.

Постановка проблеми. З самої сутності такого суспільного явища як влада витікають щонайменше два взаємопов'язаних, але не тотожних феномена – політика та управління. Трансформація вітчизняної системи публічного управління має певну невизначеність в інституціональному розмежуванні таких схожих, але не тотожних функцій як політичні й управлінські. Також досі не можна вважати сформованим корпус публічних менеджерів, незалежних від політики, адже саме політичні процеси певною мірою заважають появі таких менеджерів. Отже, на часі є питання про оптимальну модель поєднання політики та управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням взаємодії політики та управління присвячували свої дослідження Е. Афонін, Я. Бережний, А. Бранга, О. Валевський, В. Дзюндзюк, І. Дунаєв, О. Котуков, М. Кренсон, Б. Кріссі, Е. Лі, К. Меєр, Т. Набатчі, А. Санчіно, С. Телешун, П. Шеллі та ін. Аналізом політики та вивченням демократії опікувались П. Беклунд, Ю. Габермас, П. Делеон, В. Данн, Г. Лассвелл, Р. Мянтісало, С. Ней, В. Парсонс, Е. Соренсен, Дж. Торфінг та ін. Суто адміністративні та публічно-управлінські аспекти можна знайти у працях Д. Валдо, М. Вебера, В. Віллоубі, В. Вільсона,

Як цитувати: Грибко О. В. Публічне управління та політика: співвідношення явищ. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 116–128. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-08>

In cites: Grybko, O.V. (2022). Public administration and politics: correlation of phenomena. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 116–128. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-08> [in Ukrainian].

Д. Розенблюма, А. Уайт та ін. Однак переважна більшість вітчизняних науковців опікується проблемами або політики, або управління, але не їх співставленням в одному дослідженні, що, насправді, є суто теоретичною проблемою порівняльного аналізу. Крім того, певна частина доробок має міжгалузевий характер, об'єднуючись навколо проблематики публічного управління або публічної політики у тій чи іншій галузі суспільного життя, яка є об'єктом впливу владних інституцій.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Значна кількість праць українських вчених з публічного управління, а також правників і політологів та присвячена опису особливості розбіжностей та взаємозв'язку між державним управлінням, публічним управлінням та публічним адмініструванням (як термінологічно, так і з позицій діяльносного підходу). Інколи до згаданих понять додається поняття «державна діяльність». Також існує низка досліджень, присвячених єдності та відмінностям між державною та публічною політикою, функціональним відмінностям між державною та публічною владою.

Найближчим до проблематики, якою цікавиться автор цієї статті, є наукова доробка колективу авторів (С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович [4]), метою якої став аналіз теоретичної сутності публічної політики в контексті політичних процесів та формування публічного управління в Україні. Але тут мова йде радше про політику, управління ж розглядається як простір реалізації політики. Згадані вище майже всі іноземні дослідники у своїх роботах розглядали лише один певний варіант співвідношення політики та управління, а узагальнення генезису взаємозалежності цих явищ лишилось поза увагою науковців.

Метою статі є теоретичне порівняння логіки і етапності формування взаємозалежності між поняттями «політика» та «публічне управління» у публічній сфері.

Застосована методологія і методи. Методологічним підґрунтям цього дослідження є історичний аналіз, за допомогою якого з'ясовано домінування в певний період однієї з окреслених моделей (класичної, бюрократичної, зваженої та гібридної). Історичний аналіз являє собою метод дослідження, заснований на вивченні виникнення, формування та розвитку об'єктів (у даному випадку ступеню взаємозв'язку між політикою та управлінням) у хронологічній послідовності. Завдяки використанню історичного аналізу можливим стає поглиблене розуміння сутності проблеми, яке у свою чергу дозволяє формулювати більш обґрунтовані рекомендації щодо об'єкта.

Виклад основного матеріалу. У широкому сенсі співвідношення між політикою та управлінням тлумачилися за двома відмінними лініями: диз'юнктивною та інтегративною. Перший підхід – диз'юнктивний – змальовує політику та управління як самостійні, окремі хоч і взаємозалежні сфери. Найбільш чітко його відстоювали «класичні» представники західного публічного управління (найпершим з них був американець Вудро Вільсон), а пізніше прихильники політичного аналізу (зокрема, Гарольд Лассвелл). Обидві ці теоретичні орієнтації поділяють подібну незацікавленість політикою і пропонують виключити політику з публічно-управлінських та адміністративних досліджень.

Утім відмова від політичного виміру піддається критиці з боку альтернативних поглядів на публічну політику. Охоплюючи інтегративне бачення

політики та управління, в новітніх розробках в галузі політичних та публічно-управлінських наук наголошується, що публічно-управлінська й адміністративна практика є по суті політичним явищем. Підходи до політики, зокрема інтерпретаційний та зважений [3], наполягають на тому, що управлінські практики є частиною політичного життя [3]. Однак незважаючи на їхню пильну увагу до політики, висновки, які підсумували ці підходи, на нашу думку, є неповними.

Колектив вітчизняних авторів (Афонін, Бережний, Валевський та інші) у своїй роботі пропонують таку класифікацію співвідношення політики та управління:

1) модель I («політика – адміністрація») утворює дихотомічний поділ сфери політики й адміністрування в тому вигляді, як його розумів В. Вільсон;

2) модель II («інформація – інтереси») передбачає участь чиновників у формуванні політичного курсу, яка, проте, є доволі обмеженою. Згідно з цією моделлю чиновники дають експертну оцінку на основі своїх знань та інформації, у той час як політики займаються питаннями основних цінностей і мають великі можливості для політичного маневру;

3) модель III («діяльність – рівновага») передбачає, що в політичному процесі беруть участь на паритетних умовах як політики, так і публічні службовці. За цією моделлю, політики виражають різноманітні інтереси суспільства, а бюрократи є провідниками вузькокорпоративних інтересів. Таким чином, політики виступають у ролі «активізатора», який керує змінами в політиці, тоді як бюрократи відіграють роль «стабілізатора», що проводить політику, пристосовуючи її до конкретної ситуації[№]

4) модель IV (гібридна) припускає, що розбіжності між ступенем участі політиків й управлінців у процесі формування політичного курсу поступово нівелюються і спостерігається тенденція до зближення цих двох груп [1].

Західні науковці [16; 17; 22; 24; 25] окреслюють за змістом такі ж моделі, називаючи їх: класична, бюрократична, зважена, гібридна (агоністична). Нижче розглянемо становлення та характерні риси кожної з моделей.

Думка про те, що публічне управління є аполітичною сферою знань, сягає своїм корінням в історію цієї галузі. Вудро Вільсон, визнаний на Заході засновником державного управління як академічної дисципліни, стверджував, що власне адміністративні та управлінські питання не є політичними. На його думку, політика була поза компетенцією державного управління. Більше того, як він зазначив, відповідь на адміністративні питання слід було шукати в науці управління, що формується [30].

Тенденція ігнорувати політичні аспекти – яка для деяких вчених (скажімо, Rosenbloom, Lee [13; 21]) все ще пронизує і сучасні наукові дослідження політики – ґрунтується на можливості розвитку науки про публічне управління, заснованої виключно на технічних знаннях і, отже, позбавленої політики. На практиці ця відмова від політики в дослідженнях публічного управління означала, що соціальні проблеми можна було тлумачити як управлінські проблеми, які вирішуються на суто технічній основі, без залучення політичних процесів.

Проте прагнення до аполітичної науки публічного управління зазнало жорсткої критики як на емпіричних, так і на теоретичних підставах. З емпіричної точки зору, спостереження за практикою урядових структур ЄС та США показує, що політику та управління важко роз'єднати. Наприклад, за

настання інтервенційного стану урядові установи отримали широкі повноваження ініціювати політику без попередньої згоди Конгресу. Це очевидний випадок, коли адміністративні інституції виконують політичні функції: публічні адміністратори не лише виконують політичні функції, але й створюють нову політику. З вітчизняного досвіду можна згадати політичні рішення такого координаційного органу як Рада національної безпеки та оборони України у 2014 р., коли ані Президент України, ані парламент певний час не могли провадити власне політику.

Політичні функції, покладені на урядові установи, вказують, як зазначав Уолдо [26], що сфери політики та управління взагалі не є незалежними чи окремими одна від одної. Практичні дані показали, що публічне управління виконує як адміністративні, так і політичні завдання. Отже, публічні управління є політичними акторами [18]. Те ж саме можна сказати і про Україну, коли, скажімо, рішення державних антикорупційних установ мають суттєвий вплив на політику, яка провадиться.

Адже й ґрунтовні дослідження в галузі публічного управління виникли як реакція на уявну «злочинність» політики. З одного боку, значення політики зазвичай принижували через її зв'язок із соціально шкідливими практиками, такими як корупція та «кришування». Крім того, політика також трактувалася як організаційна форма управління державою, що неодмінно породжувала конфлікти та розбіжності. З іншого боку, наука управління була задумана як технічний спосіб вирішення суспільних проблем, що дозволяє уникнути підводних каменів політики. Можна сказати, що суспільству було б набагато краще, якби процес прийняття колективних рішень був позбавлений політичного посередництва, а натомість ґрунтувався би лише на науковій основі.

Теоретики публічного управління, які писали в перші десятиліття двадцятого століття, помітили, як великі соціальні та економічні зміни впливають на масштаби та розміри управління. Уайт [28] стверджував, що поява сучасної адміністрації була не лише продуктом прогресуючої урбанізації та індустріалізації, а й технологічного прогресу. На його думку, покращення транспорту (особливо залізниці) та зв'язку (особливо поштового та телеграфного) створило нові можливості для розширення бізнесу та «збільшило площу та інтенсивність адміністративної діяльності». Подібно до цього Віллоубі зазначив, що рівень державної діяльності зріс і проник у ширші сфери суспільного життя [29]. Ще понад 100 років назад Михайло Грушевський відзначав, що імперія має федералізуватись з широкими автономіями національних республік, коли управління та адміністрування може бути схожим по всій території, а от політика має враховувати історичний контекст [2]. Отже, Грушевський також розмежував політику та управління аж до їх теоретичного протиставлення.

Така спроба виключити політику з управлінського процесу не була безпідставною. Як зазначив Делеон, очікування, що соціальні проблеми можна вирішити за допомогою суто технічних засобів, закінчилося розчаруванням [6]. Після періоду експериментів стало зрозуміло, що уряд не може повністю покладатися на політичні процеси як на інструмент прийняття рішень. Амбіції політиків контрастували з управлінськими досягненнями, що призвело до важливого роздуму про обмеження впливу політики на управління. Утім виявилось, що наполегливе заперечення політики стримує життєздатність й управлінської діяльності.

Наприкінці 1960-х років труднощі в політиці були очевидними, що сприяло пошуку альтернативних моделей і парадигм. Науковці відзначають, що цей скептицизм відчували як політики, так і практики-управлінці: «Використання аналізу політики та оцінки політики для формування державних рішень часто викликало подібне розчарування... Таких розчарувань ставало все більше, оскільки обсяг політичних досліджень зростав протягом 1960-х років. До кінця десятиліття як політики, так і практики почали висловлювати серйозні сумніви щодо цінності та ефективності широкого аналізу та оцінок, які були здійснені» [8, с. 36].

Інтеграція між академічними знаннями та розробкою політики була на часі, вона відкрила для суспільствознавців можливість запропонувати «більш інформований, теоретично орієнтований підхід до управління» [20, с. 17]. Починаючи з десятиліття 1930-х років і пізніше під час війни, суспільствознавці отримали можливість «продемонструвати свою цінність у вирішенні практичних проблем» у різних галузях, таких як національна безпека та соціальне забезпечення [7]. Обіймаючи посади на важливих державних посадах, соціологи та економісти проводили опитування та емпіричні тести, проводили оцінки, визначали тенденції та, зрештою, розробляли політичні стратегії. Їхня місія полягала в зборі знань і застосуванні методів, здатних підвищити ефективність публічної політики. Залучення суспільствознавців, яке спочатку замислювалося як тимчасове, все ж як виявилось, мало суттєві наслідки. Залучення професійних науковців та адміністраторів-поза-політикою інституціонувалося в 1940-х роках зі створенням довгострокових урядових посад, а також за його межами, зокрема, в аналітичних та дослідницьких центрах [8, с. 36].

Британський політолог Гарольд Лассвелл розглядається в літературі як піонер політичного аналізу, яка сміливо розуміється навіть як «системна галузь досліджень». У 1951 році він спільно з Даніелем Лернером опублікував книгу «The Policy Sciences», яка включала серію статей цих вчених з різних дисциплін з їх міркуваннями про суть політичного аналізу. У першому розділі книги під назвою «Політична орієнтація» Лассвелл сформулював основні концепції політичного аналізу, відобразив його фундаментальні особливості та пояснив, чим він відрізняється від інших форм дослідження (зокрема, соціальних та управлінських наук) [11]. У своїх подальших публікаціях Лассвелл далі розробив свої ідеї.

Протягом усієї своєї кар'єри Лассвелл наполягав на тому, що політична орієнтація повинна переплітати нитки теорії (науки) і практики (прийняття рішень). Він стверджував, що складність проблем, з якими стикаються сучасні суспільства, вимагає найефективнішого використання інтелекту, і, якщо до політичного процесу не застосовуватимуться досягнення науки і техніки, рішення будуть ґрунтуватися на спрощених критеріях. А якщо ці науково обґрунтовані рішення не будуть втілюватись і життя управліннями/адміністраторами – життя суспільства ні на крок не покращиться. На його думку, найкращим способом подолання складності суспільних проблем було застосування наукових знань для прийняття рішень. В основі його політичної орієнтації лежало припущення, що раціональність політичного процесу залежить від інтенсивного використання новітніх наукових досягнень різних сфер [12]. Лассвелл виступав за прийняття кількісних методів та інструментів збору даних у процесі прийняття рішень, що зробить можливим науковий підхід до урядування.

Основна ідея підходу зваженої політики (англійською – *deliberative policy approach* або DPA) полягає в тому, що публічне управління можна розглядати як джерело демократичної легітимності. Однак це твердження ґрунтується на можливості публічного управління стати місцем громадських обговорень. Як цього досягти, не очевидно, оскільки публічне управління традиційно визначають як технічну сферу, керовану бюрократичними цінностями та спрямовану на досягнення публічноуправлінських цілей. Тут особливу увагу варто приділити «повороту» думки Ю. Габермаса: у своїх ранніх роботах він твердо стверджував, що публічне управління є суто інструментальним, але в пізніших книгах він визнав можливість публічного управління також стати місцем комунікативної раціональності [9].

Ідею про те, що публічне управління (визначене як сукупність установ, відповідальних за реалізацію державної, регіональної та місцевої політики) керується інструментальним типом раціональності, було досліджено Вебером у своєму класичному аналізі бюрократичного урядування [27]. Можна стверджувати, що Вебер характеризував публічне управління з точки зору трьох ключових ознак:

- 1) інструментальна раціональність (пошук найзручніших засобів для досягнення конкретних цілей);
- 2) поведінка, регламентована правилами та кодексами (які чітко визначають, як мають виконуватися завдання);
- 3) ієрархічна організаційна структура (заснована на владі та підпорядкуванні).

Юрген Габермас у своїх ранніх роботах погоджувався з веберівською концепцією публічного управління, зокрема з тим, що в міру того, як індустріальні суспільства ставали складнішими, а їх діяльність більш спеціалізованою, бюрократичні механізми, як правило, витісняли попередні форми організації. Однак вони розійшлися, оцінюючи наслідки бюрократичної раціональності. Для Вебера прогресивна бюрократизація – не лише публічного управління, а й усіх сфер життя зрештою замкнула людей у «залізну клітку». На відміну від Вебера, Ю. Габермас припустив, що, незважаючи на прогресивну бюрократизацію, свобода та автономія все ще можливі. На його думку, хоча Вебер мав рацію, стверджуючи, що сфери економіки (гроші) і держави (влада) залишаються прив'язаними до інструментальної орієнтації, він, тим не менш, не зміг визнати, що сфера громадянського суспільства (світ життя) була орієнтована на іншу раціональність – комунікативну. У будь-якому випадку, до цього моменту Ю. Габермас погоджувався з Вебером щодо інструментальної основи публічного управління. «Якщо публічне управління було переобтяжене інструментальною раціональністю, то воно функціонувало як джерело примусу, втручалось в життєвий світ і загрожувало свободі громадянського суспільства» [10, с. 41].

Отже, у своїх попередніх текстах Ю. Габермас бачить публічне управління як протилежність громадянському суспільству: тоді як публічне управління відзначається застосуванням абстрактних і приписних правил, громадянське суспільство є нерегульованим, неформальним, плинним і спонтанним. В основі їх протистояння лежать різні форми раціональності: публічне управління є інструментальним, громадянське суспільство є комунікативним.

Зважена державна політика, як вказує Келлі, дає можливість громадянам володіти певною формою «народного суверенітету». У цьому випадку

уряди заохочуються приймати рішення разом зі своїми громадянами шляхом більшої співпраці. «Оскільки лише норми та аргументи, які обмірковують громадяни затвердили в публічній сфері, можуть виправдати юридичні та адміністративні рішення», – стверджує Келлі, тоді «розрив між комунікативно створеною та адміністративно використаною владою буде ліквідовано» [10, с. 49]. Скажімо, Ю. Габермас стверджує, що зв'язки між обговореннями і політичною системою можуть бути встановлені у двох випадках [9]:

1) процедури можуть бути створені для того, щоб дозволити громадянам впливати на законодавців, щоб вони ухвалювали закони, які відображають їхню волю (у цьому випадку закони, які натхненні громадською думкою, «наділені» нормативним обґрунтуванням і, таким чином, мають більшу легітимність);

2) можуть бути запроваджені процедури для регулювання відносин між публічними службовцями та громадянами, щоб полегшити обопільну комунікативну взаємодію (таким чином, публічне управління стає об'єктом обговорення, а прийняті рішення набувають нормативної бази підзвітності перед громадськістю).

Перше твердження – публічне управління виконує політичні ролі – пов'язане з недоліками представницьких інституцій. Ключовий аргумент полягає в тому, що коли формальні демократичні інституції не виконують своїх завдань, ці завдання потім передаються до органів державного управління. Мейер ілюструє це через виборчу систему [15]. На його думку, політична роль публічного управління є наслідком недосконалої виборчої системи. Оскільки виборчий процес не дає чітких політичних орієнтирів, визначення політики перенесено до органів державного управління. Проблема, однак, полягає в тому, що публічне управління спочатку було розроблено для реалізації політики, а не для її формулювання. Адже політика вимагає прийняття нових (досі небувалих) рішень, тоді як управління має справу зі звичним, воно підпорядковане правилам та регламентам, які спираються на минулий досвід.

За словами Набатчі, Гердел і Шеллі, нові питання виникають, коли визнається, що публічне управління виконує як технічні, так і політичні завдання. Тому вони запитують: «Як публічне управління може покращити свою здатність управляти та розсуджувати невирішені політичні конфлікти, представляти суспільні інтереси, просувати здорову та ефективну політику та виправляти постійні провали демократії у виборчих установах?» [18, с. 35]. На їхню думку, неспроможність публічного управління впоратися з політичними вимогами полягає в його бюрократичній орієнтації, що виключає можливість використання громадського обговорення та участі громадян у політичному процесі. Як передбачав Габермас, тут йдеться про наявність суперечливих раціональностей – інструментальної та комунікативної. Широке домінування бюрократичної структури захищає публічне управління від проникнення комунікативних імпульсів, що виходять із життєвого світу.

Гібридний або агоністичний підхід/модель визнає, що поняття суб'єктивності, охоплене комунікативною моделлю, пригнічує відмінності, які є основоположними для соціального буття. «Теорія комунікативного планування Габермаса не в змозі визнати суперечливі концепції реальності як однаково дійсні» [5, с. 341]. Учасники мають суперечливі інтерпретації реальності, які не можуть бути повністю враховані в єдиному погляді (повністю всеосяжний консенсус). Наприклад, громадяни, які займаються підприємництвом,

можуть оскаржувати не лише аргументи, а й саму систему знань, яку використовує влада для обговорення суспільних проблем. Гібридна модель підкреслює нездатність комунікативних процесів вирішити відмінності шляхом раціональних дебатів і досягнення консенсусу.

За словами Беклунда і Мянтісало, кожна з моделей пропонує конкретне розуміння того, якою має бути роль участі в організації суспільного життя. Вони стверджують, що, таким чином, участь можна візуалізувати у спектрі, який коливається від більш обмеженого (у раціоналістичній та класичній моделях) до орієнтації більшої участі (у комунікативних та гібридних або агоністичних підходах).

Агоністична теорія Муффа передбачає, що соціальне має гегемонну конституцію, а це означає, що його основою завжди є досягнення певної групи (яка, тим не менш, стверджує своє бачення загального блага так, ніби воно представляє загальні інтереси суспільства). Крім того, її структура також ґрунтується на уявленні про те, що політичні ідентичності мають реляційний характер, тому конструкція «ми» передбачає існування конструкції «вони» [16]. Оскільки на політичному рівні ствердження «ми» залежить від виключення «вони», взаємодія між групами має антагоністичний характер. Таким чином, діяльність політичних сил є принципово владною суперечкою за оволодіння соціальним. Отже, ці три елементи – гегемонія, антагонізм і влада – може бути представлена як територія, на якій розвивається агоністичний політичний процес.

Щодо переваг гібридної (агоністичної) моделі наведемо чотири основних причини, які рекомендують її використання:

- 1) забезпечує інноваційний (не-раціоналістичний) погляд на політичний процес;
- 2) інтегрує політику та управління;
- 3) є чутливою до комплексної природи публічної політики;
- 4) має потенціал для поглиблення демократичного процесу.

Інноваційний (нераціоналістичний) погляд на політичний процес. Одна з важливих особливостей гібридної моделі полягає в її оригінальності: спираючись на невикорінність гегемонії, антагонізму та влади (аспектів, які відіграють визначальну роль в гібридному підході), гібридна модель має інноваційний погляд на політичний процес. Вона звертає увагу на обмеження інших підходів, зокрема класичної та зваженої моделей, які наголошують на раціоналістичних формах прийняття рішень. Гібридна модель, у свою чергу, відкидає ідею про те, що суб'єктів політики слід характеризувати як суб'єктів, поведінка яких диктується лише раціоналістичною формою міркування.

У випадку класичної моделі, наприклад, передбачається, що інструментальний тип міркування (який намагається знайти найкращі засоби для досягнення певних цілей) сприяє визначенню найбільш ефективних варіантів політики. Незважаючи на значний відхід від класичної, зважена політичний модель зберігає відданість раціоналістичній концепції політичного суб'єкта. Для прихильників зваженої політики певна згода – або взаєморозуміння – зазвичай можна досягти шляхом раціональної дискусії, під час якої обмінюються аргументами та контраргументами. В обох випадках, хоча і по-різному, класична та зважена моделі віддані раціоналістичній формі міркування.

Інтеграція між політикою та управлінням. Гібридна модель передбачає, що політику та управління можна тлумачити як інтегровані явища, допо-

магаючи таким чином відповісти на одне з одвічних питань публічного управління: як усвідомлювати політику з адміністративної точки зору? Тобто вони взаємовиключні чи взаємозалежні сфери? Скажімо, гібридна модель описує політику та управління як сфери, які нерозривно пов'язані між собою. Це узгоджується з твердженням, що політичні питання є адміністративними питаннями, так само як адміністративні питання є політичними [22]. Нерозривність між цими двома взаємозалежними сферами чітко виявляється у твердженні Матуса про те, що логіка процесу управління є техніко-політичною, тобто поєднанням влади (політики) та досвіду практичної діяльності (управління) [14].

Причина, чому гібридна модель може запропонувати інтегративний погляд, який поєднує політику та управління, є результатом визнання нею «політичного». Оскільки він ґрунтується на реальних політичних елементах – гегемонії, антагонізмі та владі – гібридна модель має кращу позицію (ніж альтернативні моделі) для забезпечення політичної інтерпретації процесу публічного управління.

Чутливість до комплексного характеру публічної політики. Роблячи наголос на конфліктах і антагонізмі, гібридна модель більш влучно відображає стан сучасної публічної політики, яку можна зобразити як справу з «кволю» [23] або «безладною» [19] громадськістю. Оскільки вона визначає політичний процес як безперервну суперечку, яка ніколи не вирішується назавжди, гібридна модель пристосована до дедалі складніших умов формування політики.

