

ISSN 1684-8489

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

№
1(68)

No.
1(68)

**АКТУАЛЬНІ
ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

**PRESSING
PROBLEMS
OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

*Збірник наукових
праць*

*Collection of Scientific
Works*

Заснований у 1997 р.

Founded in 1997

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.

Засновником є Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна.

Видається двічі на рік – у червні та грудні

Заснований у 1997 р.

Затверджено до друку рішенням Вченої ради Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, протокол № 9 від 25 травня 2026 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

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;

Вілліє Крістіан, доктор філософії (Ph.D.) у галузі культурних та соціальних студій Департамент географії та просторового планування Університету Люксембургу, Люксембург;

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 економіки, проф., Латвійський університет природничих наук і технологій, Латвія;

Круглов Віталій Вікторович, д-р наук з держ. упр., доц., Харківський національний університет будівництва і архітектури, 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;

Рієжа Байба Арвідівна, д-р економ. наук, проф., Латвійський університет наук про життя і технології, Латвія

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 «сліпе» рецензування

Ідентифікатор медіа у Реєстрі суб'єктів у сфері медіа: R30-04478

(Рішення № 1538 від 09.05.2024 р. Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. Протокол № 15)

Адреса редакційної колегії:

61022, м. Харків, майдан Свободи, 4, кімната 6-50;

контактний телефон головного редактора: +38050-400-48-50,

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.

Founder: V.N. Karazin Kharkiv National University

Published semiannually – in June and December

Founded in 1997

Approved for publication by the Academic Council of the V.N. Karazin Kharkiv National University, protocol number 9 from 25.05.2026.

Since 2005 it 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. 1643

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

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;

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

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

Christian Wille, Ph.D. in Cultural Geography, Department of Geography and Spatial Planning, University of Luxembourg (Luxembourg);

Baiba Rivža, Dr of Economics, Full Professor, Latvian Academy of Agricultural and Forestry Sciences, Latvia

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

Media identifier in the Register of the field of Media Entities: R30-04478

(Decision № 1538 dated May 9, 2024 of the National Council of Television and Radio Broadcasting of Ukraine. Protocol № 15)

Editorial Board Address:

61022, Kharkiv, 4 Svobody Sq., room 6-50;

Phone number (Chief Editor): +38050-400-48-50

e-mail: apdu_journal_idu@karazin.ua

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Латинін Микола Анатолійович, Руденко Ольга Мстиславівна

Управлінська модель розвитку адаптивної спортивно-реабілітаційної інфраструктури для ветеранів у громадах України 8

Бутенко Гліб Ярославович

Концепція незворотної суб'єктності держави у відносинах з міжнародними фінансовими організаціями: механізм «цифрового замка» та уроки чотирьох країн 30

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Сікало Максим Володимирович

Управлінська методологія цифрової інтеграції: суверенітет, когерентність, адаптація 48

Кушнір Володимир Миколайович

Безбар'єрність як наскрізна вимога цифрової трансформації механізмів публічного управління спортивною інфраструктурою України 67

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Дунаєв Ігор Володимирович, Гавриленко Микита Олександрович

Діагностика функціональних меж цифрової платформи DREAM у публічному управлінні державними активами України 84

Кірюхін Олексій Михайлович

Транскордонні асиметрії багаторівневого управління в ЄС: приклад громадян України, які перебувають під тимчасовим захистом 105

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Кудь Александр Александрович

Правосуб'єктність інформаційного ресурсу як передумова цифрового суверенітету у публічному управлінні 127

Крамаренко Ігор Володимирович

Нормативно-правові механізми внутрішнього аудиту в Україні: сучасний стан, виклики та напрями вдосконалення 148

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

Александров Олексій Васильович, Палій Євгенія

Каскад вікон 2026–2027: цифрове євро, токенизовані депозити і моменти вибору для українського публічного управління..... 166