Гібридна модель фіксує нестабільність, невизначеність та складність, характерні для більшості питань політики. Керована конфліктами, відкрита концептуалізація процесу політики, яку охоплює гібридна модель, відповідає характеристичі сучасного управління, наданому Соренсеном і Торфінгом як «складного і потенційно хаотичного процесу, в якому численні інтереси, ідентичності та раціональності зливаються та стикаються», і який «ніколи не формується, не встановлюється чи інституціонується раз і назавжди». На їхню думку, нестабільність лежить в основі сучасних форм управління, які вони зображують як складні та динамічні системи, в яких центробіжні та центрові сили постійно підривають одна одну, так що порядок і стабільність існують лише як часткове обмеження безладу та нестабільності «...Конфлікти, спричинені культурними, соціальними та політичними відмінностями між відносно автономними суб'єктами, не дозволяють мережам управління перетворитися на стабільні політичні інститути [24, с. 26-27].

Потенціал для поглиблення демократії. Четвертий аргумент на користь гібридної моделі полягає в його потенціалі для зміцнення демократичних цінностей та інститутів. Справді демократичне суспільство потребує інститутів, які визнають легітимність різних – і непримиренних – позицій. Саме це і є завданням гібридної моделі: заохочувати суб'єктів політики відстоювати свої цілі, не намагаючись нав'язати консенсус. Це важливий відхід від альтернативного бачення політичного процесу, які наполягають на досягненні консенсусу як вищої цілі і, отже, відкидають суперечки.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Інтерпретація взаємозв'язку політики та управління, притаманна кожній з моделей (підходів), має право на самостійне існування. Кожен із них може розглядатися як самодостатній і у разі такого його прийняття приведе нас до різних висновків. Авторка ж цієї статті намагалася простежи-

ти у часі формування кожної з моделей для розуміння ступеню взаємозалежності цих суспільних сфер (політики та управління), які мають єдиний виток – феномен влади.

1) У сучасних соціально-економічних умовах українська система публічного управління досі не винайшла оптимального співвідношення між політикою та управлінням, тут відсутні чітке розділення адміністративних та політичних функцій. Реальність сьогодення публічного управління свідчить, що в Україні бракує професійних адміністраторів-управлінців, вільних від «тиску» політики, а також політиків, які б розумілися на механізмах управління. Утім, наука управління була задумана як технічний спосіб вирішення суспільних проблем, що дозволяє уникнути підводних каменів політики. Можна сказати, що суспільству було б набагато краще, якби процес прийняття колективних рішень був позбавлений політичного посередництва, а натомість ґрунтувався би лише на раціональній, науковій основі. Хоча і у цьому випадку варто пам'ятати, що публічне управління, яке керується інструментальним типом раціональності, не дозволяє громадянському суспільству (в основі якого лежить комунікативний тип раціональності) мати суттєвий вплив на управлінську діяльність.

2) Отже, найкращим способом поєднання таких схожих і водночас різних явищ як політика і управління, є спосіб, запропонований гібридною моделлю, оскільки вона визначає: а) що публічне управління виконує як адміністративні, так і політичні завдання; б) політичний процес як безперервну суперечку, яка ніколи не вирішується назавжди, гібридна модель пристосована до дедалі складніших умов формування політики.

3) Адже гібридна модель відзначає співіснування кількох поглядів, вона дозволяє політичним суб'єктам висловлювати свою незгоду через політичні центри. Визначаючи конфлікт у політичному процесі, гібридна модель сприяє розвитку демократичних практик та інститутів. Інакомислення, а не обов'язковий консенсус, є незамінним для активізації демократичних процесів та усунення «демократичних дефіцитів», які пронизують сучасні суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Афонін Е. А., Бережний Я. В., Валевський О. Л. та ін. *Концептуальні засади взаємодії політики та управління : навч. посібник* ; за заг. ред. В. А. Ребкала. Київ : НАДУ, 2010. 300 с.
2. Грушевський М. *Наша політика*. Львів : Друкарня наук. т-ва ім. Т. Г. Шевченка, 1911. 120 с.
3. Дунаєв І. В. Публічна регіональна економічна політика в Україні: формування механізмів модернізації : монографія. Харків : Вид-во «Магістр», 2017. 296 с.
4. Телешун С. О., Ситник С. В., Рейтерович І. В. Сутність публічної політики: контекст політики та публічного управління. URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2016/05/blog-post_30.html
5. Bäcklund P., Mäntysalo R. Agonism and institutional ambiguity: ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory*. 2010. № 9 (4). P. 333–350.
6. Deleon P. *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. New York : Russell Sage Foundation, 1988. 143 p.
7. Dunn W. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1981. 388 p.
8. Greenberger M., Crenson M., Crissey B. *Models in the Policy Process-Public Decision Making in the Computer Era*. New York : Russell Sage Foundation, 1976. 377 p.
9. Habermas J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trans. W. Rehg. Cambridge : MIT Press, 1996. 676 p.
10. Kelly T. Unlocking the iron cage: public administration in the deliberative democratic theory of Jürgen Habermas. *Administration and Society*. 2004. № 36 (1). P. 38–61.

11. Lasswell H. D. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park : University of Maryland Press, 1956.
12. Lasswell H. D. The Future of Political Science. New York : Prentice Hall, 1963. 276 p.
13. Lee E. Political science, public administration, and the rise of the American administrative state. *Public Administration Review*. 1995. № 55 (6). P. 538–546.
14. Matus C. Interview with professor Carlos Matus. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=FNuyqy827wU>
15. Meier K. Bureaucracy and democracy: the case for more bureaucracy and less democracy. *Public Administration Review*. 1997. Vol. 57 (3). P. 193–199.
16. Mouffe C. Agonistics: Thinking the World Politically. London : Verso, 2013. 176 p.
17. Nabatchi T. Addressing the citizenship and democratic deficits: the potential of deliberative democracy for public administration. *The American Review of Public Administration*. 2010. Vol. 40 (4). P. 376–399.
18. Nabatchi T., Goerdel H., Shelly P. Public administration in dark times: some questions for the future of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011. № 21 (Suppl). P. 29–43.
19. Ney S. Resolving Messy Policy Problems: Handling Conflict in Environmental, Transport, Health and Ageing Policy. London : Earthscan, 2009. 224 p.
20. Parsons W. Public Policy. London : Edward Elgar, 2005. 704 p.
21. Rosenbloom D. Editorial: have an administrative Rx? Don't forget the politics! *Public Administration Review*. 1993. Vol. 53 (6). P. 503–506.
22. Sancino A., Meneguzzo M., Braga A., Esposito P. The relationship between politics and administration. 2018. URL: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315306278-6>
23. Schön D., Rein M. Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York : Basic books, 1995.
24. Sørensen E., Torfing J. *Theoretical approaches to democratic network governance*. E. Sørensen, J. Torfing (Eds.), Theories of democratic network governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. P. 233–247.
25. Tansu D. Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions *Politics and Administration*. 2014. № 2. P. 503–532. DOI: <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806310403>
26. Waldo D. The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration. New York : Ronald Press, 1948.
27. Weber M. Bureaucracy. H. Gerth, C. Mills (Eds). From *Max Weber: Essays in Sociology*. New York : Oxford University Press, 1946. P. 196–244.
28. White L. Introduction to the Study of Public Administration. New York: Macmillan Company, 1926. URL: <https://catalogue.nla.gov.au/Record/2478542>
29. Willoughby W. Principles of Public Administration with Special Reference to the National and State Governments. Baltimore : John Hopkins Press, 1927.
30. Wilson W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, 1887. Vol. 2 (2). P. 197–222.

Стаття надійшла до редакції 11.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 4.11.2022 р.

Grybko O. V.,

PhD in Public Administration,

*Associate Professor of Department of Pedagogy and Psychology of Social Systems Management,
National Technical University "Kharkiv Polytechnic Institute",*

2, Кирпичова стр., Kharkiv, Ukraine

e-mail: Olga.Grybko@khp.edu.ua <https://orcid.org/0000-0003-3227-608X>

PUBLIC ADMINISTRATION AND POLITICS: CORRELATION OF THEORETICAL CONCEPTS IN HISTORICAL RETROSPECT

The article analyzes the classification of the relationship between politics and administration, it was found that four models are distinguished according to the degree of interrelationship: classical,

bureaucratic, deliberative, and hybrid. The formation and characteristic features of each model are considered. It was singled out a number of advantages of the hybrid model and given four main reasons that recommend its use: 1) provides an innovative (non-rationalist) view of the political process; 2) integrates policy and administration; 3) is sensitive to the complex nature of public policy; 4) it has the potential to deepen the democratic process.

In modern socio-economic conditions, the Ukrainian system of public administration has not yet found an optimal relationship between politics and administration, there is no clear separation of administrative and political functions. The reality of public administration shows that Ukraine lacks professional administrators-managers, free from the "pressure" of politics, as well as politicians who understand administrative mechanisms. However, the science of public administration was conceived as a technical way of solving social problems, which allows people to avoid the pitfalls of politics. It can be said that society would have better life if the collective decision-making process was devoid of political mediation and instead based solely on scientific approach.

Although even in this case, it is worth remembering that public administration, which is guided by the instrumental type of rationality, does not allow civil society (which is based on the communicative type of rationality) to have a significant impact on administrative activities.

Therefore, in our opinion, the best way to combine such similar and at the same time different phenomena as politics and administration is the method proposed by the hybrid model, because it defines: a) that public administration performs both administrative and political tasks; b) the political process as a continuous dispute that is never resolved forever, the hybrid model is adapted to the increasingly complex conditions of policy formation.

After all, the hybrid model notes the coexistence of several views; it allows political subjects to express their disagreement through political centers. By identifying conflict in the political process, the hybrid model promotes the development of democratic practices and institutions. Dissent, rather than binding consensus, is indispensable for revitalizing democratic processes and eliminating the "democratic deficits" that pervade modern societies.

Keywords: politics, public administration, administration, model, power.

REFERENCES

1. Afonin, E.A., Berezhnyi, Ya.V., Valevskiy, O.L. ta in. (2010). Conceptual approaches to interaction of policy and administration; za zah. red. V. A. Rebkala. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
2. Hrushevskiy, M. (1911). Our policy. Lviv. Drukarnia nauk t-va im. T.H. Shevchenka [in Ukrainian].
3. Dunayv, I.V. (2017). Public regional economic policy in Ukraine: formation of modernization mechanisms. Kharkiv: Magister [in Ukrainian]
4. Teleshun, S.O., Sytnyk, S.V., Reiterovich, I.V. (2016). The essence of public policy: the context of politics and public administration. URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2016/05/blog-post_30.html [in Ukrainian]
5. Bäcklund, P. and Mäntysalo, R. (2010). Agonism and institutional ambiguity: ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. *Planning Theory*, 9 (4), 333–350.
6. DeLeon, P. (1988). Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences. New York: Russell Sage Foundation.
7. Dunn, W. (1981). Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
8. Greenberger, M., Crenson, M., Crissey, B. (1976). Models in the Policy Process-Public Decision Making in the Computer Era. New York: Russell Sage Foundation.
9. Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, trans. W. Rehg. Cambridge: MIT Press.
10. Kelly, T. (2004). Unlocking the iron cage: public administration in the deliberative democratic theory of Jürgen Habermas. *Administration and Society*, 36 (1), 38–61.
11. Lasswell, H.D. (1956). The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park: University of Maryland Press.
12. Lasswell, H.D. (1963). The Future of Political Science. New York: Prentice Hall.
13. Lee, E. (1995). Political science, public administration, and the rise of the American administrative state. *Public Administration Review*, 55 (6), 538–546.
14. Matus, C. Interview with professor Carlos Matus. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=FNuqqy827wU>

15. Meier, K. (1997). Bureaucracy and democracy: the case for more bureaucracy and less democracy. *Public Administration Review*, 57 (3), 193–199.
16. Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking the World Politically*. London: Verso.
17. Nabatchi, T. (2010). Addressing the citizenship and democratic deficits: the potential of deliberative democracy for public administration. *The American Review of Public Administration*, 40 (4), 376–399.
18. Nabatchi, T., Goerdel, H., and Shelly, P. (2011). Public administration in dark times: some questions for the future of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (Suppl), 29–43.
19. Ney, S. (2009). *Resolving Messy Policy Problems: Handling Conflict in Environmental, Transport, Health and Ageing Policy*. London: Earthscan.
20. Parsons, W. (2005). *Public Policy*. London: Edward Elgar.
21. Rosenbloom, D. (1993). Editorial: have an administrative Rx? Don't forget the politics! *Public Administration Review*, 53 (6), 503–506.
22. Sancino, A., Meneguzzo, M., Braga, A., Esposito, P. (2018). The relationship between politics and administration. URL: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315306278-6>
23. Schön, D. and Rein, M. (1995). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic books.
24. Sørensen, E. and Torfing, J. (2007). Theoretical approaches to democratic network governance. In E. Sørensen, & J. Torfing (Eds.). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 233–247.
25. Tansu, D. (2014). Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions. *Politics and Administration*, 2, 503–532. DOI: <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806310403>
26. Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press.
27. Weber, M. (1946). *Bureaucracy*, in H. Gerth and C. Mills (eds). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 196–244.
28. White, L. (1926). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan Company. URL: <https://catalogue.nla.gov.au/Record/2478542>
29. Willoughby, W. (1927). *Principles of Public Administration with Special Reference to the National and State Governments*. Baltimore: John Hopkins Press.
30. Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197–222.

The article was received by the editors 11.10.2022.

The article is recommended for printing 4.11.2022.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-1-09>
УДК 351.862.2:504.064.36

Семенченко Андрій Іванович,

доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України,
Член Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних
комунікацій, радіочастотного спектру та надання поштових послуг,
м. Київ, Україна

e-mail: andrii.semenchenko@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-6482-3872>

Олексюк Лілія Віталіївна,

кандидат наук з державного управління,
Голова Всеукраїнської асоціації «Інформаційна безпека та інформаційні технології»,
член Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС,
позаштатний консультант Комітету ВРУ з питань цифрової трансформації
м. Київ, Україна

e-mail: applevikvs@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-9006-2592>

УКРАЇНА НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЦИФРОВОГО РИНКУ: СТАН ТА ІНСТРУМЕНТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ІНДЕКСУ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ ТА СУСПІЛЬСТВА

Анотація. Вхідження України до європейського цифрового ринку як одного з пріоритетних напрямів зовнішньої політики держави актуалізує проблему впровадження в національну систему статистичного спостереження глобального індексу цифрової економіки та суспільства (DESI), якій широко застосовується в ЄС. В статті проаналізовано стан готовності впровадження індексу DESI в Україні. Доведено, що з прийняттям законів України «Про електронні комунікації» та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» створено правове підґрунтя для збирання даних за показником «конективність» для впровадження індексу DESI,

Як цитувати: Семенченко А. І., Олексюк Л. В. Україна на шляху до європейського цифрового ринку: стан та інструменти впровадження європейського індексу цифрової економіки та суспільства. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 129–144. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-09>

In cites: Semenchenko, A.I., Oleksiuk, L.V. (2022). Ukraine towards the european digital market: the status and tools for implementing the european digital economy and society index. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 129–144. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-09> [in Ukrainian].

яке потребує свого подальшого розвитку у напрямку його деталізації та конкретизації шляхом прийняття сукупності підзаконних актів. Запропоновано організаційний механізм впровадження індексу DESI з визначенням низки основних суб'єктів від державних органів, їх ролі в процесі впровадження та застосування цього індексу, насамперед регуляторного органу та його завдань у формуванні субіндексу «конективність». Узагальнено основні проблеми впровадження індексу DESI в Україні та запропоновано шляхи їх розв'язання.

Ключові слова: *цифрова економіка, інформаційне суспільство, глобальні індикатори, зв'язок, регулятор.*

Постановка проблеми. Проблема оцінки готовності України щодо впровадження Індексу цифрової економіки та суспільства (DESI) обумовлена як вимогами законодавства та процесом прискореного набуття Україною статусу країни асоційованого члена ЄС, так і обмеженнями щодо їх якісного та оперативного задоволення з боку держави в сучасних умовах. Тому вкрай актуальним є оцінка готовності України щодо впровадження Індексу цифрової економіки та суспільства (DESI) та розробка на її основі відповідних механізмів публічного управління та адміністрування впровадження та застосування цього індексу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У межах об'єкта дослідження формування рейтингових індексів цифрової економіки розкрито в статтях Піжук О. І. [10], Руденко М. В. [2], Марченко О. І. [6], Бакуменко Л. П. [1], Мазуренко О. К. [5], статистичні аспекти обчислення та застосування міжнародних рейтингів досліджено у праці А. Єріної [2], порівняльний аналіз індикаторів цифровізації в Україні та інших країнах ЄС здійснено в дослідженні Індекс цифрової економіки та суспільства – можливість вимірювання цифрової економіки та суспільства в Україні («the DESI – Digital Economy and Society measurement enabling in Ukraine») [3]. Водночас зауважимо, що аналіз позицій України в глобальних індексах цифрової економіки зумовлює необхідність подальших досліджень з метою виявлення формування обґрунтованої політики розбудови в Україні цифрової економіки та суспільства, розробки ефективних та результативних механізмів публічного управління та адміністрування з її реалізації.

Мета статті: визначити готовність України до впровадження та застосування міжнародного індексу цифрової економіки та суспільства (DESI) та обґрунтувати організаційно-правовий механізм публічного управління його реалізації.

Вклад основного матеріалу. Успішний розвиток цифрової економіки та суспільства в будь-якій країні передбачає наявність відповідної державної політики та публічного управління, які повинні базуватись на якісній, достовірній, точній, своєчасній, повній інформації, а також можливості порівняння результатів їх діяльності в цій сфері з іншими країнами, у тому числі шляхом застосування міжнародних рейтингових оцінок та індексів.

На міжнародному рівні для цілей порівняння динаміки розвитку цифрової економіки та суспільства країн застосовуються різні рейтингові індекси, кожен з яких призначений для висвітлення певної сторони цих процесів, використовує специфічну методологію формування, набори даних та джерел їх отримання, користувачів. Серед цих глобальних індикаторів найбільш відомими та застосованими є такі як: індекс розвитку інформаційно-комуніка-

ційних технологій (ICT Development Index – IDI); індекс цифрової економіки та суспільства (Digital Economy and Society Index – DESI); індекс цифровий е волюції (Digital Evolution Index – DEI); індекс світової цифрової конкуренто-спроможності (IMD World Digital Competiveness Index – WDCI); індекс мере-жевої готовності (Networked Readiness Index – NRI); індекс цифровізації еко-номіки BCG (e-Intensity); індекс прийняття цифровізації (Digital Adoption Index – DAI); Глобальний інноваційний індекс (Global Innovation Index – GII) [10] тощо.

Для більш об'єктивного та всебічного уявлення місця країни в зазначе-них процесах у порівнянні з іншими країнами експерти, як правило, в інтер-есах аналізу та оцінювання використовують одночасно сукупність декількох глобальних індикаторів, результати яких можуть бути важливим фактором та стимулом удосконалення публічної політики та адміністрування на основі впровадження кращого міжнародного досвіду.

Ці глобальні індикатори для зручності аналізу деякі фахівці розділя-ють на дві умовні групи: в першу групу включають індикатори IDI, DESI та e-Intensity, які мають більшу соціальну спрямованість та відображають со-ціально-економічну інтеграцію суспільства, але при цьому недостатньо вра-ховують цифрову трансформацію бізнесу та промисловості, розвиненість е-торгівлі, тощо, а також другу групу індикаторів DEI, WDCR і NRI, які біль-шою мірою об'єднують інституційні, економічні та технологічні показники, що відображають розвиненість нормативно-правової та науково-дослідниць-кої бази, використання ІКТ у бізнесі, а також інформаційної безпеки [10].

Підвищення рівня повноти, об'єктивізації аналізу та оцінки стану розви-тку цифрової економіки та суспільства, виявлення тенденцій та прогноз змін в цій сфері, як зазначалось, передбачає комплексне застосування вищевказа-них індикаторів, насамперед при формуванні та реалізації державної політи-ки, у тому числі при розробці її концептуальних та стратегічних документів. При цьому кожен з таких індикаторів відображає одну з сторін багатогран-ного та багатофункціонального процесу розбудови цифрової економіки та є кількісним орієнтиром в досягненні стратегічних цілей державної політики.

Популярність зазначених індексів цифровізації та представництво України в них представлено у вигляді таблиці, згідно якої DESI за популярніс-тю посідає четверте місце серед інших міжнародних індексів [18].

Далі, вже 9 березня 2021 р. Європейська комісія представила бачення та шляхи цифрової трансформації Європи до 2030 р. 14 грудня 2022 р. було ухвалене Рішення (ЄС) 2022/2481 Європейського Парламенту та Ради про створення програмної політики цифрового десятиліття до 2030 р. [17].

«Шлях до цифрового десятиліття» має на меті забезпечити досягнення ЄС цілей щодо цифрової трансформації суспільства та економіки відповідно до цінностей ЄС, зміцнення цифрового лідерства та сприяння інклюзивному та стійкому розвитку, орієнтованому на людину, а цифрові політики мають розширювати можливості громадян і бізнесу. Метою політики є забезпечення цифрової трансформації країн ЄС шляхом створення чіткого, структуровано-го та узгодженого процесу для досягнення чіткого задекларованого результату. Досягнення цієї мети передбачає моніторинг і звітність щодо цифрового про-гресу, який буде представлятись у щорічному звіті про «Стан цифрового деся-тиліття» та подаватись до Європейського Парламенту та Європейської Ради.

Політична програма «Шлях до цифрового десятиліття» спирається, зокрема, на розширений індекс цифрової економіки та суспільства (DESI), який є зведеним індексом та відстежує цифрову продуктивність Європи, розвиток цифрової конкурентоспроможності держав-членів ЄС, включаючи щорічний аналіз національної цифрової політики для її вчасного коригування.

Незважаючи на проголошений Україною курс на інтеграцію до єдиного цифрового ринку ЄС, достатньо високій рівень популярності в світі Індексу цифрової економіки та суспільства DESI, який моніториться Європейською комісією з 2014 р. на основі звітів DESI, та Індексу цифрової еволюції DEI, Україна до 2021 р. включно не була в них представлена та не використовувала їх в основних стратегічних та концептуальних документах для вимірювання власного прогресу в сфері цифрової продуктивності для порівняння з економіками інших країн. Ситуація змінилась з прийняттям та вступом в дію у 2022 р. двох Законів України «Про електронні комунікації» [11] та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку» [13] (далі-НКЕК, регуляторний орган), в яких визначена необхідність здійснення вимірювань регуляторним органом в інтересах формування Індексу DESI.

Проблема ж впровадження Індексу DESI в Україні в останній час ще актуалізувалась у тому числі завдяки новій політичній можливості вступу України до Євросоюзу (офіційно з 26 червня 2022 р.) та необхідності виконання для цього, у тому числі, ст. 356 «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [20], згідно якої національна статистична система має ґрунтуватися на фундаментальних принципах ООН щодо офіційної статистики з урахуванням «acquis» Євросоюзу у сфері статистики, зокрема Кодексу норм європейської статистики, а національне законодавство про статистику повинно базуватись на Типовому законі про офіційну статистику для Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії [19], Регламенті (ЄС) № 223/2009 Європейського парламенту та Ради від 11 березня 2009 р. [15], Регламенті (ЄС) № 557/2013 Європейського парламенту та Ради від 17 червня 2013 р. [16], з метою гармонізації національної статистичної системи з європейськими нормами та стандартами.

За результатами проведеного міжнародними експертами дослідження [3] зазначаються основні проблеми впровадження індексу цифрової економіки та суспільства (DESI) в Україні:

- національна державна статистична система наразі не забезпечує надання всіх статистичних даних, необхідних для DESI (збираються не всі необхідні дані, не всі зібрані дані є загальнодоступними, низька якість зібраних даних, тощо),
- відсутні державні органи, призначені відповідальними за відстеження цифрової продуктивності та збирання даних для DESI,
- відсутня координація між залученими державними органами,
- дані, зібрані іншими установами, за винятком Державної служби статистики України, не розглядаються як статистичні дані,
- Закон України «Про державну статистику» не відповідає Типовому закону вже на рівні визначення терміну «статистика»,
- відсутнє необхідне фінансове, організаційне, правове, методологічне забезпечення.

Одночасно, участь України у формуванні та представленні в цих індексах дозволяє не тільки отримати об'єктивну оцінку щодо свого місця в загальносвітових трендах, але є вкрай важливою інформацією для міжнародних інвесторів, підтвердженням її прихильності принципам відкритості та прозорості, взятим на себе міжнародним зобов'язанням щодо входження до єдиного цифрового ринку, зокрема щодо гармонізації своєї статистичної системи зі стандартами та практикою ЄС згідно зі ст. 355 та Додатком ХХІХ «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [20], визначати сфери, в яких вона відстає, коригувати свою політику та вдосконалити управління, у тому числі, шляхом «прийняття стратегії розвитку сфери електронних комунікацій, національного плану розвитку електронних комунікаційних мереж широкосмугового доступу, програм, концепцій, спрямованих на досягнення мети та виконання завдань, передбачених Законом, а також прогнозів розвитку електронних мереж та послуг» [11; 13].

Головною метою індексу цифрової економіки та суспільства (тобто DESI) є оцінка прогресу кожної з країн в досягненні цілей стратегій та політики щодо розвитку цифрової економіки в Європейському Союзі і моніторинг стану цифрового розвитку окремих держав-членів ЄС [22]. Політична програма Цифрового десятиліття базується на цифровому компасі. Він визначає цифрові амбіції на наступне десятиліття у вигляді чітких, конкретних цілей. Цифровий компас використовує 4 точки компаса для визначення основних цілей:

- населення з цифровими навичками та висококваліфіковані цифрові професіонали;
- безпечні та стійкі цифрові інфраструктури;
- цифрова трансформація бізнесу;
- цифровізація державних послуг.

DESI аналізує 37 показників із 5 субіндексів (ключових наборів): підключення (зв'язок/конективність-дослідження розгортання та використання фіксованого та мобільного широкосмугового доступу), людський капітал(цифрові навички), використання Інтернет-послуг населенням, інтеграція цифрових технологій підприємництвом, цифрові державні послуги, до яких в якості додаткового шостого набору включають дослідження та розробка ІКТ. Загальний індекс DESI, розрахований як середньозважене значення п'яти основних вимірів DESI: конективність – 25%, цифрові навички – 25%, використання мережі Інтернет – 15%, інтеграція цифрових технологій – 20% та державні цифрові послуги – 15%:

$$\text{DESI} = 0,25 \text{ конективність} + 0,25 \text{ цифрові навички} + 0,15 \text{ використання мережі Інтернету} + 0,2 \text{ інтеграція цифрових технологій} + 0,15 \text{ державні цифрові послуги.}$$

Значення кожного виміру відображає пріоритети цифрової політики ЄС. Виміри «Конективність» і «Людський капітал» вважають найбільш актуальними, оскільки вони представляють інфраструктуру цифрової економіки та суспільства. [2].

Дані для цих шести наборів збираються з чотирьох основних джерел: домогосподарства, підприємства, регулятори ринку електронних комунікацій, дані про цифрові державні послуги та ринок ІКТ (зведені за даними державної статистики та органи влади). На їх основі, починаючи з 2014 р., формуються та публікуються щорічні звіти про прогрес цифрових трансформацій в Європейському Союзі. Щорічний аналіз даних Євростату дозволяє визначити пріоритетні галузі цифрової економіки в державах-членах, які вимагають конкретних дій та інвестицій, прийняття необхідних політичних рішень. Після прийняття у 2020 р. Повідомлення ЄК «Формування цифрового майбутнього Європи» [21] звіти DESI стали важливим джерелом інформації про успішність виконання цього стратегічного документу країнами-членами ЄС.

Європейська комісія також порівнює результати країн-членів з результатами 17 інших країн за межами ЄС (Австралія, Бразилія, Канада, Чилі, Китай, Ісландія, Ізраїль, Японія, Південна Корея, Мексика, Нова Зеландія, Норвегія, Росія, Сербія, Швейцарія, Туреччина і США). Для порівняння з країнами за межами Європейського Союзу розроблений I-DESI (Міжнародний індекс цифрової економіки і суспільства). Основним джерелом даних для розрахунку Індексу DESI є бази даних Євростату, а також бази даних МСЕ та ООН. Перевагою даного індексу є те, що він включає рівень інтеграції цифрових технологій з бізнесом і державою, що дає певне уявлення про стан цифрової трансформації економіки [10].

Необхідна для розрахунків індексів інформація або акумулюється на базі якогось одного з державних органів, або розподілена серед різних державних інституцій і потребує її додаткового об'єднання. В другому випадку, до якого сьогодні відноситься й Україна, вкрай важливим є визначення сукупності національних джерел інформації та порядку отримання від них даних, вимог щодо переліку та якості даних, призначення національного координатора збору, верифікації, консолідації, систематизації, попередньої обробки, накопичення цих даних з одночасним покладанням на нього функції комунікатора з відповідними міжнародними організаціями.

Впровадження в Україні Індексу DESI передбачає як готовність України збирати та надавати дані, необхідні ЄС, так, і готовність ЄС сприяти приєднанню України до рамки DESI, та обумовлено місцем статистичної системи DESI як невід'ємного компоненти екосистеми цифрової економіки ЄС. Включення України до DESI дозволить їй вимірювати власний прогрес разом із державами-членами ЄС та, можливо, іншими країнами-учасниками, а також відповідати світовим тенденціям та викликам. При цьому основними передумовами готовності України приєднатися до рамки DESI вважаються:

- координатор та інші учасники повинні призначатися на законодавчому рівні;
- налагодження належної координації та міжвідомчої комунікації;
- обсяг основних ключових показників та додаткових специфічних національних показників повинен спільно узгоджуватися та періодично переглядатися;
- зібрані дані повинні бути надійними. Вони повинні відповідати методології та практиці Євростату;
- необхідно підтвердити інституційну (кадрову та фінансову) спроможність проводити періодичні спостереження DESI;
- необхідно впровадити технічні інструменти для онлайн-спостережень та зведених даних [3].

Основними українськими установами, відповідальними за створення рамки DESI, пропонується визначити Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри), Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання поштових послуг (регуляторний орган, НКЕК) та Державну службу статистики України (Держстат), де Міністерство цифрової трансформації України було визначено головним державним органом, відповідальним за збір даних в Україні для DESI та комунікацію з європейськими статистичними організаціями.

На наш погляд, до вищевказаного переліку державних органів необхідно також додати Мінекономрозвитку, Міністерство освіти та науки України та Національну агенцію України з питань державної служби (НАДС-для участі у формуванні субіндексу «цифрові навички» публічних службовців). Враховуючі агреговану структуру Індексу DESI та визначені законодавством повноваження НКЕК, можна констатувати, що регуляторний орган повинен бути відповідальним лише за збір та надання інформації тільки щодо одного з субіндексів, а саме підключення (зв'язок/конективність) «до інших заінтересованих організацій, установ та органів, міжнародних інституцій, у тому числі, інституцій Європейського Союзу» [13]. Інші 4 субіндекси DESI повинні формуватися, насамперед Мінцифри, Мінекономрозвитку, Міносвіти, НАДС та Держстатом.

Мінекономрозвитку як головний державний орган у сфері розвитку економіки було підготовлено Національну економічну стратегію (далі – Стратегія) на період до 2030 р. [9], одним із напрямів якої визначено Напрямок 18. Цифрова економіка.

Ця Стратегія є основою під час розроблення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади планів заходів, проектів програмних і стратегічних документів, проектів законів та інших актів законодавства, а заходи щодо реалізації визначених Стратегією шляхів досягнення стратегічних цілей і відповідних завдань державної економічної політики включаються до планів діяльності Кабінету Міністрів України.

Програмні та стратегічні документи Кабінету Міністрів України, плани діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади мають приводитись у відповідність із Стратегією (у разі потреби) і виконуються з урахуванням пріоритетності досягнення визначених Стратегією стратегічних цілей. При цьому моніторинг стану виконання Стратегії проводиться на єдиному веб-порталі електронного урядування шляхом узагальнення інформації про хід її імплементації і аналізу ступеня досягнення визначених цільових індикаторів у звітному періоді. Результати моніторингу враховуються під час розроблення заходів щодо реалізації визначених Стратегією шляхів досягнення стратегічних цілей і відповідних завдань державної економічної політики на плановий період.

Перегляд Стратегії заплановано здійснити у 2024 та 2027 роках з урахуванням результатів її виконання. Таким чином, за визначеними цільовими індикаторами розвитку цифрової економіки, вже можна здійснювати перші пробні вимірювання з метою коригування стратегічних цілей або індикаторів їх досягнення з огляду на обмеження, пов'язані із запровадженням військового стану.

Міністерство цифрової трансформації України як головний державний орган, відповідальний за впровадження Індексу DESI в Україні, визначив пріоритетні напрямки цього процесу [8]:

- нормативно врегулювати інституційну рамку для побудови екосистеми DESI в Україні;
- визначити на нормативному рівні відповідальні державні органи за збір даних у розрізі кожного індикатора DESI;
- встановити національний координаційний механізм у розрізі залучення всіх заінтересованих органів та збору даних за усіма показниками Індексу DESI, подальшої їх обробки та передачі Європейській Комісії;
- провести аналіз та виявити прогалини, які нам не дозволяють бути включеними в DESI внаслідок нестачі даних, які збираються за відповідними показниками DESI і завдяки яким проводиться оцінка ефективності формування та реалізації відповідних державних політик.

При визначенні в Україні національної системи DESI необхідно мати на увазі те, що для DESI не існує конкретних актів або настанов ЄС щодо збирання показників DESI (зокрема, виміру «конективність»). Існує лише кілька документів, зокрема методики Комітету з питань зв'язку (COCOM) щодо опрацювання даних, що дають змогу краще розуміти результати та визначати джерела даних на рівні ЄС. Так, наприклад, Євростат спільно з державами ЄС та ОЕСР щороку розробляє проекти рішень з урахуванням мінливих потреб користувачів і виробників політики та приймає відповідні рішення стосовно ключових показників та переліку додаткових. Такі спостереження ґрунтуються на типових опитувальниках і супровідних методологічних настановах щодо проведення опитувань [3].

Актуальність визначення міста та ролі регуляторного органу в наданні інформації для розрахунку саме Індексу цифрової економіки та суспільства (DESI) обумовлена як вимогами національного законодавства [11; 13] та Угодою про асоціацію [20] щодо входження України до європейського цифрового ринку, так і відсутністю необхідних загальнодержавних статистичних спостережень для здійснення ефективного та результативного публічного управління у сфері цифрової економіки та суспільства, у тому числі з питань електронних комунікацій та радіочастотного спектру [6].

Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про електронні комунікації» Регуляторний орган «відповідно до компетенції може вимагати від постачальників електронних комунікаційних мереж та (або) послуг, користувачів радіочастотного спектра надання у письмовій та (або) електронній формі інформації, пов'язаної з умовами загальної авторизації, правом користування радіочастотним спектром і ресурсами нумерації та в інших випадках, передбачених цим Законом, зокрема для надання інформації для статистичних та інших звітів, зокрема щодо Індексу цифрової економіки та суспільства (DESI), до інших заінтересованих організацій, установ та органів, міжнародних інституцій, у тому числі, інституцій Європейського Союзу» [11].

Повноваження регуляторного органу щодо збору статистичних даних більш чітко, конкретно та детально визначено в п. 3 ч. 5 ст. 4 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку»: «3) запитувати та отримувати від постачальників електронних комунікаційних мереж і послуг, користувачів радіочастотного спектра, ко-

ристувачів ресурсу нумерації та операторів поштового зв'язку, а також від органів виконавчої влади інформацію, у тому числі фінансового характеру, для статистичних та інших звітів, таких як Індекс цифрової економіки та суспільства (DESI), з правом надавати таку інформацію відповідним установам Європейського Союзу або іншим іноземним і міжнародним організаціям, національним регуляторним органам інших держав» [13].

При цьому для збору та попередньої обробки інформації, необхідної для формування складової «Конективність» Індексу DESI, Регулятор може розробити та впровадити або окрему процедуру, що базується на Методології DESI Європейської Комісії, або включити опитувальник індексу DESI в частині «Конективність», адаптований до специфіки сфери електронних комунікацій та радіочастотного спектру в Україні, до складу форм опитування системи електронної звітності регуляторного органа (далі – СЕЗ).

Але в будь-якому випадку в розвиток вищевказаних законів [3; 11], а також Закону України «Про державну статистику» мають бути розроблено та прийнято низку підзаконних актів, які конкретизують та деталізують організаційно-правові механізми взаємодії суб'єктів впровадження Індексу DESI в Україні, насамперед рішення Уряду стосовно: Порядку збору та обміну даними щодо показників цифрової економіки та суспільства, Переліку показників та структури індексу цифрової економіки та суспільства (DESI), Методики формування показників цифрової економіки та суспільства та здійснення розрахунку індексу цифрової економіки та суспільства (DESI) тощо.

Кожний з вищевказаних двох підходів має свої недоліки та переваги. Реалізація першого підходу потребує більших ресурсів щодо свого впровадження, але гарантовано забезпечить інтегрованість (взаємосумісність) національної системи електронної звітності з європейською системою звітності за Індексом DESI.

Згідно з другим підходом регуляторному органу пропонується збирати інформацію для формування складової «Конективність» індексу DESI шляхом застосування системи електронної звітності державного регулятора. При цьому необхідно, насамперед забезпечити термінологічну, семантичну та структурну узгодженість показників опитувальників індексу DESI та відповідних форм звітності СЕЗ, усунути їх можливе дублювання. Як показує аналіз, деякі з показників опитувальника індексу DESI можуть за своїм змістом співпадати з відповідними показниками форм системи електронної звітності, інші потребують окремого додаткового включення в структуру форм системи електронної звітності. При цьому також важливо узгодити між собою терміни проведення досліджень, оскільки електронна регуляторна звітність збирається щоквартально і щорічно, дослідження за Індексом DESI – один раз на рік.

Окрім того необхідно враховувати нестабільність структури показників Індексом DESI, яка може щорічно змінюватись. Перевагою цього підходу є наявність дієвих організаційно-правових, інформаційних, комунікативних механізмів публічного управління та адміністрування забезпеченням системи електронної регуляторної звітності, позитивний трьох річний досвід її експлуатації регуляторним органом, а також достатньо високий рівень автоматизації основних процедур та процесів системи. Окрім того, така об'єднана форма опитування (звітності) показників (системи електронної регуляторної звітності та Індексу DESI) буде сприяти економії часових та інших ресурсів,

підвищенню рівня їх достовірності за рахунок наявних кореляційних зв'язків між деякими з них та отримання додаткових можливостей щодо фільтрації недостовірних вимірювань. В той же час, запровадження другого підходу потребує чіткої міжкомпонентної координації досліджень між заінтересованими державними органами з метою забезпечення синхронізації досліджень компоненти «конективіті» з іншими компонентами індексу DESI, а також з електронною регуляторною звітністю державного регулятора.

Після відміни Держстатом наприкінці 2019 р. квартального державного статистичного спостереження № 14 «Звіт про діяльність операторів, провайдерів телекомунікацій та поштового зв'язку» [4], дані щодо сфери електронних комунікацій збирає лише НКЕК, а Держстат отримує такі дані від НКЕК згідно з відповідною угодою. Але такі дані формально не можна вважати статистичними даними, оскільки НКЕК не наділений повноваженнями щодо збирання та публікації офіційних статистичних даних згідно із Законом України «Про державну статистику».

Держстат України проводив до 2021 р. лише два види досліджень, які потенційно могли бути використані в інтересах Індексів DESI:

- «Використання інформаційно-комунікаційних технологій на підприємстві» (річна форма державного статистичного спостереження 1-ІКТ) [12];
- «Звіт про використання інструментів електронної демократії органами державної влади та місцевого самоврядування» (річна форма державного статистичного спостереження № 1-ЄД), за якою було здійснено спостереження у 2019 та 2020 роках, але яку наприкінці 2021 р. Держстат відминив) [7].

Тому на сьогодні Держстат не має достатнього рівня поінформованості щодо субіндексу «Конективність» Індексів DESI та, як зазначається в Звіті: «Держстату бракує коштів, зокрема на організацію спостережень домогосподарств. Нестача кваліфікованого персоналу оцінюється як проблема середнього ступеня. Держстат також не має належних ІТ-систем для отримання даних від респондентів в електронному вигляді, що слугує передумовою майбутнього зберігання та опрацювання таких даних Євростатом» [3].

При цьому актуальною і більш загальною проблемою є прийняття нового Закону України «Про офіційну статистику», який спрямований на гармонізацію державної статистики зі статистичною системою ЄС, створення умов для провадження діяльності органів національної системи державної статистики згідно із загальноприйнятими принципами світової та європейської статистичної практики.

Закон України «Про державну статистику» (далі – Закон) регулює правові відносини в галузі державної статистики, визначає права і функції органів державної статистики, організаційні засади здійснення державної статистичної діяльності з метою отримання всебічної та об'єктивної статистичної інформації щодо економічної, соціальної, демографічної та екологічної ситуації в Україні та її регіонах і забезпечення нею держави та суспільства. Цей закон надавав широкі повноваження Державній службі статистики (Держстат), гарантував її незалежність та самостійність у прийнятті рішень щодо методології збору даних. Також цей закон визначав, що державні статистичні спостереження проводяться органами державної статистики відповідно до затвердженого Кабінетом Міністрів України плану державних статистичних спостережень або за окремими рішеннями Кабінету Міністрів України. Державні статистичні спостереження, які проводяться органами

державної статистики із залученням тимчасових працівників, здійснюються за рішеннями Кабінету Міністрів України.

Набрання чинності новим Законом України «Про офіційну статистику» [14] спричинить певні нові проблеми у сфері збору і обробки даних, а також матиме негативні наслідки щодо визнання української статистики з огляду на певні законодавчі зміни системи органів статистики. Так, тепер органами державної статистики є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики (далі - центральний орган виконавчої влади з питань статистики), та функціональні органи державної статистики.

Як відомо, національну статистичну систему України складають такі рівноправні виробники офіційної статистики: 1) центральний орган виконавчої влади з питань статистики, підприємства, установи та організації, що належать до сфери його управління; 2) Національний банк України; 3) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику. Але, на жаль, законотворці, не визначили взагалі наявність органу, що може формувати політику у сфері статистики, а також ніяким чином не визначили роль органів національної статистичної системи та інших органів у зборі і передачі даних для Європейської Комісії, при цьому Держстату відведена лише роль у реалізації політики у сфері статистики.

Україна має певні проблеми зі збором показників DESI. Таблиця у додатку до Звіту [3] містить дані про наявність/відсутність або неповноту таких показників. З огляду на те, що Євростат постійно оновлює індикатори і доповнює методологію їх збору, опрацювання та оприлюднення, рекомендовано розглянути можливість більш тісної співпраці і координації між Євростатом і Держстатом з метою наближеного у часі і синхронізованого, наскільки це можливо, затвердження показників (індикаторів) Україною. Тому запропоновано розглянути внесення змін до Плану заходів з виконання Програми розвитку державної статистики до 2023 р., затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2019 р. № 222, викласти захід 22 плану щодо імплементації міжнародних стандартів у редакції, яка буде відображати реальні індикатори, особливо в частині постійного оновлення показників, а також додати нові пункти щодо розвитку методології розрахунку DESI (за необхідності).

Практика нормативно-правового регулювання в Україні в частині підготовки розпоряджень щодо збору даних для моніторингу вже існує, так, наприклад, підготовлене і затверджене розпорядження «Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку». Окремим розпорядженням здійснюється підготовка Всеукраїнського перепису населення.

У цьому сенсі є важливим іще один документ – це Постанова КМУ «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства» із дорученням Міністерству освіти і науки, молоді та спорту за поданням Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації затвердити у чотиримісячний строк методику формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства, яка наразі не застосовується і потребує перегляду, оновлення або скасування. Рекомендовано розглянути можливість розпочати процедуру підготовки окремого розпорядження Кабінету Міністрів України, яким врегулювати розвиток системи збору статистики DESI, відповідно до питань, які потребують розгляду і врегулювання. Таким чином, майбутній акт Кабінету Міністрів України, відповідно до питань, які потребують розгляду і врегулювання, може включати таке:

- доручення Мінцифрі та Державній службі статистики узгодити план робіт для організації постійного моніторингу державної політики щодо розвитку цифрової економіки, включно із розрахунками необхідних матеріально-технічними, фінансовими та іншими необхідними засобами;
- доручення Мінцифрі провести дослідження щодо можливості скасування форм статистичної звітності для підприємств із заміною їх адміністративними та публічними даними, зібраними центральними органами виконавчої влади та поданими Державній службі статистики;
- доручення відповідним центральним органам виконавчої влади проводити постійну інформаційно-роз'яснювальну роботу, підготувати методичні рекомендації щодо заповнення статистичних звітів домогосподарствами та підприємствами;
- встановлення періодичності збору і опублікування даних статистичного дослідження DESI, синхронізоване за часом із європейськими інституціями;
- затвердження індикаторів, у розрізі яких здійснюється збір даних для моніторингу державної політики щодо розвитку цифрової економіки;
- доручення Державній службі статистики у частині (а) забезпечити збір даних для моніторингу державної політики щодо розвитку цифрової економіки в Україні та їх оприлюднення на своєму офіційному вебсайті; (б) провести координацію робіт, пов'язаних з розробленням метаданих за індикаторами, затвердженими розпорядженням;
- доручення центральним органам виконавчої влади за участю державних органів та інших відповідальних за розрахунок індикаторів, у розрізі яких здійснюється збір даних для моніторингу державної політики щодо розвитку цифрової економіки, забезпечити збір даних та розроблення метаданих зазначених індикаторів і подання таких даних Державній службі статистики;
- втрати чинності Постанови КМУ «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства».

У разі успішної підготовки та координації діяльності центральних органів виконавчої влади, на думку авторів, збір показників DESI, синхронізований з Європейським Союзом може бути розпочатий не раніше 2024 року.

Окрім того, окремої уваги потребує проблема коректного тлумачення термінів, які застосовуються в анкетах опитувальників DESI для поставальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, розв'язання якої передбачає розробку відповідних методичних матеріалів та проведення роз'яснювальної роботи з цими поставальниками.

Висновки та перспективи подальших розвідок у зазначеному напрямку.

На основі проведених вище досліджень можна зробити такі узагальнені висновки.

1) У статті уточнено місце міжнародного індексу цифрової економіки та суспільства (DESI) серед основних глобальних індикаторів динаміки розвитку різних країн в цій сфері як зведеного індексу, який узагальнює відповідні показники цифрової економіки та суспільства та відстежує цифрову еволюцію країни за основними вимірами і застосовується Європейською Комісією при оцінюванні готовності держав до їх входження до європейського цифрового ринку, а також може використовуватись при аналізі успішності виконання таких стратегічних національних документів як Національна економічна стратегія України на період до 2030 р., Національна програма інформатизації,

Програма діяльності Кабінету Міністрів України, тощо, в частині запланованих в них цифрових трансформаційних змін.

2) Впровадження індексу DESI в Україні передбачено Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони та знайшло своє відображення в правових механізмах публічного управління, насамперед в законах України «Про електронні комунікації» та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку».

3) Незважаючи на прийняття вищевказаних законів, аналіз стану готовності України до практичного впровадження індексу DESI показав неготовність сьогодні її національної системи державної статистики та відсутність необхідних організаційно-правових, інформаційно-аналітичних, комунікаційних, фінансових механізмів публічного управління в цій сфері, а саме: відсутність фінансування, методики, переліку показників та структури індексу DESI, адаптованих до умов України; порядку збору та обміну даними між заінтересованими державними органами, механізму його корегування, належної координації між заінтересованими державними органами, тощо.

4) Серед важливих складових індексу DESI є субіндекс «конективність», основне призначення якого полягає у дослідженні розгортання та використання фіксованого та мобільного ширококутного доступу в країні – пріоритетного напрямку цифровізації України, відповідальним за збір первинних даних якого законодавством визначено НКЕК. Запропоновано організаційно-правовий механізм формування цього та інших субіндексів індексу DESI, якій передбачає внесення відповідних змін до закону «Про державну статистику», визначення чітких повноважень Мінцифри, Держстату, МОН, НКЕК щодо збору та обробки даних за цим Індексом, а також їх представлення Європейській комісії.