Резніков Валерій Володимирович

Історія становлення державної служби в Європейському Союзі..... 193

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Озлю Рукіє Мехтап

Призначення урядових уповноважених на заміну усунутих від посади мерів: за межами адміністративної опіки в Турецькій Республіці..... 218

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Васильковський Олександр Тимофійович, Аймедов Костянтин Володимирович

Специфікація як механізм забезпечення якості послуги психологічного відновлення військовослужбовців у публічному управлінні..... 236

***Бульба Володимир Григорович, Коновалова Ірина Василівна,
Федченко Сергій Володимирович***

Використання університетами України публічно-приватного партнерства для забезпечення якості вищої освіти..... 256

Луценко Світлана Миколаївна, Пінчук Діана Миколаївна

Проектування як інноваційний інструмент державно-громадського управління післядипломною педагогічною освітою..... 271

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Latynin Mykola Anatoliiovych, Rudenko Olha Mstyslavivna

Management model for the development of adaptive sports and rehabilitation infrastructure for veterans in Ukrainian communities 8

Butenko Hlib Yaroslavovych

The concept of irreversible state subjectivity in relations with international financial /organisations: the “digital lock” mechanism and lessons from four countries 30

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Sikalo Maksym Volodymyrovych

A public management methodology for digital integration: sovereignty, coherence, adaptation..... 48

Kushnir Volodymyr Mykolayovych

Barrier-Free Environment as a Cross-Cutting Requirement of the Digital Transformation of Public Management Mechanisms for Sports Infrastructure in Ukraine..... 67

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT

Dunayev Igor Volodymyrovych, Havrylenko Mykyta Oleksandrovych

Diagnosis of functional boundaries of the digital platform DREAM in public management of state assets of Ukraine 84

Kiryukhin Oleksiy Mikhailovich

Cross-border Asymmetries of EU Multi-level Governance : The Case of Ukrainian Citizens Under Temporary Protection 105

POLITICAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kud Aleksandr Aleksandrovych

Legal Personality of an Information Resource as a Precondition for Digital Sovereignty in Public Administration 127

Kramarenko Ihor Volodymyrovych

Regulatory and legal mechanisms of internal audit in Ukraine: current state, challenges, and directions for improvement 148

PUBLIC SERVICE: ASPECTS AND PRACTICE

Aleksandrov Oleksii Vasyliovych, Paliy Yevheniia

The cascade of windows 2026–2027: the digital euro, tokenised deposits and decision moments for Ukrainian public administration..... 166

Ryeznikov Valeriy

The History of the Establishment of the Civil Service in the European Union 193

WORLD EXPERIENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Rukiye Mehtap Özlü

Trustee Appointments in Place of Suspended Mayors: Beyond the Limits of Administrative Tutelage in Türkiye 218

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

Vasylkovsky Oleksandr Tymofiyovych, Aimeredov Kostyantyn Volodymyrovych

Specification as a Quality Assurance Mechanism for Military Personnel Psychological Recovery Services in Public Administration 236

***Bulba Volodymyr Hryhorovych, Konovalova Iryna Vasylivna,
Fedchenko Serhii Volodymyrovych***

Use of public-private partnerships by Ukrainian universities to ensure the quality of higher education 256

Lutsenko Svitlana Mykolaivna, Pinchuk Diana Mykolaivna

Design as an innovative tool for public-civic governance in postgraduate pedagogical education 271

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-01>
УДК 351.853:796.011.3-056.24:355.292.3

Латинін Микола Анатолійович,
доктор наук з державного управління, професор,
завідувач 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: m.a.latinin@karazin.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7917-4518>

Руденко Ольга Мстиславівна,
доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри менеджменту та адміністрування
Національного університету «Чернігівська політехніка»,
вулиця Шевченка, 95, м. Чернігів, 14035, Україна
e-mail: olhamrudenko@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2807-1957>