Напрямки подальших розробок пов'язуються з подальшим науковим обґрунтуванням адаптивної до змін національної системи показників субіндексу «конективність» індексу цифрової економіки та суспільства (DESI).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Vakumenko, L.P., Minina, E.A. International index of digital economy and society (I-DESI): trends in the development of digital technologies. *Statistics and Economics*. 2020. V. 17. No. 2. DOI: <https://doi.org/10.21686/2500-3925-2020-2-40-54>
2. Єріна А. М. Міжнародні рейтинги: статистичні аспекти обчислення та застосування. *Статистика України*. 2016. № 4. С. 66–75.
3. Індекс цифрової економіки та суспільства – можливість вимірювання цифрової економіки та суспільства в УКРАЇНІ. ЗВІТ. Лютий 2021 р. URL: https://drive.google.com/drive/folders/11BRcU5q6dTliAMELs5OMFOxiq0MmZnC?usp=share_link (дата звернення 14.10.2022).
4. Квартальне державне статистичне спостереження № 14 «Звіт про діяльність операторів, провайдерів телекомунікацій та поштового зв'язку» URL: https://ukrstat.gov.ua/metaopus/2020/3_03_00_01_2019.htm
5. Мазуренко О. К. Оцінювання розвитку цифрової економіки в країнах Балтії та Східної Європи за методологією DESI / International scientific discussion: problems, tasks and prospects. 2021. № 52. С.74–80.
6. Марченко О. І., Шрамковська А. Г. Цифрова економіка як середовище прояву конкурентних переваг України. *Scientific Bulletin of Mukachevo State University. Series «Economics»*, № 7(2), 31–39.

7. Методологічні положення з організації державного статистичного спостереження щодо використання інструментів електронної демократії органами державної влади та органами місцевого самоврядування, затверджені наказом Державної служби статистики України від 18.09.2019 року № 307,6 та форма № 1-СД (річна) «Звіт про використання інструментів електронної демократії органами державної влади та місцевого самоврядування», затверджена наказом Державної служби статистики України від 22.07.2019 року № 254. URL: https://ukrstat.gov.ua/metod_polog/metod_doc/2019/307/307.pdf

8. Мінцифра побудує екосистему Digital Economy and Society Index в Україні URL: <https://thedigital.gov.ua/news/mintsifra-pobudue-ekosistemu-digital-economy-and-society-index-v-ukraini/>

9. Національна економічна стратегія на період до 2030 року. База даних «Законодавство України». *ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/88/f503442n31.doc>

10. Піжук О. І. Сучасні методологічні підходи до оцінювання рівня цифрової трансформації економіки. *Бізнесінформ*. 2019. № 7(2). С. 39–47.

11. Про електронні комунікації: Закон України від 16 грудня 2020 року № 1089-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20>

12. Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 1-ІКТ (річна) «Використання інформаційно-комунікаційних технологій на підприємстві у 2021 році»: Наказ Державної служби статистики України від 22.07.2020 року № 224 URL: https://ukrstat.gov.ua/norm_doc/2020/224/224_2020.htm

13. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку: Закон України. База даних «Законодавство України». *ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#n540>

14. Про офіційну статистику: Закон України. База даних «Законодавство України». *ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2524-20#Text>

15. Регламент (ЄС) № 223/2009 Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 2009 р. у про європейську статистику та скасування Регламенту (ЄС, Євратом) № 1101/2008 Європейського Парламенту та Ради щодо передачі даних, що підлягають статистичній конфіденційності для Статистичного бюро Європейських Співтовариств, Регламент Ради (ЄС) № 322/97 про статистику Співтовариства та Рішення Ради 89/382/ЄЕС, Євратом про заснування Комітету зі статистичних програм Європейських Співтовариств. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0223>

16. Регламент Комісії (ЄС) № 557/2013 від 17 червня 2013 року про імплементацію Регламенту (ЄС) № 223/2009 Європейського Парламенту та Ради щодо європейської статистики щодо доступу до конфіденційних даних для наукових цілей та про скасування Регламенту Комісії (ЄС) № 831/2002. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0557>

17. Рішення (ЄС) 2022/2481 Європейського Парламенту та Ради від 14 грудня 2022 року про заснування Програми політики цифрового десятиліття 2030 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2481>

18. Руденко М. В. Аналіз позицій України в глобальних індексах цифрової економіки. *Економіка та держава*. 2021. №2. С. 11–18.

19. Типовий закон про офіційну статистику для Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/UNECE_Generic_law_2016_EN.pdf

20. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. База даних «Законодавство України». *ВР України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

21. Формування цифрового майбутнього Європи: Повідомлення ЄК URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0067>

22. Shaping Europe's digital future URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en>

Стаття надійшла до редакції 14.12.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 24.12.2022 р.

Semenchenko A. I.,

*Doctor of sciences in public administration, professor,
Honored worker of science and technology of Ukraine,*

*Member of the National commission for state regulation of electronic communications,
radio-Spectrum frequency and provision of postal services,
Kyiv, Ukraine*

e-mail: andrii.semenchenko@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-6482-3872>

Oleksiuk L. V.,

*candidate of sciences in public administration,
Head of All-Ukrainian Association of Citizens*

*“All-Ukrainian Association” Information Security and Information Technologies”,
member the Ukrainian side of the Civil Society Platform, reelance advisor to the Verkhovna Rada
Committee on Digital Transformation
Kyiv, Ukraine*

e-mail: applevikvs@gmail.com <https://orcid.org/0000-0002-9006-2592>

UKRAINE TOWARDS THE EUROPEAN DIGITAL MARKET: THE STATUS AND TOOLS FOR IMPLEMENTING THE EUROPEAN DIGITAL ECONOMY AND SOCIETY INDEX

Abstract. Ukraine's entry into the European digital market as one of the priority directions of the state's foreign policy actualizes the problem of introducing the global Digital Economy and Society Index (DESI), which is widely used in the EU, into the national statistical monitoring system. The article analyzes the readiness of the implementation of the DESI index in Ukraine. It has been proven that with the adoption of the laws of Ukraine “On electronic communications” and “On the National Commission carrying out state regulation in the spheres of electronic communications, radio frequency spectrum and the provision of postal services” a legal basis was created for the implementation of the DESI Index, which needs its further development in the direction of its detailing and concretization through the adoption of a set of by-laws. An organizational mechanism for the implementation of the DESI index is proposed, with the definition of a number of main subjects from state bodies and the definition of their role in the process of implementing this index, primarily the regulatory body and its tasks in the formation of the “connectivity” sub-index. The main problems of implementing the DESI Index in Ukraine are summarized and ways of solving them are proposed.

Keywords: *digital economy, information society, global indicators, communication, regulator.*

REFERENCES

1. Bakumenko, L.P., Minina, E.A. (2020). International index of digital economy and society (I-DESI): trends in the development of digital technologies. *Statistics and Economics*, v. 17, no. 2. DOI: <https://doi.org/10.21686/2500-3925-2020-2-40-54>
2. Yerina, A.M. (2016). International ratings: statistical aspects of calculation and application. *Statystyka Ukrayiny*, v. 4, 66–75 [in Ukrainian].
3. Index of the digital economy and society – the possibility of measuring the digital economy and society in UKRAINE, REPORT February 2021. URL: https://drive.google.com/drive/folders/11BRcU5q6dTiiAMELs5OMFOXiq0MrnZnC?usp=share_link [in Ukrainian].
4. Quarterly state statistical observation No. 14 «Report on the activity of operators, telecommunications and postal service providers» URL: https://ukrstat.gov.ua/metaopus/2020/3_03_00_01_2019.htm [in Ukrainian].
5. Mazurenko, O.K. (2021). Assessment of the development of the digital economy in the Baltic countries and Eastern Europe according to the DESI. *International scientific discussion methodology: problems, tasks and prospects*, 52, 74–80 [in Ukrainian].
6. Marchenko, O.I., Shramkovska, A.G. Digital economy as an environment for manifestation of competitive advantages of Ukraine. *Scientific Bulletin of Mukachevo State University. Series «Economics»*, 7(2), 31–39 [in Ukrainian].
7. Methodological provisions on the organization of state statistical observation on the use of e-democracy tools by public authorities and local self-government bodies, approved by the Ukrstat's executive order of 18.09.2019 No 307 and the Form No 1-ED (annual) approved by the

Ukrstat's executive order of 22.07.2019 no 254 "Report on the Usage of E-Democracy Tools by Public Authorities and Local Self-Government Bodies" describe the observation methodology over the coverage as total. Thereat, a legal entity is set as a unit of state statistical observation. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/metod_polog/metod_doc/2019/307/307.pdf [in Ukrainian].

8. The MDT will build a Digital Economy and Society Index ecosystem in Ukraine. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/mintsifra-pobudue-ekosistemu-digital-economy-and-society-index-v-ukraini/> [in Ukrainian].

9. National economic strategy for the period until 2030. Database «Legislation of Ukraine». *Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/88/f503442n31.doc> [in Ukrainian].

10. Pizhuk, O.I. (2019). Modern methodological approaches to assessing the level of digital transformation of the economy. *Businessinform*, 7(2), 39–47 [in Ukrainian].

11. On Electronic Communications: Law of Ukraine. Database «Legislation of Ukraine». *Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20>

12. The Executive Order of the State Statistics Service "On Approving the Form for the State Statistical Observation No 1-ICT (annual) "Information and Communication Technologies Usage in Enterprises in 2021" dated 22.07.2020 No 224 of the form of state statistical observation No 1-ICT (annual) "Information and Communication Technologies Usage in Enterprises in 2021". URL: http://www.ukrstat.gov.ua/norm_doc/2020/224/224_2020.htm [in Ukrainian].

13. About the National Commission for State Regulation in the Fields of Electronic Communications, Radio Frequency Spectrum and the Provision of Postal Services: Law of Ukraine. Database «Legislation of Ukraine». *Verkhovna Rada of Ukraine*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#n540>

14. On official statistics: Law of Ukraine. Database «Legislation of Ukraine». *Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2524-20#Text>

15. Regulation (EC) No 223/2009 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on European statistics and repealing Regulation (EC, Euratom) No 1101/2008 of the European Parliament and of the Council on the transmission of data subject to statistical confidentiality to the Statistical Office of the European Communities, Council Regulation (EC) No 322/97 on Community Statistics, and Council Decision 89/382/EEC, Euratom establishing a Committee on the Statistical Programmes of the European Communities

16. Commission Regulation (EU) No 557/2013 of 17 June 2013 implementing Regulation (EC) No 223/2009 of the European Parliament and of the Council on European Statistics as regards access to confidential data for scientific purposes and repealing Commission Regulation (EC) No 831/2002

17. Рішення (ЄС) 2022/2481 Європейського Парламенту та Ради від 14 грудня 2022 року про заснування Програми політики цифрового десятиліття 2030 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2481>

18. Rudenko, M.V. (2021). Analysis of Ukraine's positions in global indices of the digital economy. *Economy and the state*, 2, 11–18 [in Ukrainian].

19. Generic law on official statistics for Eastern Europe, Caucasus and Central Asia URL: https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/UNECE_Generic_law_2016_EN.pdf

20. Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand. Database «Legislation of Ukraine». *Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

21. Communication of the EC «Shaping the Digital Future of Europe» URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0067>

22. Shaping Europe's digital future. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en>

The article was received by the editors 14.12.2022.

The article is recommended for printing 24.12.2022.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-10>
УДК 35.316

*Гринь Дмитро Володимирович,
аспірант
кафедри публічної політики
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна*

e-mail: dvgrin@ukr.net <https://orcid.org/0000-0003-1687-6923>

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОШИРЕННЯ НЕДОСТОВІРНОЇ ІНФОРМАЦІЇ У МЕДІАПРОСТОРИ

Анотація. У статті досліджено, шляхом вивчення міжнародного досвіду, необхідність регулювання поширення інформації у медіапросторі. Обумовлена така необхідність безперервним інформаційним навантаженням суспільства. Громадяни дедалі більше активно використовують соціальні мережі, відеоплатформи та медіапростір як повноцінний засіб масової інформації, а інформацію, отриману таким шляхом розцінюють як правдиву. Визначено, що суспільний резонанс викликає інформація, яка стосується публічної особи, оскільки така інформація викликає суспільний інтерес, а якщо така інформація має негативний характер – викликає суспільний резонанс.

У процесі дослідження встановлено, що національні та європейські суди, розглядаючи справи про захист честі, гідності та ділової репутації відносно публічних осіб, напружували певні висновки, які є обов'язковими при розгляді аналогічних справ.

Встановлено, що особисті немайнові права публічної особи (до яких відносять право на повагу до честі, гідності та ділової репутації) - обмежено, але не виключено. З'ясовано, на прикладі таких держав як Німеччина, Норвегія, Франція та Швеція, що при регулюванні суспільних відносин існує практика виділення публічної особи як спеціального суб'єкта.

Досліджено проблематику потенціалу права на свободу вираження поглядів в умовах функціонування глобальної мережі Інтернет, разом з необхідністю вчасно врегулювати такі суспільні відносини в мережі Інтернет задля захисту права інших осіб на повагу до їх честі, гідності та ділової репутації.

Як цитувати: Гринь Д. В. Закордонний досвід державного регулювання поширення недостовірної інформації у медіапросторі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 145–156. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-10>

In cites: Gryn, D.V. (2022). State regulation distribution of false information in the media space: foreign experience. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 145–156. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-10> [in Ukrainian].

З метою дослідження іноземного досвіду щодо боротьби з протидією поширення недостовірної інформації через мережу Інтернет, автором було проаналізовано досвід таких країн як Німеччина, Франція, Китай, Єгипет та Філіппіни. З'ясовано та встановлено важливість і необхідність контролю за дотриманням стандартів етики у мережі Інтернет в цілому та публічних осіб зокрема.

Були сформульовані рекомендації, щодо врегулювання суспільних відносин, задля зниження рівня поширення недостовірної інформації у медіапросторі відносно публічних осіб. З прийняттям відповідних законодавчих змін, проблематика поширення недостовірної інформації у медіапросторі відносно публічних осіб можуть бути комплексно вирішена, а відповідні відносини – вчасно врегульовані.

Ключові слова: захист честі, ділова репутація, дифамація, недостовірна інформація, дифамаційний контент, публічні особи, медіапростір.

Постановка проблеми. Наявна проблема фактичної відсутності можливості захисту свого права на повагу до честі, гідності та ділової репутації відносно публічних осіб набирає обертів та зазнає тенденції зростання через постійно зростаючий потік інформації у медіапросторі відносно публічних осіб. Оскільки пересічний громадянин не перевіряє інформацію на правдивість, а сприймає інфопривід як достовірну інформацію існує проблематика розповсюдження неправдивої інформації у медіапросторі. Таке положення речей без належного регулювання призводить до порушення прав людини та громадянина, прогалин у правовій системі, зниження рівня довіри до держави, державних службовців та публічних осіб на території України.

Виходячи з вищезазначеного, проблематика регулювання поширення недостовірної інформації вимагає наукового супроводу та відповідних наукових досліджень спрямованих на: правову організацію суспільних відносин, які виникають у медіапросторі; захисту прав публічних осіб на захист честі, гідності та ділової репутації; виконання Україною рекомендацій Європейського суду з прав людини; вчасне законодавче регулювання нових суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика захисту честі, гідності та ділової репутації безпосередньо публічних осіб у медіапросторі посилює свою актуальність через безперервний зростаючий потік інформації. Можна констатувати факт недостатньої кількості комплексних досліджень з питання вітчизняного та закордонного досвіду регулювання поширення недостовірної інформації у медіапросторі. Однак, вагомий науковий внесок у питанні відповідальності за розповсюдження недостовірної інформації у тому числі й відносно публічних осіб у міжнародному законодавстві зробили такі науковці, як: О. Бандурка, В. Осадчий, О. Котуков, О. Петроє, П. Михайленко, В. Тацій, П. Рабінович, В. Сташис, А. Романова, П. Чернявський, І. Соколова та ін.

Мета статті. Наукове обґрунтування необхідності державного регулювання поширення недостовірної інформації відносно публічних осіб у медіапросторі спираючись на досвід країн світу.

Застосована методологія і методи. У процесі написання статті використовувались загальнонаукові методи та способи досліджень. Аналіз вітчизняної та міжнародної судової практики у справах про захист честі, гідності та ділової репутації публічних осіб, законодавства України та інших країн світу. При обґрунтуванні окремих положень дослідження, з'ясуванні сутності та змісту визначень, написання матеріалу в цілому автором використовувались методи аналізу, дедукції, узагальнення, об'єктивності, синтезу тощо.

Виклад основного матеріалу. Демократична держава насамперед відрізняється законодавчим закріпленням, дотриманням та захистом прав людини. Разом з цим, будь-яке право громадянина може та повинно бути обмежено для захисту прав інших людей.

Інтернет та засоби масової інформації є благом цивілізації та новий майданчик для реалізації прав кожної людини на свободу слова та отримання інформації. Окремим викликом кожній демократичній державі стає зловживання громадянами своїми правами та необхідність у державному регулюванні нових суспільних відносин.

Відмічаючи право на свободу вираження поглядів та право на отримання інформації в контексті державного регулювання, необхідно зазначити, що «неконтрольована інформація» може загрожувати як громадському порядку в цілому, так і окремій особистості. Поруч з правом однієї людини на свободу вираження своїх поглядів та правом на отримання інформації стоїть право іншої особистості на недоторканність приватного життя та право на повагу до її честі, гідності та ділової репутації. Ніяким з цих прав не можна нівелювати, оскільки зазначені права всесвітньо визнані та є невідчужуваними відносно кожної особистості.

Систематичне порушення вищезазначених прав призвело до появи терміну «дифамація». Так, термін «дифамація» використовує Європейський суд з прав людини в пошуках балансу між гідністю та свободою слова.

Юридична енциклопедія зазначає термін дифамація як публічне поширення дійсних або вигаданих відомостей, які принижують честь, гідність та ділову репутацію громадянина чи організації, зганьблення у пресі з метою вплинути на виконання ними своїх обов'язків [22].

Разом з цим термін «дифамація» використовують як узагальнений щодо порушення права на повагу, честь та ділову репутацію. У сучасній науковій літературі авторами використовують термін «дифамація» як синонім терміну «наклеп», «образа», «поширення недостовірної інформації». Науковці по-різному трактують термін «дифамація». Далі, В. Гончаренко визначає опублікування достовірних відомостей, що ганьблять честь, гідність та ділову репутацію особи або організації - терміном «дифамація» [13].

Автор під поняттям «дифамація» має на увазі поширення недостовірних відомостей, в тому числі й про приватне життя.

Останнім часом спостерігається, як новини або інші інформаційні поводи в мережі Інтернет переростають у дифамаційні спори відносно саме публічних осіб. Здебільшого це обумовлено збільшенням потоку інформації, зменшенням ціни на створення та розміщення контенту, бажанням підняти особисту популярність, оскільки оприлюднення дифамаційного контенту відносно публічних осіб є інформацією, що становить суспільний інтерес, відповідно попит та реакція на таку інформацію буде більшим та матиме суспільний резонанс.

Інформація з засобів масової інформації та соціальних мереж Інтернету є транспарентною та перевіряється, але урахувавши зростаючий об'єм потоку інформації в мережі Інтернет у пересічного громадянина немає зацікавленості перевіряти на хибність інформацію, яка стосується публічної особи. Через невеликий ліміт довіри громадян до публічних осіб, негативна інформація відносно них сприймається як вірна та аксіоматична.

Чи є розміщена інформація відносно публічної особи саме недостовірною вирішує суд у кожному випадку окремо. У попередніх дослідженнях автора було встановлено, що публічні особи фактично позбавлені можливості захистити своє право на повагу до їх честі, гідності та ділової репутації.

Через специфічну категорію термінів «честь», «гідність» та «ділова репутація» законодавцю та науковцям тлумачення таких понять вивести не вдалось, отже досконало не встановлено які висловлювання підпадають під порушення права публічної особи на повагу до її честі, гідності та ділової репутації. Тому суд кожен раз окремо розглядає справу виходячи з контексту ситуації.

У попередніх дослідженнях автором було встановлено, що національні та європейські суди, розглядаючи кожную справу окремо напрацювали висновки, якими керуються при вирішенні справ про захист честі, гідності та ділової репутації саме по відношенню до публічних осіб.

Умовно можна поділити такі висновки на дві категорії: перша категорія стосується інформації та форми її подання, а друга категорія стосується публічної особи, як специфічного суб'єкта суспільних відносин.

Зокрема, перша категорія висновків стосовно інформації, яка була поширена: недостовірна інформація визначається судом як оціночні судження, думки, переконання, критика (за такі висловлювання відповідальність не передбачена, оскільки кожен має право на свободу вираження своєї думки); суспільна необхідність поширення інформації з обмеженим доступом; наявність у державі плюралізму та всебічного світогляду, задля свого розвитку та самореалізації окремих членів суспільства повинно дотримуватись свободи вираження поглядів, навіть коли інформація шкодить, шокує чи хвилює [16, 24].

Друга категорія висновків стосовно публічної особи, як специфічного суб'єкта суспільних відносин:

- приватна особа, невідома для громадськості, може вимагати особливого захисту свого права на приватне життя, в той час, як публічних осіб така норма не стосується [4] ;

- межа допустимої критики відносно публічної особи є ширшою, оскільки слова та вчинки публічної особи будуть об'єктом пильної уваги з боку суспільства, а тому публічна особа повинна виявляти більшу толерантність відносно таких обговорень [8].

- публічні особи підлягають ретельному громадському контролю і потенційно можуть зазнати жорсткої критики, яка може мати негативний вплив на його честь і репутацію [3].

- публічна особа неминуче і свідомо відкривається для прискіпливого аналізу кожного свого слова та вчинку як з боку журналістів, так і громадського загалом. [7]

- втручання у права публічних осіб повинно бути пропорційним легітимним цілям, що переслідуються за наявністю причин для виправдання такого втручання і якщо такі причини необхідні [2].

- свобода вираження поглядів при виступі політиків один відносно одного або питань, які становлять суспільний інтерес [2].

- Публічна особа, яка зазначає, що її права на повагу до її честі, гідності та ділової репутації порушено, повинен сам дотримуватися поведінки, яка сумісна з демократичними принципами.

Разом з вищезазначеними висновками європейська практика свідчить про те, що обсяг прав публічної особи на захист честі, гідності та ділової репутації у демократичному суспільстві обмежено, але особисті немайнові права

публічної особи не можуть бути нівельовані та захист їх повинен бути врегульований національним законодавством.

На прикладах інших країн ми можемо констатувати, що чинне законодавство країн світу передбачає як цивільно-правову, так і кримінальну відповідальність за поширення недостовірної інформації (Австрія, Бельгія, Італія, Польща, Португалія, Хорватія, Чехія та інші). Необхідно зазначити, що Європейський суд з прав людини доходить висновків, що кримінальна відповідальність за порушення права на повагу до честі, гідності та ділової репутації обмежує свободу слова, що призводить до скасування кримінальних санкцій на законодавчому рівні у деяких країнах (Велика Британія, Ірландія, Боснія і Герцеговина, Естонія, Грузія, Україна).

З метою врегулювання суспільних відносин суб'єктом яких є публічні особи на законодавчому рівні такі держави як Німеччина, Норвегія, Франція та Швеція закріплюють право на захист честі, гідності та ділової репутації публічних осіб окремими статтями або виділенням публічної особи як спеціального суб'єкта права.

Отже, практика дотримання державами рекомендацій Європейського суду з прав людини щодо врегулювання суспільних відносин суб'єктом яких є публічна особа задля зменшення рівня дифамації відносно них та дотримання прав публічних осіб на захист честі, гідності та ділової репутації існує.

Сучасність наділила більшим потенціалом право на свободу вираження поглядів в умовах функціонування Інтернету як інтерактивного та глобального засобу спілкування [6]. Очевидним стає факт впливу мережі Інтернет на сучасні умови спілкування, він дозволяє обмінюватися інформацією та поглядами зі значно більшою швидкістю ніж традиційні засоби масової інформації. Більш того надаючи своїм авторам можливість поширювати будь-яку інформацію анонімно.

У справі «Редакція газети «Правое дело» та Штекель проти України» Європейський суд з прав людини зазначив, що ризик завдання шкоди праву людини на повагу до її честі, гідності та ділової репутації за допомогою Інтернету значно вищий ніж ризик, який походить від преси. Суд доходить висновку, що способи регулювання діяльності засобів масової інформації та масової інформації в Інтернеті можуть та повинні відрізнятися з урахуванням технологій для того, щоб забезпечити захист прав усіх суб'єктів відносин.

Необхідно зазначити, що держави фактично позбавлені можливості прослідкувати який тип контенту, ідей, поглядів, чи інформації може ставати доступним чи поширюватися через мережу Інтернет [5]. 5 липня 2012 р. Резолюцією «Про сприяння, захист та здійснення прав людини в Інтернеті» Ради ООН з прав людини було зазначено: «права, які людина має офлайн, мають однаковою мірою бути захищені онлайн». Очевидний тісний зв'язок прав людини та управління мережею Інтернет. Сайти на яких розміщуються блоги та інші платформи за допомогою яких суспільство обмінюється інформацією, публікує контент та об'єднується між собою розглядаються як частина засобів масової інформації та з проміжком часу, а можливо і вже зараз можуть розділити роль суспільних «вартових» з традиційними засобами масової інформації. Відтак така сфера відносин повинна бути вчасно врегульована.

Наразі ми маємо досвід деяких країн щодо боротьби з протидією дифамації через мережу Інтернет закріплену на законодавчому рівні. Такий досвід стає більш актуальним враховуючи стрімку популярність користування соціальними мережами та платформами мережі Інтернет. Разом з тим, актуаль-

ність такому питанню додає зростання масштабів поширення неправдивих новин, поширення недостовірної інформації відносно публічних осіб (які у пересічних громадян асоціюються з державою, тим самим знижуючи рівень довіри), органів державної влади тощо. Необхідно зауважити, що поширення неправдивої інформації може призвести до паніки у соціумі, загострення міждержавних або міжетнічних відносин, дестабілізації політичної ситуації в країні в цілому, тому вкрай важливо врегулювати суспільні відносини, що стосуються діяльності мережі Інтернет.

Німеччина 1 жовтня 2017 р. прийняла «Закон про поліпшення здійснення правосуддя у соціальних мережах» в якому містяться санкції за поширення недостовірної інформації в мережі Інтернет. Необхідно зазначити, що опозиція та інтернет-гіганти вдалися до критики такого закону, оскільки ним (законом) передбачається, що дія закону поширюється на інтернет платформи, які мають у Німеччині більш ніж два мільйони зареєстрованих користувачів. Дія закону не поширюється на месенджери, електронні пошти, професійні соціальні мережі та форуми. До обов'язків сайтів, які підпадають під дію закону, належить видалення неправдивої або протиправної інформації (до такої інформації відносять інформацію, що створює загрозу правовій державі, інформація розміщена з метою державної зради, образа релігійних спільнот, тощо) впродовж 24 годин. У випадках настання спору з такого приводу інтернет-платформі надається тиждень для усунення недоліків. Санкцією статті, за порушення таких вимог, передбачається штраф у розмірі до 50 млн євро [12]. Тодішній міністр юстиції Хайко Маас зазначив, що «для наклепу та розпалення ворожнечі в Інтернеті має залишитись також мало місця, як і на вулиці» [17].

У цьому ж 2017 р., уряд Філіппін прийняв закон «Про зловмисне розповсюдження неправдивих відомостей та інших пов'язаних з цим порушень», за яким відповідальність може наступити за інформацію яка «сіє паніку, хаос, насильство, ненависть або містить елементи пропаганди, метою якої є дискредитація людини». Санкції статей передбачають відповідальність у вигляді штрафу: для фізичних осіб – від 100 тис. до 5 млн песо; для юридичних осіб – від 10 до 20 млн песо; або позбавлення волі від 5 до 20 років. [1]

У 2017 р. Китай видав жорсткий закон, що регулює антифейкову діяльність у країні. Цим законом онлайн-платформи зобов'язані публікувати у соціальних мережах тільки ту інформацію, яка міститься в статтях офіційних засобів масової інформації [15].

20 листопада 2018 р. Франція прийняла пакет законів щодо протидії хибним новинам, який викликав хвилю критики з боку опозиції та Сенату. Під дію закону підпадають соціальні мережі Facebook і Twitter, їх зобов'язують вказувати джерело фінансування платного контенту. Цікавим є факт законодавчо затвердженого спеціального суб'єкта відносин у статті, яка закріплює, що «кандидат, який балотується на виборах і зіткнувся з поширенням неправдивої інформації відносно себе в засобах масової інформації або соціальних мережах має право вимагати видалення такої інформації». Необхідно зазначити, що Вища рада з аудіовізуальних засобів може за три дні до виборів заборонити засоби масової інформації, які контролюються іноземними державами у разі умисного поширення неправдивих відомостей, здатних вплинути на об'єктивність голосування [9].

Парламент Єгипту, у 2018 р., затвердив закон «Про боротьбу з кіберзлочинністю» відповідно до якого, користувачів соціальних мереж з п'ятьма і більше тисячами передплатників прирівнюють до засобів масової інформації.

У разі виявлення у їх публікаціях ознак неправдивих новин, вони будуть заблоковані. Також діє урядова гаряча лінія для громадян зі скаргами на фейкові новини [18].

У сучасному світі публічні особи повинні бути готові до критики своєї діяльності, бути більш толерантними до висловлювань на свою адресу. Поряд з цим важливо розуміти, що у своїй діяльності публічні особи найчастіше спілкуються або з пересічними громадянами, або з іншими публічними особами, або з представниками засобів масової інформації. Ми можемо умовно поділити сфери взаємодії публічних осіб з іншими суб'єктами відносин при яких у публічних осіб може виникнути необхідність у захисті свого права на повагу до честі, гідності та ділової репутації.

Публічні особи у своїй діяльності взаємодіють з засобами масової інформації задля того, щоб останні довели до відома суспільства інформацію, яка становить суспільний інтерес (інтерв'ю, коментар, ток-шоу, огляд діяльності органів державної влади й т. ін.). При швидкості передачі інформації, яку забезпечує мережа Інтернет будь-який вид контенту, який безпідставно порушує право публічної особи на право до поваги її честі, гідності та ділової репутації, який виготовляє засіб масової інформації миттєво потрапляє до мережі Інтернет. Це дає змогу ознайомитись з таким матеріалом необмеженої кількості осіб, що значно зменшує можливість захистити публічну особу від порушення її прав.

Публічні особи, у зв'язку зі своєю специфічною діяльністю, взаємодіють з іншими публічними особами, як за допомогою засобів масової інформації (інтерв'ю, ток-шоу, коментарі один відносно одного), так і у «живому» спілкуванні (засідання робочих груп, поточна діяльність і т. ін.). Як стало відомо з судової практики, при таких видах суспільних відносин, неодноразово виникала необхідність у захисті права на повагу до честі, гідності та ділової репутації публічних осіб.

Окремо необхідно звернути увагу та зазначити діяльність блогерів у сучасному суспільному житті. Діяльність блогерів можливо прирівняти до діяльності журналістів, оскільки вони виконують функції схожі на журналістські. Но один рівень з журналістами блогерів можливо поставити у той момент, коли вони публікують текст, фото чи відео для вільного доступу, обговорюють питання, які не піддаються контролю, викликають зацікавленість та стурбованість з боку громадськості [14].

Доречно буде зауважити, що Резолюція з прав людини «Про безпеку журналістів» не надає тлумачення терміну «журналіст», відтак до терміну «журналіст» відносять громадян, журналістів та блогерів відповідно до реалій сучасного світу та специфічною природою мережі Інтернет [23]. Зростаюча популярність діяльності блогерів у мережі Інтернет супроводжується проблематикою якості та надійності інформації, яку такі представники публікують у мережі Інтернет. Блогери, через відсутність контролю за такими відносинами, вдаються до порушень етичних норм і в першу чергу відносно публічних осіб, оскільки саме новини або інформація, суб'єктом якою становиться публічна особа має суспільний інтерес і забезпечує більшою увагою з боку аудиторії.

Вимагаючи відповідального користування з дотриманням етичних норм осіб, які надають інформацію суспільству відносно публічних осіб, держава повинна врегулювати такі відносини надаючи блогерам можливість скористатися своїм правом на свободу вираження поглядів, надаючи право суспіль-

ству на інформацію разом з цим закріпити відповідальність за надання інформації у належному вигляді як з точки зору правдивості інформації, так і з боку дотримання відповідних етичних норм у своїх висловлюваннях по відношенню до публічних осіб зокрема [11].

Європейський суд з прав людини у справі «Штоль проти Швейцарії» зазначив, що здійснення свободи вираження поглядів усіма особами, пов'язане з їхніми обов'язками та відповідальністю, обсяг яких залежить від ситуації та технічних засобів [19]. Таке тлумачення свідчить про наявність у блогерів відповідальності за свої публікації, оскільки вони мають відповідні права, і як наслідок, така відповідальність має бути врегульована державою відповідно. Неодноразово у доповідях спеціальних доповідачів з питань свободи вираження поглядів від Організації Об'єднаних Націй зазначалося, що при висвітленні питань, які становлять суспільний інтерес, автори таких публікацій діятимуть сумлінно, будуть надавати надійну і точну інформацію відповідно до стандартів журналістської етики. Важливість і необхідність контролю за дотриманням стандартів журналістської етики зростає та буде зростати, оскільки пересічний громадянин стикається з величезним, некерованим обсягом інформації, яка розповсюджуються за допомогою засобів масової інформації та мережі Інтернет повсякчасно.

Проаналізувавши національну судову практику автор робить висновок, що образливі висловлювання, які не мають відношення до критики чи обговорення діяльності публічної особи через неврегульованість у законодавчому просторі, трактуються як оціночні судження, щодо яких неможливо застосувати санкції. Натомість ми вбачаємо стрімкий розвиток інтернет-спільноти, через яку потік неврегульованої інформації відносно публічних осіб згодом тільки збільшиться, тож у суспільстві постає питання врегулювання вищезазначених відносин.

Необхідно вдатися до висновку Європейського суду з прав людини відносно ширших меж критики щодо публічних осіб. «Позначення меж критики кожна держава вправі самостійно визначати для себе, задля регулювання відповідних суспільних відносин», зазначається у Постанові Європейського суду з прав людини у справі «Редакція газети «Правое дело» та Штекель проти України» [10].

Більш того, необхідність регулювання суспільних відносин спеціальним суб'єктом яких є публічна особа задля захисту права на повагу до честі, гідності та ділової репутації підтверджується висновками Європейського суду з цього ж діла, а саме: «ризик завдання шкоди здійсненню та використанню прав людини та свобод, зокрема, права на повагу до приватного життя, який несе інформація з Інтернету, є безумовно вищим, ніж ризик, який походить від преси» [10].

Отже, з огляду на вищевикладене необхідно зауважити, що досвід світових держав відносно регулювання контенту у мережі Інтернет зводиться до: контролювання висловлювань у мережі Інтернет; технічне обмеження функціонування мережі Інтернет; криміналізація відповідного контенту, який розміщується в мережі Інтернет.

Автор статті вважає, що демократично та відповідно до прав та обов'язків людини та громадянина доречно буде вчасно скористатись можливістю та організувати суспільні відносини, суб'єктом яких є публічна особа, за допомогою контролю висловлювань у мережі Інтернет. Таким чином, стане можливо врегулювати відповідні суспільні відносини вдаючись до найменшого втручання у них з боку держави.

Обговорення питання захищених та незахищених висловлювань онлайн повинні відбуватись на національному рівні, за допомогою національного законодавства. Спеціальний доповідач з питань заохочення та захисту права на свободу вираження поглядів Френк Ла Рю зазначив, «задля ефективного оцінювання висловлювань доречно буде поділити їх (висловлювання) на типи та держава зобов'язана певним чином реагувати на кожен тип висловлювання» [13].

До обов'язку держави заборонити контент підпадають висловлювання, які є неправомірними відповідно до міжнародного права та можуть потягнути за собою кримінальну відповідальність.

Державам варто створити систему законодавства, яка дозволила б жертвам висловлювань, які не тягнуть за собою кримінальну відповідальність, але можуть викликати обмеження прав звернутися за захистом своїх порушених прав.

До обов'язків держави належить підвищити рівень обізнаності громадян та мінімізувати кількість порушень пов'язаних з висловлюваннями, які не призводять до відповідальності, але викликають стурбованість з точки зору норм толерантності, ввічливості та поваги до інших [25].

У справі «Хендсайд проти Сполученого Королівства» Європейський суд з прав людини зазначив, що не повинен контент образливий, потенційно шкідливий чи просто небажаний ставати мішенню для цензури у державі, такі ідеї самі по собі потребують захисту [20] однак, необхідно скоригувати форму висловлювання таких ідеї таким чином, щоб не порушувати й без того обмежене право публічної особи на повагу до своєї честі, гідності та ділової репутації.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, ґрунтуючись на світовому досвіді та проведеному дослідженні, стало можливим зробити наступні висновки.

1) Встановлено, обмеженість права публічної особи на повагу до своєї честі, гідності та ділової репутації. Зумовлено це специфікою діяльності публічної особи, що носить суспільний інтерес, високий рівень критики своєї діяльності. Разом з цим публічна особа не може бути позбавлена такого права як на території України, так і на території інших держав.

2) Доведено, що поширення неправдивої інформації може призвести до паніки, загострення міждержавних і між етичних відносин, дестабілізації ситуації в країні, оскільки будь-яка неправдива інформація у медіапросторі відносно публічної особи знижує рівень довіри до держави та порушує і без того обмежене право публічної особи на повагу до честі, гідності та ділової репутації.

3) Встановлено, що до обов'язків держави належить:

– заборона інформації, яка є неправомірною відповідно до міжнародного права;

– створення системи законодавства, яка дозволила б жертвам висловлювань, (які не тягнуть за собою кримінальної відповідальності), захистити свої порушені права;

– підвищити рівень обізнаності громадян та мінімізувати кількість порушень пов'язаних з поширенням недостовірної інформації.

4) Спираючись на європейський досвід, автор рекомендує імплементувати в українське законодавство наступні зміни:

– ухвалення «Етичного кодексу публічних осіб» з метою зазначення загальних правил етичної поведінки публічної особи відносно іншої публічної особи;

– внесення змін до статей Закону України «Про телебачення та радіомовлення», які зазначають процедуру права на відповідь стосовно публічної

особи, задля надання можливості публічній особі скористатися своїм правом на відповідь; прийняття статей про регулювання відносин між публічними особами та засобами масової інформації;

– внесення змін до Закону України «Про інформацію» з метою надання публічній особі змоги скористатися правом на відшкодування моральної шкоди;

– внесення змін до Цивільного Кодексу України шляхом закріплення поняття «дифамація», «образа», «образливе висловлювання»;

– внесення змін до Цивільного Кодексу України шляхом закріплення механізму відповідальності за «образливі висловлювання» відносно публічних осіб шляхом зазначення публічної особи окремим суб'єктом правовідносин.

З прийняттям відповідних законодавчих змін, проблеми зазначені у дослідженні можуть бути комплексно вирішені, а відповідні відносини – врегульовані.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бенедек В, Кеттеман М. Свобода вираження поглядів та Інтернет. Видавництво Ради Європи. 2013. 33 с.
2. Всекитайські збори народних представників : Закон про кібербезпеку Китайської Народної Республіки від 06.11.2016 р. URL: http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2015-07/10/c_678096.html (дата звернення 28.10.2022).
3. Справа «Штоль проти Швейцарії» : Рішення Європейського суду з прав людини. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-83870> (дата звернення 28.10.2022).
4. Справа «Аксель Спрінгер проти Німеччини» : Рішення Європейського суду з прав людини. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr/?i=001-109034> (дата звернення 28.10.2022).
5. Справа «Газета Україна-Центр проти України» : Рішення Європейського суду з прав людини. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr/?i=001-171836> (дата звернення 28.10.2022).
6. Справа «Карпюк та інші проти України» : Рішення Європейського суду з прав людини. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr/?i=001-192476> (дата звернення 28.10.2022).
7. Справа «Лінгенс проти Австрії» : Рішення Європейського суду з прав людини URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr/?i=001-57523> (дата звернення 28.10.2022).
8. Справа «Ляшко проти України» : Рішення Європейського суду з прав людини. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr/?i=001-125880> (дата звернення 28.10.2022).
9. Справа «Принцеса фон Ганновер проти Німеччини» : Рішення Європейського суду з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_324#Text (дата звернення 28.10.2022).
10. Справа «Редакция газеты «Правое дело и Штекель проти України» : Рішення Європейського суду з прав людини. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-104685> (дата звернення 28.10.2022).
11. Справа «Торгер Торгейрсон проти Ісландії» : Рішення Європейського суду з прав людини. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr/?i=001-57795> (дата звернення 28.10.2022).
12. Справа «Хендісайд проти Сполученого Королівства» : Рішення Європейського суду з прав людини. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr/?i=001-57499> (дата звернення 28.10.2022).
13. Теличко О. А., Рекун В. А. Відповідальність за дифамацію у медіапросторі в міжнародному та вітчизняному праві. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 7. С. 211–214. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-7/53>
14. Теличко О. А., Рекун В. А. Відповідальність за дифамацію у медіапросторі в міжнародному та вітчизняному праві. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 7. С. 213. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-7/53>
15. Юридична енциклопедія : в 6 т. ; ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 2 : Д–Й. 1999. 744 с.
16. An act penalizing the malicious distribution of fake news and other related violations. US Senate. 2017. 17 июня. URL: <https://www.senate.gov.ph/lisdata/2624822593.pdf>
17. Cuceranu D. (2008). Aspects of regulating freedom of expression on the Internet. Intersentia. P. 179.
18. Egypt internet: Sisi ratifies law tightening control over websites. BBC. 2018. 18 августа. URL: <https://www.bbc.com/news/world-middleeast-45237171>

19. Etzold M. Facebook attackiert Heiko Maas. Wirtschaftswoche. 2017. 28 мая. URL: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/widerstandgegen-facebook-gesetz-facebook-attackiert-heiko-maas/19861686.html>
20. Human Rights Council Resolution 12/16 (02.10.2009). Resolution 13/24 (26/03/2010). Resolution 20/8 (05.06.2012).
21. La Rue F. (16/05/2011). Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right of freedom of opinion and expression, UN Doc. A/HRC/17/27, 25.
22. Löschung von strafbaren Hasskommentaren durch soziale Netzwerke weiterhin nicht ausreichend. BMJV. 2017. 17 марта. URL: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/03142017_Monitoring_SozialeNetzwerke.html
23. Mueller, Milton L. (2010). Networks and states, the global politics of Internet governance. MIT Press.
24. UNGA (10.08.2011). Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right of freedom of opinion and expression, A/66/290, 18.
25. White A. (2013). "Who should follow journalism ethical standards in the digital era?" // OSCE. The representative on Freedom of the Media. Vienna, pp. 63–69.

Стаття надійшла до редакції 30.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 20.11.2022 р.

Gryn D. V.,

*Postgraduate student of the Department of Public Policy of the
Education and Research Institute of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: dvgrin@ukr.net <https://orcid.org/0000-0003-1687-6923>*

STATE REGULATION DISTRIBUTION OF FALSE INFORMATION IN THE MEDIA SPACE: FOREIGN EXPERIENCE

Abstract extended. This paper focuses on necessity to regulate public relations regarding public figures related to defamation issues in the media space. The paper examines the experience of the countries in regulating defamatory content in the media space in general and in relation to public figures in particular.

Results of this research are consistent with by the fact that a public figure is indeed limited in his right to respect for honor, dignity and business reputation, but is not deprived of such rights, which provides grounds for legislative consolidation of the protection of the honor, dignity and business reputation of a public figure from defamatory statements in the media space.

This article established a connection between information activities on the Internet and defamation disputes regarding public figures. Such a connection consists in the presence in such information of public interest and, as a result, defamatory information causes public resonance.

In the process of researching was established that national and European courts, considering each defamation case separately, developed certain conclusions that are guided by the resolution of defamation disputes regarding public figures.

Using the example of countries such as Germany, Norway, France and Sweden, it was found that the way to settle disputed defamatory relations involving a public figure is to designate a public figure as a special subject of the said legal relations. In general, this research shows problems of the potential of the right to freedom of expression in the conditions of the functioning of the global Internet network, together with the need to timely regulate such social relations in the Internet network in order to protect the right of other persons to respect their honor, dignity and business reputation.

Account the existing world experience, in article formulated recommendations on the regulation of public relations in order to reduce the level of defamation in the media space regarding public figures. With the adoption of the relevant legislative changes, the issue of defamatory content in the media space regarding public figures can be comprehensively resolved, and the relevant relations can be settled in a timely manner.

Keywords: *honor protection, business reputation, defamation, false information, defamatory content, public figures, media space.*

REFERENCES

1. Benedek, V. and Ketteman, M. (2013). *Svoboda vyrazhennia pohliadiv ta Internet*. Vydavnytstvo Rady Yevropy. Strasbourg Cedex. France [in Ukrainian].
2. The Law of China "Cyber security law": The National People's Congress of China (2016). URL: http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2015-07/10/c_678096.html (accessed: 28.10.2022) [in Ukrainian].
3. Judgment in the case "Stoll v. Switzerland": European court of human rights (2007). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-83870> (accessed: 28.10.2022) [in Ukrainian].
4. Judgment in the case "Axel Springer Ag v. Germany": European court of human rights (2012). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-109034> (accessed: 28.10.2022) [in Ukrainian].
5. Judgment in the case "Gazeta Ukraina-Tsentr v. Ukraine": European court of human rights (2010). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-171836> (accessed: 28.10.2022) [in Ukrainian].
6. Judgment in the case "Karpyuk and others v. Ukraine": European court of human rights (2016). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-192476> (accessed: 28.10.2022) [in Ukrainian].
7. Judgment in the case "Lingens v. Austria": European court of human rights (1986). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-57523> (accessed: 28.10.2022) [in Ukrainian].
8. Judgment in the case "Lyashko v. Ukraine": European court of human rights (2006). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-125880> (accessed: 28.10.2022) [in Ukrainian].
9. Judgment in the case "Von Hannover v. Germany": European court of human rights (2004). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_324#Text (accessed: 28.10.2022) [in Ukrainian].
10. Judgment in the case "Editorial board of Pravoye delo and Shtekel v. Ukraine": European court of human rights (2011). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104685> (accessed: 28.10.2022) [in Ukrainian].
11. Judgment in the case "Thorgeir Thorgeirson v. Iceland": European court of human rights (1992). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-57795> (accessed: 28.10.2022) [in Ukrainian].
12. Judgment in the case "Handyside v. the United Kingdom": European court of human rights (1976). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-57499> (accessed: 28.10.2022) [in Ukrainian].
13. Telychko, O.A., Rekun V.A. (2021). Responsibility for diffamation in the media space in international and domestic law. *Yurydychnyi naukovi elektronnyi zhurnal*, 7, 211–214. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-7/53> [in Ukrainian].
14. Telychko, O.A., Rekun V.A. (2021). Responsibility for diffamation in the media space in international and domestic law. *Yurydychnyi naukovi elektronnyi zhurnal*, 7, 213. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-7/53> [in Ukrainian].
15. *Yurydychna entsyklopediia: u 6 t.* (1999). Red. kol.: Shemshuchenko, Yu.S. (hol. redkol.) ta in. Kyiv: Ukr. entsykl., 1998. T. 2 : D–I. [in Ukrainian].
16. An act penalizing the malicious distribution of fake news and other related violations. US Senate. 2017. URL: <https://www.senate.gov/ph/lisdata/2624822593.pdf>.
17. Cuceranu D. (2008). Aspects of regulating freedom of expression on the Internet. *Intersentia*.
18. Egypt internet: Sisi ratifies law tightening control over websites. BBC. 2018. 18.08. URL: <https://www.bbc.com/news/world-middleeast-45237171>
19. Etzold, M. (2017). Facebook attackiert Heiko Maas. *Wirtschaftswoche*. 28.05. URL: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/widerstand-gegen-facebook-gesetz-facebook-attackiert-heiko-maas/19861686.html>
20. Human Rights Council Resolution 12/16 (02.10.2009). Resolution 13/24 (26/03/2010). Resolution 20/8 (05.06.2012).
21. La Rue F. (16/05/2011). Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right of freedom of opinion and expression, UN Doc. A/HRC/17/27, 25.
22. Löschung von strafbaren Hasskommentaren durch soziale Netzwerke weiterhin nicht ausreichend. BMJV. 2017. 17.03. URL: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/03142017_Monitoring_SozialeNetzwerke.html.
23. Mueller, Milton L. (2010). *Networks and states, the global politics of Internet governance*. MIT Press.
24. UNGA (10.08.2011). Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right of freedom of opinion and expression, A/66/290, 18.
25. White A. (2013). Who should follow journalism ethical standards in the digital era? OSCE. *The representative on Freedom of the Media*. Vienna. 63–69.

The article was received by the editors 30.10.2022.