УПРАВЛІНСЬКА МОДЕЛЬ РОЗВИТКУ АДАПТИВНОЇ СПОРТИВНО-РЕАБІЛІТАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ДЛЯ ВЕТЕРАНІВ У ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

Анотація. У статті обґрунтовано управлінську модель розвитку адаптивної спортивно-реабілітаційної інфраструктури для ветеранів у громадах України як методологію публічного управління в умовах війни та повоєнного відновлення України. Виявлено системний розрив між високотехнологічною клінічною реабілітацією у спеціалізованих центрах (Superhumans, Unbroken) і програмою індивідуальної підтримки «Ветеранський спорт» з 1500 грн на квартал на «Дія.Картку»: у громадах за місцем проживання ветеранів відсутній постійний адаптивний спортивно-реабілітаційний контур, що забезпечував би безперервність відновлення після виписки з клініки. Загострення цього розриву на Сході і Півдні України, де концентрація ветеранів максимальна, а спортивна інфраструктура постраждала найбільше (955 пошкоджених об'єктів станом на січень 2026 р., збитки понад 374 млн дол. США), формує обмежувальні умови, які не охоплюються логікою тилових кейсів. Запропонована методологія розгорнута у трьох вимірах: маршрут ветерана у контурі послуг на рівні громади з мінімально достатнім цифровим інструментарієм; матриця розподілу обов'язків з поправкою на військовий ризик між шістьма джерелами фінансування локального пакета (державний і місцевий бюджети, Мінвeterанів через Український ветеранський фонд, «Дія.Картка», міжнародні донори, приватні благодійні фонди);

Як цитувати: Латинін М. А., Руденко О. М. Управлінська модель розвитку адаптивної спортивно-реабілітаційної інфраструктури для ветеранів у громадах України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 8–29. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-01>

In cites: Latynin, M.A., Rudenko, O.Ms. (2026). Management model for the development of adaptive sports and rehabilitation infrastructure for veterans in Ukrainian communities. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 8–29. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-01> [in Ukrainian].

© Латинін М. А., Руденко О. М., 2026

 This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0

ілюстрація на основі чотирьох регіональних конфігурацій (Запоріжжя, Дніпро, Одеса, Харківщина – Миколаївщина). Методологічна новизна полягає у замиканні існуючого розриву між клінічною реабілітацією і адаптивним спортом на рівні громади за рахунок реальних інституційних і фінансових елементів, без передумов про реформи «з нуля».

Ключові слова: публічне управління; спортивний менеджмент; реабілітація ветеранів; інфраструктура, змішане фінансування; цифрові технології; військові адміністрації; адаптація інфраструктури.

Вступ. Російсько-українська війна сформувала перед публічним управлінням України задачу безпрецедентного масштабу: побудувати дієву систему довготривалої реабілітації для понад 1,2 млн осіб зі статусом ветерана [1] і мінімум 95 тис. учасників бойових дій, які перенесли ампутацію кінцівок [2], в умовах одночасного руйнування спортивної інфраструктури – за даними Міністерства молоді та спорту України, на січень 2026 р. постраждало 955 об'єктів спортивної і молодіжної інфраструктури з прямими збитками понад 374 млн доларів США [3; 4]. Ця задача має не лише соціально-гуманітарний, а й виразно управлінський вимір, оскільки фрагментована між Міністерством у справах ветеранів, Міністерством охорони здоров'я через Національну службу здоров'я України, Міністерством молоді та спорту, місцевими бюджетами, благодійним сектором і міжнародними донорами, кожен з яких діє за власною логікою фінансування та власною звітністю.

Із створенням у червні 2024 р. Координаційної ради з питань реабілітації ветеранів [5] і ухваленням закону про офіційне закріплення адаптивного спорту як окремого напрямку фізичної культури [6] частина рамкових передумов для системного розв'язання проблеми створена. Водночас у щоденній практиці громад зберігається структурний розрив. На одному полюсі – спеціалізовані центри Superhumans, Unbroken та подібні їм заклади, що працюють переважно за рахунок приватної благодійності та іноземного фінансування і забезпечують високотехнологічне протезування й клінічну реабілітацію [7]. На іншому полюсі – національна програма «Ветеранський спорт», запущена у січні 2025 р., яка пропонує 1500 грн щоквартально на «Дія.Картку» і охоплює понад 100 тис. ветеранів та близько 500 спортивних закладів [8]. Між цими двома полюсами і знаходиться той просторовий і інституційний простір громади, де ветеран мав би регулярно отримувати адаптивну спортивно-реабілітаційну послугу за місцем проживання – і де нині ця послуга не забезпечена систематично.

Тут варто звернути увагу на одну обставину, яку часто опускають у загальних формулюваннях ветеранської політики: як не дивно це звучить, але саме там, де потреба в адаптивному контурі на рівні громади найгостріша, можливості для його створення найменші. Ситуація виразно загострюється у громадах Сходу і Півдня України. Саме тут зосереджується найбільша частина ветеранського контингенту і саме тут спортивна інфраструктура постраждала найбільше [4]. Класичні моделі громадської ветеранської політики, опрацьовані у тилових громадах (як Моршин або Біла Церква), не охоплюють специфічного управлінського й інвестиційного режиму прифронтових і деокупованих громад, у яких частина населених пунктів керується військовими адміністраціями, частина громад функціонує «у вигнанні» [9], інвестиційний горизонт стиснутий безпековими ризиками, а донор оцінює ризик вкладення значно жорсткіше. Управлінська методологія публічного сектору має враховувати ці обмеження не як винятки, а як базові умови.

Огляд літератури. Українська наукова дискусія останніх років представлена переважно описовими розвідками з ветеранської політики [10; 11], аналізом стану реабілітаційної системи [2] і проблем медичної реабілітації осіб з інвалідністю внаслідок війни; окремий пласт публікацій присвячено стану спортивної інфраструктури в умовах війни [4]. Особливо варто вирізнити роботу І. Дунаєва і В. Кушніра [33], яка у 2025 р. запропонувала найновіше у вітчизняному дискурсі концептуальне опрацювання інноваційних механізмів фінансування спортивної інфраструктури в Україні через оптику суспільної цінності М. Мура. Це доволі близький до наших побудов підхід – він стверджує, що спортивну інфраструктуру слід оцінювати не лише за її прямим утилітарним призначенням, а й за тією суспільною цінністю, яку вона генерує: соціальна згуртованість, психологічне відновлення, реінтеграція поранених у мирне життя. Втім, фокус згаданої роботи лежить на загальнонаціональному рівні і на капітальній інфраструктурі, тоді як наша задача – модель на рівні громади, що інтегрує клінічну, реабілітаційну і спортивну компоненти у єдиний маршрут ветерана. Самостійних методологічних побудов щодо такої координації, з опрацьованою фінансовою архітектурою, на момент підготовки цієї статті не виявлено.

Якщо вийти за межі вітчизняного дискурсу, у зарубіжних джерелах виділяються три потоки літератури, дотичні до проблеми. Перший – теорія колаборативного управління К. Анселла та А. Геша [12], доповнена інтегративною рамкою К. Емерсон, Т. Набачі і С. Балоба [13], яка пропонує концептуальний апарат для опису ситуацій, у яких жоден з акторів не має достатніх повноважень або ресурсів для самостійного розв'язання задачі. Сюди ж належить теорія співвиробництва публічних послуг Е. Остром [14] і В. Пестоффа [15], що методологічно близька до рівня громади як одиниці врядування. Другий потік – дослідження адаптивного та параспортивного руху [16; 17], зокрема його ролі у відновленні військовослужбовців з пораненнями [18; 19]; цей напрям отримав системного розвитку через рух *Invictus Games* і пов'язані з ним лонгітюдні дослідження психоемоційних результатів участі у змаганнях [20; 21]. Третій потік – поняття *resilience* у застосуванні до соціально-екологічних систем [22] і практика змішаного фінансування (*blended finance*) як механізму комбінованого використання державних, донорських і приватних коштів для досягнення суспільного результату [23; 24]. Окремі праці описують моделі реабілітації ветеранів у США (*US Department of Veterans Affairs Adaptive Sports Program*), Великій Британії (*Defence Recovery Pathway*) та Канаді (*Soldier On*) [25; 26], проте безпосереднє перенесення цих моделей на український контекст не враховує ні масштабу контингенту, ні безпекових умов.