The article is recommended for printing 20.11.2022.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-11>

УДК 331.5.024

Бабаєв Валерій Юрійович,

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент закладу вищої освіти кафедри економічної політики та менеджменту
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: babaevV@ukr.net <https://orcid.org/0000-0001-8652-2974>

Бабаєва Ірина Олексіївна,

здобувачка ступеня доктора філософії

кафедри управління персоналом та підприємництва
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: Imeneg98@ukr.net <https://orcid.org/0000-0002-7245-9297>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЗАЙНЯТІСТЮ НАСЕЛЕННЯ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Анотація. Висвітлено загальну ситуацію, що склалася в умовах воєнного стану, а саме – масову міграцію населення, скорочення економічно-активного населення, зменшення трудового та освітнього потенціалу, значні цивільні втрати, зростання кількості людей з інвалідністю та психоемоційними розладами. Акцентовано увагу на важливості дієвості публічної політики в вирішенні питань сприяння зайнятості населення, створенні робочих місць, сприянні самозайнятості та розвитку підприємництва. Розглянуто діяльність органів місцевого самоврядування, а саме – об'єднаних територіальних громад щодо вирішення нагальних питань з їх функціонування в нових умовах, а особливо – задоволення потреб армії, розміщення релокованих підприємств, життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб, формування та розподіл гуманітарної допомоги тощо. Доведено необхідність заміни пасивних заходів державної політики зайнятості – активними, а саме – допомога в сприянні працевлаштуванні шляхом переква-

Як цитувати: Бабаєв В. Ю., Бабаєва І. О. Публічне управління зайнятостю населення сільських територій в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 157–179. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-11>

In cites: Babaiev, V.Y., Babaieva, I.O. (2022). Public administration of employment of the population of rural territories under the conditions of marital state and post-war reconstruction. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (61), 157–179. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-11> [in Ukrainian].

© Бабаєв В. Ю., Бабаєва І. О., 2022

ISSN 1684-8489. *Pressing Problems of Public Administration*, 2022, № 2 (61)

157

ліфікації, відкритті власної справи, навчанні тощо. Обґрунтовано, що розвиток зайнятості в сільській місцевості можливий через підтримку несільськогосподарських видів діяльності, за умови, що в населеному пункті відсутні інші сільськогосподарські напрямки зайнятості. Розглянуто переваги та недоліки урядової програми релокації підприємств, проекту «єРобота», акцентовано увагу на дії цих програм як для території країни в цілому, так і сільських територіальних громад зокрема. Наведено спосіб вирішення проблеми аграріїв щодо порушення логістичних процесів та транспортного сполучення шляхом створення агрологістичних хабів. Запропоновано створення багатофункціональних кооперативно-комунальних заготівельно-збутових пунктів для підтримки сільського підприємництва та самозайнятості.

Ключові слова: публічне управління зайнятістю, зайнятість населення сільських територій, релокація бізнесу, ринок праці, сільське підприємництво.

Постановка проблеми. В умовах воєнного стану значних змін відчували усі сфери економічних і суспільних відносин. У площині економічного потенціалу і економічних відносин відбулися значні негативні зміни, що пов'язані з значними втратами суб'єктами господарювання ресурсів для господарської діяльності, засобів виробництва, кваліфікованих кадрів, ринків збуту, логістичних можливостей і фінансової спроможності. Необхідність релокації бізнесу, вимушене переселення працівників, власників і контрагентів, зміна напрямів і каналів збуту та поставок спричинили згортання діяльності значного відсотка бізнес структур та підприємців. Розбалансування ринку праці, активна міграція, зміна статеві-вікової структури населення та чисельності населення сільських територіальних громад обумовлюють необхідність адаптації публічного управління зайнятістю населення сільських територій до умов воєнного стану та розробки механізмів формування основ для повоєнного відновлення шляхом адаптації робочої сили та форм трудової діяльності до нової реальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань щодо зайнятості населення, ринку праці, трудового та освітнього потенціалу займалось багато вітчизняних учених, зокрема, Д. Богиня, Т. Васильців, О. Грішнова, В. Кирилук, Т. Кицак, А. Колот, Ю. Кормишкін, О. Левицька, Е. Лібанова, Ю. Маршавін, О. Нартюк, Д. Нагернюк, О. Непочатенко, О. Новікова, Н. Патица, Л. Пронько, О. Рудковський, Н. Статівка, О. Хандій, Л. Шамілева, В. Шибанін, І. Штундер та ін.

Питання децентралізації та розвитку громад досліджували С. Белей, О. Бородіна, Г. Возняк, І. Застрожнікова, Ю. Іванов, О. Іванова, Т. Ільченко, Г. Капленко, В. Коваль, В. Рябоконт та ін.

Проте питання виявлення економічного базису для повоєнного відновлення економіки країни на основі модернізації системи трудових відносин і зайнятості в поєднанні з глобальними чинниками економічного розвитку і новою моделлю господарської системи потребують подальшого опрацювання та досліджень.

Мета статті – визначити цілі, інструменти і перспективні напрями публічного управління зайнятістю населення сільських територіальних громад з позицій забезпечення повоєнного відновлення України.

Застосована методологія і методи. В основу дослідження покладено припущення про залежність результатів економічного відновлення країни від можливостей доступу вітчизняних суб'єктів господарювання на закордонні ринки ресурсів, продукції і капіталу та інтеграції їх у ланцюги поставок розвинутих країн. Публічне регулювання зайнятості в умовах воєнного часу базується на принципі створення умов для можливості власної економічної

діяльності особи і принципі інфраструктурної підтримки форм зайнятості при одночасному зменшенні ваги інструментів фінансової підтримки і стимулювання. Запропонований методологічний підхід передбачає покладення в основу повоєнного економічного відновлення країни власного генерування суб'єктами господарювання та населенням економічного результату у тісному взаємозв'язку із укріпленням інститутів публічного управління та зовнішньою допомогою. У процесі дослідження були використані методи системного аналізу, емпіричної перевірки, спостереження, узагальнення та ін.

Виклад основного матеріалу. Суспільство сьогодні стикається з проблемами підвищеної ризикованості, наявності глобальних загроз і небезпек, дії мало контрольованих або неконтрольованих ризиків нового типу, що важкопрогнозовані та слабо піддаються корекції [1].

Указом Президента України № 64/2022 було введено воєнний стан з 24 лютого 2022 р. через військову агресію РФ проти України [20], що призвело до кардинальних змін у суспільних, економічних та політичних відносинах і житті кожного громадянина країни [2, с. 63]. Держава, як елемент економічної системи, стала головним суб'єктом в економічній, політичній, оборонній та інших сферах [3].

Г. Шумська слушно підкреслює, що важливою умовою забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку країни в безперервно мінливому середовищі в умовах воєнного стану, є результативне функціонування органів публічної влади в країні, бо дієва система публічного управління є ключовим фактором прискорення темпів розвитку національної економіки, виходу з кризових ситуацій, розв'язання суспільних проблем в умовах обмежених ресурсів [24]. У цьому контексті слід зазначити, що функціонування органів публічної влади та діяльність їх посадових осіб мають відповідати запитам і потребам об'єкта управління, прийняття рішень повинно мати антикризовий і випереджальний характер в усіх сферах, в тому числі й у сфері управління зайнятістю населення.

В умовах масових міграцій населення, що спричинені військовими діями, зайнятість населення та стан ринку праці відчули значних змін, хоча зайнятість населення дотепер виступає важливою передумовою макроекономічної стабільності держави [4, с. 6]. Так, О. Гошовська та О. Тревого слушно наголошують, що сьогодні в країні має місце масове скорочення економічно активного населення, наявні значні цивільні втрати в місцях проведення воєнних дій, обстрілів, примусових депортацій, перебування на окупованих територіях, еміграція, та тимчасовий відтік кваліфікованих та активних кадрів за кордон, часткове переміщення робочої сили у західні регіони країни, із ускладненим працевлаштуванням на місцях [3].

Ю. Іванов та О. Іванова акцентують масштабність демографічних наслідків, зокрема, чверть осіб з всього населення країни змушені були покинути свої домівки, серед них близько 4 млн людей виїхали з України, більше 6,5 млн осіб переїхали в межах України та стали внутрішньо переміщеними особами (ВПО), з них більше 2,5 млн осіб переїхали до західного макрорегіону. Економічними наслідками цих процесів є: відчутні втрати доходів місцевих бюджетів, зменшення людських ресурсів (зокрема, зменшення працездатного населення, відтік мізків, зменшення студентів тощо), виникнення диспропорцій ринку праці, що спричинені надлишком робочої сили в регіонах, куди прибула значна кількість ВПО. Також має місце виникнення проблем забезпе-

чення ВПО житлом (і не тільки тимчасовим), посилення ризиків громадської безпеки та загострення проблем забезпечення громадського порядку [7, с. 69-70].

У контексті оцінки економічних наслідків воєнних дій, учена Ю. Чалюк зазначає, що на території України з початку воєнних дій були змушені припинити свою діяльність багато приватних організацій та державних установ, були зруйновані численні об'єкти критичної інфраструктури, значна частина населення втратила робочі місця, погіршилось матеріальне становище багатьох людей. Призупинення роботи суб'єктів господарювання призводить до зменшення податкових доходів і, як наслідок, до недоотримання заробітної плати працівниками бюджетної сфери. Найбільшим негативним наслідком війни є великі людські та матеріальні втрати [1].

Експерти британського «Chatham House» (Королівський інститут міжнародних відносин) при вивченні питань пов'язаних з війною в Україні та наслідків її впливу на геополітичні процеси, безпеку, енергетику, ланцюги поставок, зазначають, що Україна, на диво, продовжує функціонувати, навіть незважаючи на те, що приблизно 14 мільйонів людей були переміщені, а інфраструктура, енергетичні та транспортні мережі піддаються постійним безжальним атакам [27].

Деякі дослідники [13] наголошують, що внаслідок військових дій значно постраждали промислова, виробнича, транспортна, соціальна та ін. інфраструктури; відбулося руйнування багатьох підприємств від малих до великих; порушено логістичні шляхи матеріально-технічного забезпечення підприємств та канали збуту їх продукції; спостерігається масова міграція населення. Тимчасово окуповані території зазнали не тільки значних руйнувань, а й розграбування матеріальних цінностей від споживчих товарів і особистого майна мешканців до виробничого устаткування суб'єктів господарювання. Через проблеми бізнес-спільноти держава зітнулася з значним «просіданням» доходної частини бюджетів різних рівнів. З усієї сукупності компаній-учасників Європейської бізнес-асоціації в Україні 20 % припинили, а 37 % призупинили свою діяльність [3].

Процеси переміщення значної частини робочої сили за кордон і внутрішньої міграція в західні області країни значно послаблюють економічну активність в східних, південних і центральних областях, при цьому перевантажують ринок праці західних областей. У цих умовах, на думку дослідників, важливою стає всебічна підтримка економіки України [8].

Питання виживання в умовах воєнних дій є особливо гострими для об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), які мають вже сьогодні формувати передумови для післявоєнного відновлення та розвитку в нових реаліях. Дійсно, війна зумовила формування нової реальності для територіальних громад і нові виклики для органів місцевого самоврядування. В умовах щоденної роботи громад над проблемами поточного життєзабезпечення вкрай важливо зуміти мобілізувати зусилля у громадах та переорієнтувати їх роботу на активізацію місцевого економічного розвитку [23, с. 4].

Реформи децентралізації в Україні мали важливе значення для розвитку місцевого самоврядування та зміцнення його фінансової самодостатності і автономії, наблизили вітчизняну систему публічного управління до практики країн ЄС. Фінансово самодостатні громади та потужна система місцевого самоврядування є чинниками стійкого розвитку України, проте, утвердження фінансово самодостатніх громад потребує достатніх повноважень та ресурсів

для виконання власних і делегованих функцій, а також можливостей для вирішення питань власного розвитку [5].

Довоєнний досвід показав, що децентралізація влади з 2014 р призвела до утворення значної і навіть надмірної (як деяких західноукраїнських областях) кількості територіальних громад, проте багато з яких вже скоро виявилися дотаційними та досі потребують додаткових джерел фінансування та/або значного збільшення податкових надходжень [6]. Діяльність таких громад дотепер здійснюється в умовах постійної невизначеності, кризових явищ і трансформаційних змін. Зокрема, організаційні шоки переважно примусового об'єднання змінилися невизначеністю умов і механізмів діяльності під час пандемії COVID-19, що відбилася на функціонуванні всіх суб'єктів економічної діяльності, воєнні дії та введення воєнного стану стали «зовнішнім шоком» як для країни в цілому, так і для територіальних громад. В цих умовах проблематичним є не тільки процес розробки стратегій розвитку та формування планів їх реалізації, а й звичайне функціонування територіальної громади [7].

За даними моніторингу Міністерства розвитку громад та територій України щодо реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, станом на 10.01.2022 р. в Україні було утворено 1470 громад (без врахування тимчасово окупованої території). Переважну більшість серед громад становлять сільські та селищні територіальні громади: кількість сільських громад становить 627 одиниць; селищних – 433 одиниці; кількість міських громад є найменшою, та становить 410 одиниць. Кількість населених пунктів така: 443 міста, 1960 селищ та 26261 село [19].

Значна кількість громад в сільській та прилеглих до неї місцевості (1060 одиниць) та більше 91 % сільських населених пунктів на фоні інтенсивних процесів переселення населення з міст, що підпали під загрозу військових впливів, спричинює значну проблему адаптації діяльності сільських територіальних громад до перенаселення, ресурсних обмежень, потреби значного розширення економічної діяльності осіб на її території та ін. Механізм релокації суб'єктів господарювання у сільську місцевість обмежується рівнем та обсягом руйнувань на територіях, з яких довелося здійснювати евакуацію, та логістичними і інфраструктурними обмеженнями сільської місцевості.

Втрати економіки України через війну, за оцінками Міністерства економіки України та окремих науковців, коливаються від 564 млрд. дол. США до 600 млрд. дол. США, втрати територіальних громад через зруйновані об'єкти інфраструктури становлять 30–50 % виробничих потужностей, що у вартісному виразі становить 94 млрд дол. США, або майже 2,8 трлн грн. Руйнування житлового фонду (що склали 35,2 млн кв. м) еквівалентні 31 млрд дол. США, навчальних закладів – 1,3 млрд. дол. США. Зупинили роботу від 60 % до 80 % підприємств, при цьому роботу втратили понад 50 % українців, податкові доходи різних рівнів бюджетів також зменшилися на 80 %. За прогнозами вчених Інституту економіки та прогнозування НАН України, загальні втрати економіки України складуть від 22 % до 46 % ВВП, при цьому втрати промислового виробництва можуть бути близько 50 %, втрати експортних надходжень – 48 %; втрати капітальних інвестицій – 45 % [7].

Сучасні умови війни зумовили присутність нових учасників процесу місцевого економічного розвитку в громадах – внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та релокованого бізнесу, а також формування нових типів взаємодії та комунікаційних мереж [23, с. 5].

Вимушені масові переміщення населення супроводжуються значними економічними та соціально-психологічними втратами, що спричинені низкою соціальних ризиків, які на макрорівні визначаються втратою трудового та освітнього потенціалу, людського та соціального капіталу протягом певного періоду часу, на особистісному рівні такі ризики пов'язані зі втратою роботи, доходу, житла, основних ресурсів та засобів життєзабезпечення, здоров'я та працездатності, людського та соціального капіталу, з можливими проявами ризиків соціально-психологічної дезадаптації, значними обмеженнями можливостей реалізації особистісного потенціалу, зокрема освітнього та професійно-кваліфікаційного [2, с. 63].

Колектив українських вчених акцентує на тому, що основу внутрішньо переміщених осіб складають діти, літні люди, безробітні працездатні особи або особи, які навчаються. Близько 27,6 % домогосподарств вимушених переселенців (за даними Міжнародної організації з міграції) мають дітей до 5 років, 60,8 % прибули з дітьми віком 5-18 років, у 10,2 % домогосподарств є вагітні жінки або ті, хто здійснює грудне вигодовування, у 56,3 % домогосподарств є літні люди непрацездатного віку, у 32,1 % – особи з хронічними захворюваннями, у 19,5 % – люди з значно обмеженими фізичними можливостями [10]. З огляду на це, вказані науковці справедливо зазначають, що зростання частки внутрішньо-переміщених осіб у регіонах їх перебування призводить до виникнення напруженості у сфері зайнятості через зростання частки економічно неактивного населення (діти, літні особи, непрацездатні за станом здоров'я). А розрахований рівень економічного навантаження в областях Карпатського регіону свідчить про високу напруженість у Закарпатській області (786 переселенців на 1000 зайнятого населення) і помірне навантаження на зайняте населення Львівської області (389 переміщених осіб на 1000 зайнятих) [10].

Ці учені [10] наголошують, що за умов втрати житла, робочого місця, засобів до існування численних українців, масштабного переміщення населення як у межах країни, так і за кордон, міграції бізнесу, значних втрат активів підприємців, припинення роботи виробництв, руйнування інфраструктури, порушення логістичних зв'язків виникає потреба відчутної підтримки усіх сторін соціально-трудова відносин. І якщо для найманих працівників державна система соціального захисту пропонує матеріальну підтримку та хоч якусь допомогу у працевлаштуванні, то для тисяч підприємців, які мають кредити, заборгованість перед державою та найманими працівниками, контрагентами і не мають можливості працювати через втрату ринків збуту, постачальників чи взагалі активні бойові дії на території, де розташований їх бізнес, питання державної підтримки і виживання є надзвичай злободенним [2].

Новікова О., Хандій О., Шамілева Л. та ін. запорукою виживання підприємництва в країні вважають швидкість прийняття рішень щодо внесення змін у трудове законодавство з метою збалансування інтересів і працівників і роботодавців. Це, на думку авторів, призведе до збереження та створення нових робочих місць, підтримки підприємств, які знаходяться в стадії евакуації та відновлення своєї роботи на нових, більш безпечних територіях. Указані зміни в трудовому законодавстві також мають забезпечити умови для повернення робочої сили, яка виїхала за кордон, і збереження трудового й освітнього потенціалу країни в умовах воєнного стану, залучення й ефективного використання внутрішньо переміщених осіб [2, с. 63].

Не можна повністю погодитися з такою позицією, бо релокація бізнесу і підприємницької діяльності сьогодні потребує не стільки законодавчого збалансування інтересів роботодавців і працівників, скільки додаткових капіталовкладень (і, відповідно, доступності і дешевизни довгострокових кредитів, наявності державної допомоги та ін.) і доступу на ринки з достатньою ємністю і ціною, що перекриває витрати виробничої, збутової та надзвичайної діяльності релокованих підприємств і підприємців. Хоча, звісно, необхідність правового унормування і вирішення проблемних питань трудових відносин і соціального захисту різних груп працівників (зокрема, мобілізованих працівників, працівників, які в процесі переміщення опинилися територіально віддалені від релокованого суб'єкта господарювання, працівників, які за своїм психофізичним та емоційним станом стали неспроможні до повноцінної та якісної праці та ін.) з позицій оптимізації і збалансування інтересів працівника і роботодавця потребує не тільки оновлення законодавства, а й модернізації публічної політики зайнятості.

У воєнний і повоєнний час в Україні набуває гостроти проблема забезпечення переміщених працівників (а також тих, хто повернулися на звільнені території) житлом, комунальними послугами, належним рівнем соціального захисту [11]. Ці вчені підкреслюють, що побутовий дискомфорт, нашарувавшись на застарілі робочі місця і низьку оплату праці, спричиняє посилення зовнішньої трудової міграції і може спричинити для країни серйозну нестачу робочої сили, особливо в сегменті висококваліфікованої праці [11]. У цьому контексті зменшення кількісного складу працівників може стати гальмуючим чинником сьогоdnішнього забезпечення зайнятості населення і відновлення всієї соціально-економічної сфери у повоєнний період [11]. До цього, на нашу думку, можна додати негативні кількісні та якісні зміни у робочій силі у повоєнний період після демобілізації працівників та підприємців (які були мобілізовані у воєнний час), внаслідок їх фізичних травм та пост-воєнного синдрому (зокрема, психічних та психологічних змін свідомості та ін.).

Розглядаючи можливості збереження трудового потенціалу, вчені акцентують важливість вирішення питань інтеграції переміщених осіб у приймаючі громади, утримання молоді в Україні через сприяння вступу на навчання в заклади фахової передвищої, професійно-технічної, вищої освіти, вирішення житлових проблем і працевлаштування. У найближчий період дослідники очікують посилення проблем ВПО щодо забезпечення прийнятними житловими умовами, погіршення економічного становища сімей, зменшення можливостей працевлаштування. Розв'язання проблеми інтеграції ВПО в місцеві громади автори пропонують здійснювати через надання фінансової підтримки роботодавцям, які працевлаштовують ВПО та підприємцям з їх числа, на відновлення діяльності [2].

Такий підхід, на нашу думку, є методологічно вірним – стимулювання розширення економічної діяльності в межах громад є основою і першочерговим завданням для виживання наявного населення в умовах воєнного стану і забезпечення результативного післявоєнного відновлення рівня та якості життя мешканців громади. Проте, запропонований вище інструмент підтримки, на нашу думку, матиме лише короткостроковий тимчасовий ефект і неспроможний забезпечити мешканцям громади тривале економічне виживання та відновлення економічних відносин на засадах самозабезпечення та самовідтворення, що обумовлюється значними трансакційними витратами суб'єктів

господарювання, логістичними проблемами та відсутністю або обмеженістю ємкості доступних ринків з невідповідністю рівня ринкової ціни понесеним витратам в процесі економічної діяльності в нових умовах.

Розглядаючи можливості розвитку ОТГ в умовах воєнного стану та наслідків військових дій, дослідники для територіальних громад ідентифікують такі ризики (що переважно обумовлені міграцією населення): втрати місцевих бюджетів; втрати робочої сили в регіонах, де ведуться активні бойові дії; надлишок робочої сили в регіонах, куди прибула значна кількість ВПО; проблеми забезпечення житлом ВПО; ризики забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; навантаження на медичну сферу; переміщення вразливих верств населення; переміщення значної кількості дітей, що потребує організації якісного навчального процесу й адаптації дітей [7, с. 70].

У цьому контексті, на нашу думку, закладено не тільки ризики, але й можливості для громади. Розв'язання проблеми забезпечення якісного навчання переміщених дітей та їх позашкільної освіти можливе через інструменти дистанційної і змішаної освіти із додатковим залученням учителів, вихователів тренерів, репетиторів та ін. з числа ВПО, що зареєстровані в цій громаді або ВПО інших громад України. Позашкільна активність школярів може бути спрямована на досягнення цілей територіальної громади зі створенням додаткових робочих місць освітянам і педагогам для відповідного управління і організації позашкільної діяльності дітей. Такий інструмент може створити можливість залучення грантів та покращити фінансове і гуманітарне становище мешканців територіальних громад і ВПО.

Проблеми та ризики діяльності територіальних громад в умовах воєнних дій мають стати їх новими можливостями в повоєнний час, однак, на думку дослідників, в умовах «зовнішнього шоку» територіальні громади мають мобілізувати свій ендогенний потенціал і за допомогою інструментів публічного регулювання і впливу забезпечити гідний рівень життя населенню [7, с. 71]. Це значить, що уже сьогодні потрібно створювати умови для відновлення економіки в повоєнний період. Дослідники підкреслюють, що суб'єкти господарювання потребують економічної допомоги, щоб не скорочувати робочі місця, навіть якщо працівники взагалі не працюють а підприємство простоює. На їх думку, потрібно не допустити масштабних банкрутств і звільнень, бо збереження робочих місць та бізнесу значно скоротить час, необхідний для відновлення економічної діяльності у повоєнний період, зменшить рух робочої сили з України та сприятиме швидкому поверненню внутрішньо переміщених осіб (ВПО) на робочі місця [8].

Не можна повністю погодитися з такою точкою зору. Суб'єкти господарювання, звісно ж, потребують допомоги органів державної влади та місцевого самоврядування, проте лише утримання їх штату не створює умов для їх виходу з кризового стану та майбутнього розвитку. Державна підтримка і допомога територіальних громад мають нівелювати найбільш проблемні чинники та створювати умови для подальшого розвитку бізнес-структур і підприємництва. На нашу думку, сьогодні інструменти публічного регулювання та підтримки для суб'єктів господарювання мають спрямовуватися на забезпечення: можливості доступу на нові ринки, розв'язання логістичних проблем, доступного страхування ризиків воєнного часу, залучення їх до виконання державних замовлень та замовлень територіальних громад, інтеграції їх у ланцюги поставок та ланцюги створення доданої вартості країн ЄС, країн

Північної та Південної Америки, Країн Азії тощо. Також потребує вирішення (можливо, шляхом певних компромісів) проблема бронювання важливих для господарської діяльності малих і середніх суб'єктів господарювання працівників з необхідними професійними навичками, кваліфікацією і здібностями.