Якщо коротко резюмувати наявний стан, картина така: окремі складові цієї проблеми – клінічна реабілітація, адаптивний спорт, змішане фінансування (*blended finance*), суспільна цінність спортивної інфраструктури – досить добре опрацьовані як у вітчизняному, так і в зарубіжному дискурсі. Невирішеною частиною загальної проблеми залишається відсутність управлінської методології, яка одночасно (а) спирається на наявні в Україні інституційні та фінансові елементи, не вимагаючи реформ «з нуля»; (б) працює на рівні громади як основної точки контакту ветерана з системою; (в) враховує специфіку прифронтових і деокупованих територій.

Мета статті – обґрунтування управлінської моделі розвитку адаптивної спортивно-реабілітаційної інфраструктури для ветеранів у громадах України як методології публічного сектору, адаптованої до умов війни і повоєнного відновлення, з особливим фокусом на громадах Сходу і Півдня.

Методологія дослідження. Теоретичну рамку статті утворюють три концептуальні апарати, що дозволяють розгорнути проблему одночасно як управлінську, фінансову і функціональну. Першим є теорія колаборативного управління К. Анселла й А. Геша [12], доповнена інтегративною рамкою К. Емерсон, Т. Набачі та С. Балоба [13], яка пояснює умови результативності міжсекторної координації у задачах, де жоден актор не має повного набору повноважень і ресурсів. Другим є концепція змішаного фінансування (blended finance), опрацьована OECD-DAC і Convergence [23; 24], яка розглядає поєднання державних, донорських і приватних коштів не як простий «склад грошей», а як структурований механізм розподілу ризиків між учасниками з різними мандатами. Третім – Міжнародна класифікація функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я (ICF) як системотвірна оптика для метрик результативності реабілітації [27], яка переключає увагу з суто медичних показників на категорії участі, активності й функціонування у соціальному середовищі. Поєднання цих оптик дозволяє розглядати запропоновану модель одночасно як інституційну, фінансову і функціональну практику. Ми не претендуємо на нову теорію – наш внесок лежить у площині складання вже наявних теоретичних інструментів у нову конфігурацію, що відповідає особливим умовам сьогоденної України; жодна з трьох рамок, узятих окремо, не дає відповіді на нашу задачу – їх поєднання дає.

Емпіричну базу дослідження склали офіційні дані Міністерства у справах ветеранів України щодо програми «Ветеранський спорт» і реєстру ветеранів [1; 8]; дані Міністерства молоді та спорту України про стан спортивної інфраструктури [3]; статистика Національної служби здоров'я України щодо ампутацій і потреб реабілітації [2]; матеріали Координаційної ради з питань реабілітації ветеранів [5]; публічні звіти Українського ветеранського фонду [10]; матеріали соціологічних досліджень Rating Group щодо потреб ветеранів [1]; програмні документи донорських організацій (USAID, Expertise France, Європейської Комісії в межах Ukraine Facility) [28]; локальні нормативні акти і програмні документи громад Запорізької, Дніпропетровської, Одеської, Харківської та Миколаївської областей [29; 30]. У роботі застосовано методи інституційного аналізу (для картування акторів і розривів координації), порівняльного аналізу (зіставлення моделей VA, Defence Recovery, Soldier On з українською конфігурацією), кейс-аналізу (чотири регіональні приклади різних інституційних конфігурацій), синтезу (побудова інтегрованої методології). Кейси відбиралися за критерієм репрезентативності інституційних типів, а не за принципом «найкращої практики».