У результаті воєнних дій на території України були порушені усі бізнес-процеси: від постачання сировини і матеріалів до реалізації готової продукції. Виробничі підприємства із північно-східних, східних і південних регіонів України вимушено або змінили місце розташування, або припинили свою діяльність, при цьому виникли значні проблеми, пов'язані з неможливістю релокації аграрних підприємств і фермерських господарств через неможливість змінити місце розташування основного фактору виробничої діяльності – земельних ділянок.

Процеси вимушеної релокації підприємств в подальшому імовірно закріплять зміну географічної структури центрів економічної діяльності. В цьому контексті вітчизняні вчені констатують, що західні області України можуть стати центром промислового розвитку та локації багатьох стратегічних підприємств і галузей реального сектора національної економіки у сенсі, по-перше, віддаленості від територій агресора; по-друге, наближеності транспортно-логістичної системи до країн ЄС; по-третє, ускладнення транспортування вітчизняної продукції до країн світу морським шляхом, а, відтак, зростання ваги вектору автотранспортного сполучення [10].

Для малих та середніх суб'єктів господарювання процеси релокації є проблематичними з огляду на наявні ресурси і обмежені можливості. Тож відчутними є саме заходи державної підтримки цих процесів. Ще з березня 2022 р. Уряд розпочав реалізацію програми релокації підприємств для переміщення бізнесу з регіонів поблизу або в зоні бойових дій у безпечніші регіони, що знаходяться на Заході України. За цією програмою суб'єкти господарювання можуть переїжджати до 9 областей: Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської, Тернопільської, Хмельницької, Чернівецької, Вінницької, Волинської та південної частини Рівненської. Основним перевізником визначено АТ «Укрзалізниця», доставку обладнання на станцію має здійснювати АТ «Укрпошта» (також, як оператор, може підтверджувати проходження контрольних пунктів, формувати рахунки та інші документи для покриття транспортних витрат). На думку розробників та дослідників, незважаючи на сплату податків переміщеними підприємствами за основними місцями рестрації, основними ефектами для приймаючих громад є: можливість працевлаштування місцевих жителів та ВПО, налагодження та досвід підприємницьких зв'язків, покращення інвестиційного та бізнес-середовища, зміцнення співробітництва, створення комфортного середовища для проживання та роботи та ін. Зовнішнім ефектом є те, що така діяльність є важливим іміджевим елементом національної політики на регіональному рівні [8].

У цілому, такий інструмент Міністерства економіки України, як програма релокації підприємств із зон бойових дій може спричинювати низку ризиків для приймаючих територіальних громад, а саме: необхідність вирішення проблем організації процесу розташування підприємств (зокрема, пошук місця розташування, відновлення логістики, допомога в закупівлі сировини та пошуку ринків збуту; екологічна безпека громади тощо); виникнення проблем організації переміщення та розселення персоналу; необхідність допомоги в організації підбору працівників після переїзду [7, с. 70].

З метою забезпечення успішності процесів релокації для підприємств, територіальних громад і органів влади вчені пропонують розробити: механізм релокації підприємств з уточненням критеріїв пріоритетності релокації; нормативно-правове забезпечення організації логістики релокації стратегічних підприємств із зони бойових дій; механізм координації взаємодії державних органів виконавчої влади та територіальних громад з розвитку підприємництва; портал для підприємств, що релокуються із зони активних бойових дій, єдину базу даних територіальних громад з інформацією щодо умов функціонування підприємств на їх територіях [7, с. 71]. Отже, долання ризиків для розвитку воєнної та повоєнної економіки, що спричинені процесами виїзду громадян країни за кордон, у тому числі дітей шкільного віку та жінок працездатного віку, внутрішньої міграції та перереєстрації бізнесів у інших державах процитовані вище дослідники пропонують здійснювати шляхом створення умов для їх повернення та адаптації в Україні [3].

Вирішення проблем зайнятості на рівні територіальних громад, подолання вказаних вище ризиків та негативних наслідків воєнних дій можливе через механізми державної та публічної підтримки мікро і малого підприємництва, самозайнятості. Створення спеціальних умов для розвитку малого підприємництва та бізнесу може спричинити залучення до економічної діяльності внутрішніх мігрантів та повернення в Україну тимчасових мігрантів із-за кордону. Факторами, що спроможні сприятливо впливати на перерозподіл людського капіталу в межах та за межами країни є: забезпечення житлом, базовими державними послугами, робочими місцями у т.ч. через підтримку малого бізнесу та підприємництва [3].

Першочерговість питань державної підтримки і стимулювання підприємництва та економічної діяльності мікро, малих та середніх суб'єктів господарювання під час військових дій підтверджується прийняттям на державному рівні низки рішень щодо податкової реформи, які мали на меті підтримати українську економіку, забезпечити фінансову стабільність, дозволити бізнесу функціонувати, а людям працювати. У цьому контексті замість ПДВ та податку на прибуток було введено ставку податку 2 % від продажів за спрощеною системою оподаткування та обліку, для суб'єктів малого підприємництва (переважно ФОП, що є на 1 та 2 групі єдиного податку) запровадили добровільну сплату єдиного податку. Крім цього було запроваджено максимальну дерегуляцію бізнесу та скасовано всі перевірки для всіх підприємств [8]. Вказані дії дещо пом'якшили суттєве зростання витрат суб'єктів господарювання, проте не компенсували (і не спроможні компенсувати) втрати бізнесу, що пов'язані з розривом ланцюгів поставок, логістичними проблемами, ризиками знищення, відпливом інвестицій, втратою ринків та ін. і призвели до зменшення податкових надходжень.

Для сільських територіальних громад проблема наповнення бюджету є однією з головних. Зазвичай, у таких громадах бюджетоутворюючими суб'єктами господарювання є аграрні підприємства і фермерські господарства та видобувні компанії (якщо на території громади здійснюється видобуток природного газу чи інших корисних копалин). У цьому контексті вчені наголошують, що більшість бюджетів територіальних громад країни критично залежні саме від податкових надходжень аграрних підприємств та фермерських господарств [6].

Також слушною є думка [6] про важливість розвитку аграрного потенціалу країни та, зокрема, аграрного підприємництва на території сільських громад, що є запорукою стійкого економічного зростання від місцевого рівня до центрального. Сьогодні, на думку дослідниць, необхідним є перехід від централізованої аграрної політики, сконцентрованої на аграрному секторі, до більш інтегрованої політики розвитку сільської місцевості, сільських територіальних громад, що передбачає наявність зв'язку між економічними, екологічними, соціальними та територіальними аспектами життєдіяльності сільської громади.

Економічний розвиток сільської території на основі підтримки економічної діяльності, економічної активності та підприємництва є процесом, від якого вирає широке коло зацікавлених осіб, зокрема, громада, органи місцевої влади, бізнес, сільське населення, ВПО тощо. Завдяки співпраці бізнесу та місцевого самоврядування ситуація в сільській місцевості може кардинально змінитися, зокрема, стимулюватиметься створення нових робочих місць та буде закріплюватися молодь [16].

У сільській місцевості можливості підприємництва переважно пов'язані з фермерською діяльністю. Учені Т. Ільченко, І. Застрожнікова та ін. слушно наголошують, що для численних сільських територіальних громад відчутною проблемою розвитку фермерства є значне скорочення овочівництва (в залежності від регіону, скорочення становить від 30 % до 60 %). Овочівництво поступово заміщується вирощуванням зернових та технічних культур, що для сільських територіальних громад приносить низку негативних ефектів, зокрема, значно знижується родючість ґрунтів, зменшується чисельність зайнятих у сільському господарстві, що призводить до скорочення наявних робочих місць, збільшення безробіття та зниження добробуту населення. З метою забезпечення багатогалузевого господарювання на селі, територіальним громадам необхідно розробляти і втілювати дієві механізми підтримки (зокрема для фермерів-овочівників та ін.), що спрямовані на скорочення податкового навантаження, першочерговий доступ до оренди вільних земель та ін. [6].

У результаті окупації значних територій сільської місцевості нашої держави (хоча наразі відсоток деокупованої території є також чималим) керівники підприємств, активні підприємці, фермери, кваліфіковані працівники опинилися в доволі скрутному становищі: більшість з них або стали до лав ЗСУ, або –ВПО, а ще більша – за сприятливих обставин, стали зовнішніми мігрантами. Науковець А. Пронько слушно наголошує, що найбільш кваліфікована частина сільського населення має можливість працевлаштуватися в інших сферах економічної діяльності, а також організувати власну справу. Інша частина сільського населення, стає джерелом формування та посилення негативних процесів маргіналізації у сільській місцевості внаслідок відсутності роботи. Колишні успішні сільські трудівники стають так званими різноробами, шукають випадкових заробітків у містах і великих населених пунктах, відчуваючи на собі всі труднощі життя поза постійним місцем проживання [18, с. 64]. Вирішення вказаної проблеми можливе через реалізацію випереджальної публічної політики зайнятості на принципах системності, участі, взаємодії, результативності, відкритості, доступності, ефективності, наявності відстрочених позитивних ефектів для громадянина, громади, бізнесу, влади та в цілому суспільства.

У 2022 р. Кабінет Міністрів України за дорученням Президента України запровадив нову економічну стратегію функціонування в умовах воєнного стану, щоб допомогти нашій економіці вижити і стати основою післявоєнного відновлення [8]. Продовженням цього напрямку стало прийняття урядової програми безповоротних грантів для створення та розвитку власного бізнесу у формі проєкту «єРобота», в якому акцентовано, що малий та середній бізнес – це основа для успішної держави і проєкт покликаний збільшити кількість таких бізнесів [29]. Так, урядовий проєкт «єРобота» передбачає надання українцям грантів для започаткування бізнесу, розвитку підприємництва та навчання. Він спрямований на активізацію підприємницької діяльності та стимулювання створення робочих місць. Проєкт включає шість грантових програм, зокрема, українці зможуть отримати: мікрогранти для створення власного бізнесу; гранти для розвитку переробного підприємства; державне фінансування закладки саду; кошти для розвитку тепличного господарства; грант на реалізацію стартапу, у тому числі в сфері ІТ; кошти на навчання ІТ-спеціальностям. Отримати гранти можуть як підприємці-початківці, так і люди, що вже мають досвід у бізнесі. Подача заявки на грант здійснюється через Портал Дія [30].

В рамках урядової програми «єРобота» станом на вересень 2022 р. майже 11 тисяч українців подали заявки на отримання грантової допомоги від держави для відкриття чи розширення бізнесу, 1115 заявок були задоволені. На П'ятому інформаційно-діалоговому майданчику «Допомога бізнесу в умовах війни: релокація та відновлення» зазначалося, що переможці різних грантових програм запросили більше 700 млн грн з передбачених Урядом 40 млрд грн. На думку політичних і публічних діячів, програма «єРобота» спрямована як на активізацію підприємництва, так і на стимулювання створення робочих місць отримувачами грантів. За рахунок реалізації цієї програми Уряд має на меті створити 300 тисяч робочих місць [31]. Цей інструмент реалізації публічної політики зайнятості є перспективним як для країни в цілому, так і для сільських територіальних громад. Проте, повоєнне відродження сільських територіальних громад дотепер безпосередньо залежить від стану і процесів розвитку аграрного сектору економіки.

Незважаючи на позитивну динаміку макроекономічних показників сільського господарства, на локальному рівні спостерігається низка негативних процесів, що становлять загрозу сталому розвитку сільських територіальних громад. Для їх подолання, на думку вчених, необхідна трансформація соціально-економічних відносин у державі у напрямі більш активної участі сільсько-го населення в розподілі суспільного продукту [16].

У контексті військових загроз та повоєнного відновлення головною проблемою аграрного сектору та сільських і селищних територіальних громад, на думку О. Гошовської і О. Тревого, є те, що основні райони вирощування продовольчих культур в Україні межують або знаходяться на територіях, де тривають бойові дії. Також істотною проблемою окупованих територій є замінування земельних ділянок вибуховими пристроями і забруднення розлитим паливом [3]. Продовжуючи цю думку, слід зазначити, що ситуація є надзвичайно складною, оскільки, в більшості випадків, такі сільські території, а особливо – деокуповані, практично непридатні для життя, а отже і ведення сільськогосподарської діяльності в цілому. Саме тому, в умовах війни та невизначеності, особливого значення набувають завдання, пов'язані із відновлен-

ням постраждалих територій України, де формуванню міцного фундаменту для національної безпеки сприятиме ефективне стратегічне управління економікою та забезпечення оптимального рівня життєдіяльності населення [21].

Через понад п'ять місяців війни, а саме 9 липня 2022 р. український парламент прийняв Закон України № 2389-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» [22]. Згідно з цим Законом, з'являється такий термін, як – «відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України» – це комплекс першочергових організаційних, фінансових та інших заходів, що спрямовуються на прискорене відновлення об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового та громадського призначення до стану, що дозволяє забезпечити повернення в регіон внутрішньо переміщених осіб та біженців, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання [22].

З метою планування відновлення та стимулювання розвитку регіонів та територій, а також з метою запровадження органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування спеціальних механізмів та інструментів [22], Законом передбачено поділ території України на чотири функціональні типи: території відновлення, полюси економічного зростання, території з особливими умовами для розвитку та території сталого розвитку.

Відповідно до статті 11² Закону, територіями відновлення є мікрорегіони, територіальні громади, на території яких відбувалися бойові дії, або які були тимчасово окуповані, території яких зазнали руйнувань об'єктів критичної інфраструктури, соціальної інфраструктури, об'єктів житлового фонду внаслідок ведення бойових дій, а також які характеризуються різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку та значним переміщенням населення до інших регіонів або країн [22]. Регіональними полюсами зростання є мікрорегіони, територіальні громади, що характеризуються значно кращими географічними, демографічними, соціально-економічними показниками розвитку порівняно з іншими подібними територіями регіону, та зростання яких позитивно впливає на суміжні території, регіон або державу в цілому.

Територіями з особливими умовами для розвитку є макрорегіони, мікрорегіони, територіальні громади, рівень соціально-економічного розвитку яких є низьким або на яких існують природні, демографічні, міжнародні, безпекові чи інші об'єктивні обмеження щодо використання потенціалу території для розвитку. З метою застосування диференційованих заходів підтримки розвитку визначаються окремі функціональні типи територій з особливими умовами для розвитку.

Територіями сталого розвитку є самодостатні мікрорегіони, територіальні громади з наявним соціально-економічним потенціалом територій та спроможні до збалансованого розвитку в економічній, соціальній та екологічній сферах [22].

Указаний законодавчий поділ територій дозволяє, на нашу думку, сформувати науково-методологічну основу для формування і реалізації диференційованих і одночасно системно поєднаних механізмів повоєнного відновлення економіки, суспільних відносин, рівня та якості життя мешканців територіальних громад, в тому числі в сільській місцевості.

Сьогодні публічна політика в усіх сферах суспільного життя повинна мати антикризовий характер. Антикризові заходи публічної політики зайня-

тості населення, в тому числі сільської, мають бути органічно поєднаними такими напрямками державної антикризової політики, як:

- забезпечення доступу працівників-ВПО до ринку праці та інтеграція їх у економічне життя територіальних громад;
- укріплення потенціалу та інституційне забезпечення праці ВПО та ветеранів війни;
- забезпечення доступу біженців та інших вимушено переміщених осіб до ринку праці;
- надання допомоги та підтримки державі з боку міжнародних організацій у забезпеченні доступності до ринку праці всіх категорій населення та створення гідних і продуктивних робочих місць;
- застосування справедливих практик найму працівників, попередження та зменшення ризиків торгівлі людьми;
- підтримка реінтеграції мігрантів, які повернуться в країну, зокрема сприяння їх зайнятості та підприємництву [2, с. 66].

Дослідники Новікова О., Хандій О., Шамілева А. та ін. пропонують для зниження рівня безробіття та збереження трудового й освітнього потенціалу запровадити розробку і реалізацію таких першочергових і превентивних заходів, як: створення нових робочих місць внаслідок релокації бізнесу за рахунок відкриття різних за розміром підприємств; у найменш постраждалих, внаслідок воєнних дій, регіонах доцільно реалізовувати адресні заходи з підтримки зайнятості (зокрема, в межах поточної державної програми з переміщення працівників і підприємств); потребують розробки та втілення програми щодо забезпечення мобільності та перекваліфікації працівників для переходу в пріоритетні сектори та географічні райони, де вони зможуть компенсувати дефіцит професійних компетенцій і трудових ресурсів; створення можливості професійної діяльності для осіб з особливими потребами з наданням їм гнучкого графіка; створення додаткових робочих місць через цифровізацію економіки та суспільства; слід визначити пріоритетним розвиток тих видів економічної діяльності, що здатні забезпечити економічне відродження та економічну реконструкцію країни, та призвести до появи численних нових робочих місць [2, с. 66]. Слід зазначити, що в цілому вдалі пропозиції фахівців не дають відповіді на питання визначення шляхів доступу до нових ринків, реакції на зміни кон'юнктури традиційних та ін.

Сьогодні на ринку праці проявляються численні негативні тенденції, що очікувано обумовлюватимуть зниження рівня ділової активності, призведуть до скорочення робочих місць, посилення працедефіцитної кон'юнктури ринку праці як на територіях, де ведуться воєнні дії, так і у відносно тилових. Зниження купівельної спроможності населення і ресурсно-фінансових можливостей суб'єктів господарювання призводить до втрати замовлень, що сьогодні є головною проблемою організації виробництва та бізнес-діяльності більше 50 % вітчизняних представників бізнесу. На фоні нестачі потрібного за професійно-кваліфікаційним рівнем персоналу (17 % суб'єктів господарювання бракує працівників, а 15 % мають проблемну потребу в збереженні ключових співробітників) [10], вихід на нові ринки і модернізація діяльності для бізнес-структур та підприємців стають проблематичними.

На думку дослідників, на ринку праці в процесі повоєнного відродження можуть відбутися такі відчутні зміни: поширення гібридного (зокрема, домашньо-офісного) формату роботи; зростання попиту на перекваліфікацію та

підвищення рівня цифрових навичок; збільшення затребуваності програм зі збереження або відновлення здоров'я працівників, поліпшення умов праці; збільшення попиту на професії з новими концептуальними навичками; зростання переліку професій, які пов'язані з медичною і психологічною реабілітацією військових і ветеранів; суттєве зростання попиту на робочі спеціальності та лінійних спеціалістів у будівництві, архітектурі, оборонній промисловості, енергетиці, менеджерів з продажу; зростання зайнятості внаслідок розвитку мікро-підприємницьких послуг на експорт [2, с. 66].

Злободенним питанням для дослідників, що переймаються публічною політикою зайнятості, є визначення професійних, кваліфікаційних та особистісних характеристик фахівців для післявоєнного відновлення та післявоєнного розвитку. Безперечно, прийняття і реалізація економічної стратегії України впливатиме на потребу у фахівцях і вимоги до них. Дослідники пропонують робити акценти на поверненні біженців та успішній реінтеграції їх в нових умовах, відновленні та розвитку внутрішнього ринку. Галузями, які насичуватимуть внутрішній ринок і демонструватимуть найбільші темпи приросту імовірно можуть стати: будівництво, сільське господарство, виробництво продуктів харчування, оптова та роздрібна торгівля, сфера логістики, виробництво хімічної продукції, електроустаткування, меблів. При цьому створення доданої вартості має концентруватися у традиційно розвинених видах економічної діяльності – сільському господарстві і IT-сфері, які забезпечували значну частину валютних надходжень країни [17].

Така наукова позиція є дещо дискусійною, бо після воєнних дій внутрішня економічна система країни, внутрішній ринок продукції, внутрішній ринок праці та ін. зазнали значного руйнівного впливу і економічний потенціал настільки згортається, що наявними внутрішніми ресурсами не тільки відновити, а й збалансувати економічну систему буде досить складно. Повернення біженців створюватиме додаткове навантаження на економічну систему, бо перевищення в разі пропозиції робочої сили над попитом на працю унеможливає повернення їм рівня та якості довоєнного життя, що створюватиме контраст з умовами життя за кордоном і мотивуватиме активних мігрантів з високою професійною кваліфікацією і освітнім рівнем до інтеграції в економічні системи приймаючих країн.

Проте, заслуговують на увагу пропозиції щодо визначення з боку держави пріоритетних напрямків відновлення параметрів ринку праці на якісно новому рівні з огляду на неможливість відновлення довоєнного стану ринку праці та довготривалістю процесів реконструкції. На думку дослідників, пріоритетні напрямки мають включати: відновлення людського потенціалу та капіталу, створення стимулів для швидкого працевлаштування працівників, формування дієвих програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації згідно поточної ситуації, залучення донорських інструментів до створення нових робочих місць, прогнозування професій, які в короткостроковій та середньостроковій перспективі будуть користуватися попитом на ринку праці згідно вимог нової реальності, формування системи мотиваторів до швидкого працевлаштування, створення програм зайнятості для ВПО, розвиток дистанційних форм зайнятості, стимулювання підприємництва та ін. [17].

Учені Любомудрова Н., Гойчук В. та ін. слушно наголошують, що програми стабілізації ринку праці мають містити: заходи із залучення мігрантів (як українців так і іноземців) та фінансів заробітчани в економіку країни; захо-

ди, щодо створення відповідних умов для самозайнятості населення; заходи з модернізації системи соціального захисту населення, поліпшення умов праці, удосконалення системи оплати праці; підтримки престижності робітничих професій; заходи з державної підтримки високотехнологічних виробництв та наукоємного сільського господарства; проекти і програми щодо перепрофілювання та підвищення кваліфікації, забезпечення зайнятості молоді, поширення дуальної освіти; механізми впровадження відповідних систем для визначення покликання та виявлення здібностей в певних професійних напрямках; заходи щодо подолання тіньової економіки та тіньової зайнятості населення; заходи підтримки розвитку малого та середнього бізнесу та самозайнятості та ін. [25].

На думку В. Шебаніна і Ю. Кормишкіна, перспективними сферами розширення зайнятості на території сільських громад є два напрями: стимулювання розвитку сільськогосподарського виробництва (бажано з створенням агроекологічних кластерів) та поширення несільськогосподарської зайнятості, яка абсорбує робочу силу, що вивільняється з аграрних підприємств і домогосподарств; дозволяє нівелювати сезонність аграрної праці, сформувати багатогалузеву структуру зайнятості сільського населення, уповільнити темпи і мінімізувати негативні наслідки сільської міграції, створити умови для закріплення молоді на селі за рахунок розвитку виробництв, які вимагають високої кваліфікації, підвищити доходи селян, знизити рівень бідності на селі, підвищити мобільність робочої сили; формувати занятість, орієнтовану на ціннісні переваги різних соціальних верств сільського населення [4, с. 8-9].

Слід зазначити, що розвиток сільськогосподарського виробництва у великих агропідприємствах спричинює оптимізацію ресурсів, в тому числі і трудових, значно підвищує продуктивність праці, що, у свою чергу, лише опосередковано і незакономірно сприяє (а іноді стримує і обмежує) розвиток зайнятості сільського населення. Інша річ – малий та середній агробізнес, який за своїм характером є працемістким і навіть відносно невелике збільшення фінансового результату діяльності може мати наслідком створення додаткових робочих місць (офіційно чи приховано). Утримання одного працівника станом на січень 2023 р. коштує фермеру від 100 тис. грн на рік за умов офіційної зайнятості (при цьому грошовий ефект працівника складає від 65 тис. грн на рік) і від 80 тис. грн на рік за умов тіньової зайнятості (при цьому грошовий ефект працівника складає від 80 тис. грн на рік). Тобто, при достатньому збільшенні доходів мікро та малих суб'єктів агробізнесу на території сільської територіальної громади з високою імовірністю зростатиме кількість вакансій (як офіційних, так і прихованих) за рахунок сільськогосподарського виробництва. Зростання ж доходів цих суб'єктів обмежується і стримується їх типовою бізнес-моделлю та нерозвиненістю інфраструктури аграрного ринку, яка має їх обслуговувати.

Л. Кустріч слушно зазначає, що швидкий та інтенсивний розвиток агробізнесу в Україні неможливий без розвинутої транспортної інфраструктури, оскільки проблема агрологістики є ключовою для українських аграріїв. Сьогодні має місце низький рівень налагодження логістичних процесів та логістичної інфраструктури, що може бути вирішено створенням агрологістичного хабу як інноваційної форми логістичного центру. Л. Кустріч визначає «агрологістичний хаб» як територіально визначений об'єкт, на якому реалізуються процеси планування, організації, контролю й управління операціями з

транспортування, зберігання, первинної переробки, пов'язані з доведенням аграрної продукції від аграрного товаровиробника до кінцевого споживача. Такі хаби можуть забезпечити створення економічних та господарських зв'язків між товаровиробником та споживачем, зниження транзакційних витрат у системі товароруху для підвищення конкурентоспроможності вітчизняного продовольства на внутрішньому та міжнародних ринках, становлення системи відстежування продукції, що гарантує її якість та безпеку в усьому логістичному ланцюзі [15].