Розкриття використання генеративного штучного інтелекту. Концепція статті, її наукова новизна, аналітичні твердження та запропонована методологія повністю належать авторам. Інструменти генеративного штучного інтелекту (Claude Opus 4.7, Anthropic) використовувалися для допоміжних завдань: пошуку та агрегації джерел у відкритих наукометричних базах, верифікації DOI та повних бібліографічних записів за форматами ДСТУ 8302:2015 і APA 7, термінологічної узгодженості й коректорської вичитки. Жодне твердження щодо стану реабілітаційної системи, фінансової архітектури чи управлінської моделі не генерувалося інструментами штучного інтелекту; автори несуть повну відповідальність за зміст і висновки.

Виклад основного матеріалу. Якщо подивитися на поточну архітектуру реабілітації ветеранів в Україні з боку самого ветерана – а саме така перспектива, на наш погляд, має бути відправною для будь-якої управлін-

ської методології, що претендує на практичну дієвість, – стає видно три рівні, які виглядають переконливо окремо, проте у щоденній практиці не складаються у безперервну траєкторію. Перший рівень – клінічна верхівка системи: Superhumans Center у Винниках (Львівщина), Дніпрі та Одесі, Unbroken National Rehabilitation Center у Львові, реабілітаційні відділення великих обласних лікарень. Це капіталомісткі заклади, у яких вартість повного циклу високотехнологічного протезування і реабілітації пацієнта зі складною ампутацією може сягати 200 тис. доларів США [7]. Лише до Superhumans з квітня 2023 р. до початку 2026 р. залучено понад 50 млн дол. США іноземних інвестицій, переважно через Howard G. Buffett Foundation і Уряд Франції в межах механізму Expertise France [7]. Перевага цього рівня – найвищі стандарти медичної допомоги; обмеження – географічна концентрація (більшість центрів розташована у відносно безпечному заході або у великих обласних центрах), черга очікування і виключно клінічна оптика.

Другий рівень – національна програма індивідуальної підтримки спортивної активності «Ветеранський спорт», запущена 1 січня 2025 р. як пілот Міністерства у справах ветеранів. Програма дозволяє учасникам бойових дій і особам з інвалідністю внаслідок війни щоквартально отримувати 1500 грн на спеціалізовану «Дія.Картку» для оплати послуг у понад 500 спортивних закладах, акредитованих у системі [8]. До кінця 2025 р. програмою скористалися понад 100 тис. осіб. Перевага цього рівня – масовість охоплення і простота отримання. Принципове обмеження виявляється у структурі мережі сертифікованих закладів: це переважно мережа звичайних комерційних фітнес-залів, які не пристосовані до адаптивного спорту і не мають сертифікованих тренерів з адаптивних видів. Ветеран з протезом, з обмеженнями мобільності або з посттравматичним стресовим розладом, отримуючи 1500 грн на «Дія.Картку», у багатьох випадках не має реального адресата для цих коштів за місцем проживання.

Третій рівень – інфраструктура на рівні громади: ветеранські простори, що масштабувалися протягом 2024–2025 рр. у понад 50 локаціях лише у Черкаській області, та адаптивні спортивні клуби, створювані переважно через грантові механізми приватних благодійних фондів (БФ «МХП-Громаді», БФ ім. Федора Шпиго) і Українського ветеранського фонду [29]. Конкурс «Час діяти, Нестримні» впродовж 2024 р. підтримав створення 15 адаптивних просторів, у 2025 р. передбачено ще 20 з типовим грантом 400 тис. грн. Цей рівень істотно недофінансований щодо масштабу потреби і просторово розподілений нерівномірно: у тилкових громадах він розвивається швидше, у прифронтових – повільніше або відсутній.