Дана пропозиція, на нашу думку, є надзвичайно актуальною і найбільший ефект (з позицій позитивного впливу на зайнятість сільського населення) може спричинити саме для мікро-, малих- та середніх суб'єктів господарювання в сфері сільськогосподарського виробництва. Проте, проблемними питаннями залишаються такі: якою має бути організаційно-правова форма таких хабів, хто є власниками, яким є економічний механізм їх функціонування, хто привласнюватиме новостворену додану вартість, хто надає гарантії, яка позиція органів державної влади та контролюючих структур та ін. [32]. Уся ця сукупність проблемних питань може викликати недовіру у природно обережних аграріїв, що звикли зважувати усі ризики, впливи і наслідки.

Хоча, звісно, у деяких європейських країнах (напр., Іспанія і Польща) функціонують регіональні гуртово-розподільчі центри, які за своєю економічною і організаційною сутністю є агрологістичними хабами. Тобто організаційні структури для формування системи зберігання, постачання та збуту сільськогосподарської продукції, які опікуються питаннями заготівлі, зберігання, переробки та підготовки до продажу продукції [15]. Проте, вдалий досвід розвинутих країн може не сприйматися практикою господарювання та суб'єктами економічної системи нашої країни через інші рушійні сили, стимули та економічні звички (прикладом такого «неприживання» кращої закордонної практики можна вважати сільськогосподарську обслуговуючу кооперацію, кредитні спілки і кооперативні банки в Україні).

Несільськогосподарські форми зайнятості для мешканців сільських територіальних громад є і привабливими і проблемними. Несільськогосподарська підприємницька діяльність може здійснюватися за такими напрямками: сільський туризм (зокрема, зелений, медичний, кулінарний тощо); надання комунальних і побутових послуг; ефективне використання природних ресурсів в місцевих промислах; удосконалення власних компетенцій та перетворення їх на інноваційні ідеї, що здатні реорганізувати традиційну господарську діяльність у сільському способі життя та розширити сфери докладання праці шляхом дистанційної зайнятості та ін. [4, с. 9].

Розвиток сільського підприємництва, на думку фахівців, може призвести до розширення сфери зайнятості у несільськогосподарській сфері та передбачає пошук унікального поєднання ресурсів, спрямованих на підвищення соціально-екологічної та економічної цінності сільської місцевості переважно шляхом диверсифікованого використання місцевих ресурсів (зокрема – землі, води, ліси, надра) у сферах туризму та рекреації, народних промислів, спорту, професійної підготовки, торгівлі, інформаційних та консультаційних послуг [16].

Свого часу значні позитивні очікування у науковців аграрного спрямування були пов'язані із розвитком особистих селянських господарств, бо вбачалося, що вони забезпечать виробництво достатнього обсягу нішевих продуктів сільського господарства, мінімізують проблему зайвої робочої сили

(що почала з'являтися у зв'язку з реформуванням аграрного сектора, підвищення продуктивності праці і спрощення різноманіття видів діяльності аграрних підприємств) та сприятимуть забезпеченню продовольчої безпеки країни. Проте ситуація виявилася не однозначною.

Сьогодні в особистих селянських господарствах зайнято, за різними оцінками, від 2 до 4–5 млн осіб залежно від методики обчислень. Однак, за оцінками експертів, після ухвалення закону про ринок землі потреба в працівниках сільського господарства знизиться до 200250 тисяч осіб [16]. Також слід зазначити, що можливості зайнятості у формі сільського підприємництва та самозайнятості обмежуються численними чинниками, зокрема, недостатньою розвиненістю інфраструктури, значною віддаленістю ринкових інституцій, відносно невеликим результатом діяльності, що не покриває навіть трансакційних витрат та ін.

На нашу думку, публічне управління зайнятістю сільського населення має спрямовуватися не на надання фінансової допомоги і фінансових стимулів для створення середніми та великими підприємствами (zareєстрованими в межах сільських територіальних громад) додаткових робочих місць, і не стільки на оплату перепідготовки сільських мешканців, скільки на створення інфраструктурного забезпечення для розвитку самозайнятості та сільського підприємництва. Для цього у кожній сільській територіальній громаді доцільно створити заготівельно-збутові пункти (або центри). Враховуючи, що для сільських підприємців, самозайнятих та малих підприємств можуть мати місце найрізноманітніші види діяльності (зокрема, від виробництва нішевої сировини для продуктів харчування, до народних ремесел і цифрових послуг), заготівельно-збутові пункти мають бути багатофункціональними.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Проведене вище теоретичне дослідження дозволяє зробити такі агреговані висновки.

1) Публічне управління зайнятістю населення сільських територіальних громад в умовах повоєнного відновлення країни в першу чергу має спиратися на інструменти інфраструктурного забезпечення можливості трудової діяльності, сільського підприємництва та самозайнятості. Мікро, малим та середнім суб'єктам господарювання потрібна державна допомога у питаннях доступу на ринки інших країн, логістичного забезпечення, розв'язання проблем збуту та ін.

2) Розв'язання проблем зайнятості населення сільських територіальних громад у найближчій перспективі можливе через підтримку розвитку сільського підприємництва та самозайнятості при одночасному створенні за участю територіальних громад багатофункціональних кооперативно-комунальних заготівельно-збутових пунктів, об'єднаних у загальнонаціональну мережу.

3) Щоб вирішити проблему довіри селян до діяльності таких структур, потрібно їх створити у формі багатофункціональних кооперативно-комунальних заготівельно-збутових пунктів з безпосередньою участю селян-клієнтів і територіальної громади (частка і роль територіальної громади має бути не менше 50 %). При цьому, враховуючи проблемний досвід кооперативного руху, ініціатива і основні організаційні заходи мають бути прерогативою саме територіальної громади. Такі первинні пункти (на території сільських територіальних громад) мають бути об'єднані у національну мережу із створенням підконтрольних переробних, логістичних та ін. підприємств (бажано з

подібною формою власності та економічним механізмом) та пов'язані діловими зв'язками різними кооперативними організаціями і союзами розвинутих країн, що дозволить малим сільським виробникам через формування спільної пропозиції виходити на зовнішні ринки з високим ступенем довіри до організаційної форми цього інноваційного об'єкта ринкової інфраструктури.

4) Подальших досліджень потребують питання правового забезпечення публічної підтримки створення і функціонування елементів ринкової інфраструктури для обслуговування суб'єктів сільського мікропідприємництва та самозайнятих.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Чалюк Ю. О. Глобальний соціально-економічний розвиток в умовах VUCA, SPOD, DEST та BANI світу. *Економіка та суспільство*. 2022. № 36. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1133/1091> (дата звернення 28.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-36-21>
2. Новікова О. Ф., Хандій О. О., Шамілева Л. Л. Втрати трудового та освітнього потенціалу України за період воєнного стану. *Бізнес Інформ*. 2022. № 5. С. 62-69. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-5-62-69>
3. Гошовська О. В., Тревого О. І. Механізми публічного управління для відновлення військової економіки. *Економіка та суспільство*. 2022. № 38. (дата звернення 15.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-38-24>
4. Шебанін В. С., Кормишкін Ю. А. Диверсифікація використання трудового потенціалу сільських територій. *Економіка АПК*. 2020. № 8. С. 6–12. DOI: <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202008006>
5. Возняк Г. В., Капленко Г. В., Коваль В. М. Децентралізація як основа зміцнення фінансової самодостатності та розвитку територіальних громад. *Економіка та суспільство*. 2022. № 42. (дата звернення 21.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-24>
6. Ільченко Т. В., Застрожнікова І. В. Роль аграрного підприємництва у розвитку територіальних громад. *Економіка та суспільство*. 2022. № 37. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1194> (дата звернення 05.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-21>
7. Іванов Ю. Б., Іванова О. Ю. Методичний підхід до вибору напрямів просторового розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації та воєнного стану. *Бізнес Інформ*. 2022. № 7. С. 67–73. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-7-67-73>
8. Онешко С. В., Башлай С. В., Короленко О. Б. Особливості збереження та підтримання економічного потенціалу України в умовах війни. *Економіка та суспільство*. 2022. № 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1440> (дата звернення 17.11.2023). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-4>
9. Кузнєцова Л. І. Траєкторії розвитку основних видів економічної діяльності України у повоєнний період. *Економіка та суспільство*. 2022. № 43. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1741> (дата звернення 17.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-43-57>
10. Васильців Т. Г., Левицька О. О., Рудковський О. В. Структурні диспропорції і дисбаланси ринку праці областей Карпатського регіону України в умовах війни: тенденції, загрози, орієнтири політики стабілізації й використання можливостей. *Економіка та суспільство*. 2022. № 37. (дата звернення 28.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-37>
11. Маршавін Ю. М., Кицак Т. Г., Кирилюк В. В. Посилення конкурентоспроможності ринку праці України в нових соціально-економічних реаліях. *Економіка та суспільство*. 2022. № 40. (дата звернення 28.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-2>
12. Негрей М. В., Тараненко А. А., Костенко І. С. Аграрний сектор України в умовах війни: проблеми та перспективи. *Економіка та суспільство*. 2022. № 40. (дата звернення 17.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-38>
13. Бойченко Е. Б., Нікітіна Я. О. Узагальнення вітчизняного досвіду щодо розбудови територій пріоритетного розвитку. *Економіка та суспільство*. 2022. № 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1451/1396> (дата звернення 17.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-14>

14. Добрунік Т. П., Кузнецова О. В. Проблеми і напрямки розвитку аграрного сектору України в умовах економічної нестабільності. *Економіка та суспільство*. 2022. № 42. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1619> (дата звернення 28.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-25>
15. Кустрич Л. О. Агрологістичні хаби як невід'ємна складова розвитку аграрного сектору України. *Економіка та суспільство*. 2022. № 39. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1350> (дата звернення 05.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-39-14>
16. Томашук І. В., Хаєцька О. П. Вплив аграрного сектору економіки на сталий розвиток сільських територій. *Економіка та суспільство*. 2022. № 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1434/1381> (дата звернення 05.12.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-1>
17. Штундер І. О. Ринок праці України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2022. № 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1453> (дата звернення 05.12.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-22>
18. Пронько Л. М. Економічні аспекти відтворення людського капіталу сільських територій. *Агросвіт*. 2022. № 9-10. С. 62–68. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2022.9–10.62>
19. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 10.01.2022. Міністерство розвитку громад та територій України. Презентація. Довідкові матеріали. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf> (дата звернення 10.11.2022).
20. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 12.11.2022).
21. Рогозян Ю. С. Інноваційна траєкторія розвитку регіональної економіки як стратегічного фактору відновлення територій в умовах війни. *Економіка та суспільство*. 2023. № 47. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-47-12> (дата звернення 05.11.2022).
22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій : Закон України від 9 лип. 2022 р. № 2389-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
23. Місцевий економічний розвиток у територіальних громадах. Антикризисні інструменти у воєнний і післявоєнний період : посіб. для органів місц. самовряд. Лівів 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/838/LED.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).
24. Шумська Г. М. Розробка напрямів забезпечення дієвості публічного управління як основи соціально-економічного розвитку України. *Бізнес Інформ*. 2023. № 1. С. 177–184. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2023-1-177-184>
25. Любомудрова Н. П., Гойчук В. І. Зміни на ринку праці в умовах воєнного стану та перспективи післявоєнного відновлення. *Економіка та суспільство*. 2022. № 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1462/1407> (дата звернення 10.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-31>
26. War in the Region. Europe and Central Asia Economic Update. World Bank Group. Spring 2022. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099517406012214353/idu0e3baf4c505b0104d8e08bc9054428139f5ab> (дата звернення 10.11.2022).
27. Seven ways Russia's war on Ukraine has changed the world. 20 February 2023. URL: https://www.chathamhouse.org/2023/02/seven-ways-russias-war-ukraine-has-changed-world?gclid=Cj0KCQjw8e-gBhD0ARIsAJiDsaW3697Lr81RwIVJFebcHD85Hz8xRStgt_qF2CFyWTGcGt0SYYHndV4aAieIEALw_wcB (дата звернення 25.10.2022).
28. International Organization for Migration. URL: <https://www.iom.int> (дата звернення 20.10.2022).
29. Урядова програма безповоротних грантів для створення та розвитку власного бізнесу URL: <https://erobota.diia.gov.ua/> (дата звернення 20.10.2022).
30. е:Робота: гранти від держави на відкриття чи розвиток бізнесу. Міністерство економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=94321ef8-1418-479c-a69f-f3d0fdb8b977&title=Robota-GrantiVidDerzhaviNaVidkrittiaChiRozvitokBiznesu> (дата звернення 20.10.2022).
31. Уряд активізує підприємництво та зайнятість населення: грантові програми, відшкодування ЄСВ та частини зарплати. Міністерство економіки України. URL: <https://www.>

kmu.gov.ua/news/uriad-aktyvizuiie-pidpriemnytstvo-ta-zainiatist-naselennia-hrantovi-prohamy-vidshkoduvannia-iesv-ta-chastynu-zarplaty (дата звернення: 20.10.2022).

32. Дунаев І.В., Чернявський К.О. Уточнення концептуальних основ стратегії промислової диверсифікації: врахування регіонального контексту для потреб сільських територій. Актуальні проблеми державного управління. 2020. № 2. С. 42–61. (дата звернення: 20.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.34213/ap.20.02.05>

Стаття надійшла до редакції 18.11.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 10.12.2022 р.

Babaiev V. Y.,

PhD in Public Administration,

*Associate Professor of Economic Policy and Management Department,
Education and Research Institute of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine*

e-mail: babaievV@ukr.net <https://orcid.org/0000-0001-8652-2974>

Babaieva I. O.,

*Postgraduate student of the Department of Personnel Management and Entrepreneurship,
Education and Research Institute of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine*

e-mail: lmeneg98@ukr.net <https://orcid.org/0000-0002-7245-9297>

PUBLIC ADMINISTRATION OF EMPLOYMENT OF THE POPULATION OF RURAL TERRITORIES UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE AND POST-WAR RECONSTRUCTION

Abstract. The scientific study highlights the general situation that has developed under martial law, namely mass migration of the population, reduction of the economically active population, reduction of labor and educational potential, significant civilian casualties, and an increase in the number of people with disabilities and psycho-emotional disorders.

Attention is focused on the importance of the effectiveness of public policy in solving issues of promoting employment of the population, creating jobs, promoting self-employment and the development of entrepreneurship. The activities of local self-government bodies, namely, united territorial communities, regarding the solution of urgent issues regarding their functioning in new conditions, and especially meeting the needs of the army, accommodation of relocated enterprises, life support for internally displaced persons, formation and distribution of humanitarian aid, etc., were considered.

The need to replace the passive measures of the state employment policy with active ones has been proven, namely, assistance in promoting employment through retraining, opening one's own business, training, etc. It is substantiated that the development of employment in rural areas is possible through the support of non-agricultural activities, provided that there are no other agricultural areas of employment in the settlement.

The advantages and disadvantages of the government program for the relocation of enterprises, the "eRobota" project, are considered, and the attention is focused on the effects of these programs both for the territory of the country as a whole and for rural territorial communities in particular. A method of solving the problem of agrarians regarding the disruption of logistics processes and transport connections by creating agro-logistics hubs is given.

It is proposed to create multifunctional cooperative and communal procurement and sales points to support rural entrepreneurship and self-employment.

Keywords: *public employment management, employment of rural population, business relocation, labor market, rural entrepreneurship.*

REFERENCES

1. Chaliuk, Yu.O. (2022). Global socio-economic development in vuca, spod, dest and bani world. *Economy and society*, vol. 36. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1133/1091> (accessed: 28.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-36-21> [in Ukrainian].
2. Novikova, O.F., Khandii, O.O., Shamileva, L.L. Losses of the Labor and Educational Potential of Ukraine During Martial Law. *Biznes Inform*, vol. 5, 62–69. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-5-62-69> [in Ukrainian].
3. Hoshovska, O.V., Trevoho, O.I. (2022) Public administration tools for recovery of the military economy. *Economy and society*, vol. 38. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1281> (accessed: 15.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-38-24> [in Ukrainian].
4. Shebanin, V.S., Kormyshkin, Yu.A. Diversification of labor potential use of rural areas. *Ekonomika APK*, vol. 8, 6–12. DOI: <https://doi.org/10.32317/2221-1055.202008006> [in Ukrainian].
5. Vozniak, H.V., Kaplenko, H.V., Koval, V.M. (2022) Decentralization as a basis for strengthening financial self-sufficiency and development of territorial communities. *Economy and society*, vol. 42. <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1624> (accessed: 21.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-24> [in Ukrainian].
6. Ilchenko, T.V., Zastrozhnikova, I.V. (2022) The role of agricultural enterprise in the development of territorial communities. *Economy and society*, vol. 37. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1194> (accessed: 05.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-21> [in Ukrainian].
7. Ivanov, Yu.B., Ivanova, O.Yu. (2022). The Methodical Approach to the Selection of Directions of Spatial Development of Amalgamated Territorial Communities in the Context of Decentralization and Martial Law. *Biznes Inform*, vol. 7, 67–73. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2022-7-67-73> [in Ukrainian].
8. Oneshko, S.V., Bashlaj, S.V., Korolenko, O.B. (2022). Features of preserving and maintaining Ukraine's economic potential during war. *Economy and society*, vol. 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1440> (accessed: 17.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-4> [in Ukrainian].
9. Kuznietsova, L.I. (2022). Tracks of development of the main types of economic activities in Ukraine in the post-war period. *Economy and society*, vol. 43. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1741> (accessed: 17.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-43-57> [in Ukrainian].
10. Vasylytsiv, T.H., Levytska, O.O., Rudkovskiy, O.V. (2022). Structural disproportions and imbalances in the labor market of oblasts of the carpathian region of Ukraine in the conditions of war: trends, threats, orientations for stabilization policy and use of opportunities. *Economy and society*, vol. 37. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1196/1153> (accessed: 28.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-37> [in Ukrainian].
11. Marshavin, Yu.M., Kytsak, T.H., Kyrlyuk, V.V. (2022). Strengthening the competitiveness of the labor market of Ukraine in the new socio-economic realities. *Economy and society*, vol. 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1438> (accessed: 28.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-2> [in Ukrainian].
12. Nehrej, M.V., Taranenko, A.A., Kostenko, I.S. (2022). Ukrainian agricultural sector in war time: problems and prospects. *Economy and society*, vol. 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1474> (accessed: 17.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-38> [in Ukrainian].
13. Bojchenko, E.B., Nikitina, Ya.O. (2022). Generalization of domestic experience regarding the development of priority development territories. *Economy and society*, vol. 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1451/1396> (accessed: 17.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-14> [in Ukrainian].
14. Dobrunik, T.P., Kuznietsova, O.V. (2022). Problems and directions of the development of the agricultural sector of Ukraine in conditions of economic instability. *Economy and society*, vol. 42. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1619> (accessed: 28.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-25> [in Ukrainian].
15. Kustrich, L.O. (2022). Agro-logistical hubs as an integral part of the development of Ukraine's agricultural sector. *Economy and society*, vol. 39. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1350> (accessed: 05.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-39-14> [in Ukrainian].

16. Tomashuk, I.V., Khaietska, O.P. (2022). The influence of the agricultural sector of the economy on the sustainable development of rural areas. *Economy and society*, vol. 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1434/1381> (accessed: 05.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-1> [in Ukrainian].
17. Shtunder, I.O. (2022). The labor market of Ukraine under the conditions of the marital state. *Economy and society*, vol. 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1453> (accessed: 05.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-22> [in Ukrainian].
18. Pronko, L.M. (2022). Economic aspects of human capital reproduction in rural areas. *Ahrosvit*, vol. 9-10, 62–68. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2022.9—10.62> [in Ukrainian].
19. Monitorynh reformy mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady stanom na 10.01.2022. (2022) *Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorij Ukrainy*. Prezentatsiia. Dovidkovi materialy. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf> (accessed: 10.11.2022). [in Ukrainian].
20. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 liutoho 2022 r. № 64/2022. (2022) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (accessed: 12.11.2023).
21. Rohozian Yu. S. (2023). Innovative trajectory of the regional economy development as a strategic factor in the restoration of territories in the war conditions. *Economy and society*, vol. 47. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2091/2019> (accessed: 05.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-47-12> [in Ukrainian].
22. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy schodo zasad derzhavnoi rehionalnoi polityky ta polityky vidnovlennia rehioniv i terytorij: Zakon Ukrainy vid 9 lyp. 2022 r. № 2389-IX. (2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (accessed: 10.11.2022).
23. Mistsevyy ekonomichnyj rozvytok u terytorialnykh hromadakh. Antykrizovi instrumenty u voiennyj i pislivoiennyj period. (2022). *Posibnyk dlia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia*. Liviv, p. 75. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/838/LED.pdf> (accessed: 10.11.2022).
24. Shumska, H.M. (2023). Elaborating the Directions for Ensuring the Effectiveness of Public Administration as a Basis for Socioeconomic Development of Ukraine. *Biznes Inform*, 1, 177–184. DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2023-1-177-184> [in Ukrainian].
25. Liubomudrova, N.P., Hojchuk, V.I. (2022). Changes in the labor market under the conditions of martial law and prospects for post-war recovery. *Economy and society*, vol. 40. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1462/1407> (accessed: 10.11.2022). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-40-31> [in Ukrainian].
26. War in the Region. Europe and Central Asia Economic Update. World Bank Group. Spring 2022. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099517406012214353/idu0e3baf4c505b0104d8e08bc9054428139f5ab> (accessed: 10.11.2022).
27. Seven ways Russia's war on Ukraine has changed the world. 20 February 2023. URL: https://www.chathamhouse.org/2023/02/seven-ways-russias-war-ukraine-has-changed-world?gclid=Cj0KCQJw8e-gBhD0ARIsAJiDsaW3697Lr81RwIVJFebcHD85Hz8xRStgt_qF2CFywTGcGt0SYyhndV4aAielEALw_wcB (accessed: 25.10.2022).
28. International Organization for Migration. URL: <https://www.iom.int> (accessed: 20.11.2022).
29. Uriadova prohrama bezpovorotnykh hrantiv dlia stvorennia ta rozvytku vlasnoho biznesu. URL: <https://erobota.dia.gov.ua/> (accessed: 20.10.2022).
30. ie:Robota: hranty vid derzhavy na vidkryttia chy rozvytok biznesu. Ministerstvo ekonomiky Ukrainy. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=94321ef8-1418-479c-a69f-f3d0fdb8b977&title=Robota-GrantiVidDerzhaviNaVidkryttiaChiRozvitokBiznesu> (accessed: 20.10.2022).
31. Uriad aktyvizuie pidprijemnytstvo ta zajniatist naselennia: hrantovi prohramy, vidshkoduvannia YeSV ta chastyny zarplaty. Ministerstvo ekonomiky Ukrainy. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-aktyvizuie-pidprijemnytstvo-ta-zainiatist-naselennia-hrantovi-prohramy-vidshkoduvannia-iesv-ta-chastyny-zarplaty> (data zvernennia 20.10.2022).
32. Dunayev, I.V., Chernyavskiy, K.O. Clarification of the conceptual basis for industrial diversification strategy: considering a regional context for rural areas needs. *Actual problems of public administration*, 2020, 2, 42–61. (data zvernennia 20.10.2022). DOI: <https://doi.org/10.34213/an.20.02.05> [in Ukrainian].

The article was received by the editors 18.11.2022.

The article is recommended for printing 10.12.2022.

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Збірник наукових праць

№ 2 (61) / 2022

Українською та англійською мовами

Заснований у 1997 р.
Свідоцтво про Державну реєстрацію
Серія КВ № 15528-4100ПР від 6 липня 2009 р.

Виходить двічі на рік

Відповідальний за випуск
доктор наук з державного управління, професор
Ігор Володимирович Дунаєв

Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Підписано до друку 30.12.2022. Формат 70x100¹/₁₆.
Папір офсетний. Гарнітура Bookman Old Style. Друк цифровий.
Умов. друк. арк. 14,51. Обл.-вид. арк. 16,8.
Наклад 50 прим. Зам.

Видавець і виготовлювач
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна
61022, Харків, майдан Свободи, 4.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3367 від 13.01.09