Архітектурне розчеплення між другим і третім рівнем призводить до показового збою, за якого програма «Ветеранський спорт» з її 1500 грн на квартал технічно функціонує (картка випущена, кошти зараховуються, кваліфікований код категорії продавця 7941 присутній у платіжних терміналах фітнес-залів), а реабілітаційний результат не досягається, оскільки ветеран отримує доступ переважно до загальних, а не адаптивних послуг [11]. Це класична проблема невідповідності фінансового інструмента і функціональної мети: ваучер працює як ваучер, але ринок послуг, на який він спрямований, не пропонує саме тієї послуги, для якої ваучер створювався. Розв'язання потребує не нової програми, а коригування реєстру акредитованих закладів і пріоритизації адаптивних клубів у системі акредитації.

Розрив між трьома рівнями має конкретну управлінську природу. Інформаційно – траєкторія ветерана після виписки із спеціалізованого центру не передається до громади за його місцем проживання, оскільки електронна медична система eHealth, Реєстр ветеранів Мінвeterанів і локальні системи ведення клієнтів ветеранських просторів не інтероперабельні. Фінансово – кошти трьох рівнів (державного бюджету через НСЗУ та «Дія.Картку», приватних донорів через Superhumans, грантів через УВФ і приватні БФ) не складаються у спільний бюджет локального адаптивного контуру і кожний несе власну звітність. Інституційно – в одній громаді одночасно працюють Центр надання соціальних послуг, ветеранський простір, реабілітаційне відділення місцевої лікарні, спортивна школа, громадська організація ветеранів, які формально не мають єдиного протоколу взаємодії.

Цей розрив набуває особливо гострих форм на Сході і Півдні України через накладання чотирьох специфічних чинників. Перший – синтез задач «відновлення зруйнованого» і «проектування адаптивного». Кожен спортивний об'єкт, який буде відбудовано у 2026–2030 рр., доцільно проектувати одразу як адаптивний, безбар'єрний і з елементами захисного простору, що істотно змінює вартість життєвого циклу і розподіл повноважень між замовниками відбудови. Якщо громада спочатку ремонтує спортивну залу за стандартом 1990-х років, а потім протягом наступного десятиліття переробляє її під вимоги адаптивного спорту, сумарна вартість виявляється істотно вищою, ніж при одноразовому проектуванні з повним урахуванням потреб ветеранів з протезами і обмеженнями мобільності. Другий – премія військового ризику в інвестиційних рішеннях донорів: пакет послуг на рівні громади, який легко складається у тилівій Львівщині, потребує суттєво іншої фінансової архітектури в Запорізькій або Херсонській областях, де приватний інвестор без додаткового страхування військових ризиків де-факто не вкладає капітал у нерухомість. Третій – інституційний режим військових адміністрацій, у якому повноваження розподілені інакше, ніж у класичному місцевому самоврядуванні з виконавчим комітетом; окремі типи становлять громади, що функціонують поза межами своєї території [30]. Четвертий – диспропорція між високою концентрацією ветеранів і слабшою ресурсною базою прифронтових громад: малі громади Сходу і Півдня матимуть частку ветеранів від загальної кількості мешканців у рази вищу, ніж тиллові, при значно меншому місцевому бюджеті.

До цих чотирьох чинників доцільно додати п'ятий, який часто залишається поза увагою у дискусіях про реабілітацію, але має істотне значення для практичної впроваджуваності методології, – кадровий. За даними міжнародних професійних спільнот, для роботи з ветеранами зі складними поліморбідними станами (поранення опорно-рухового апарату, акубаротравма, посттравматичний стресовий розлад одночасно) тренер з адаптивного спорту повинен мати окрему спеціалізовану підготовку, що поєднує елементи фізичної терапії, ерготерапії та психологічної підтримки [16; 17]. В українській системі вищої освіти і безперервного професійного розвитку така підготовка існує фрагментарно, а у прифронтових громадах кваліфікованих тренерів адаптивного спорту фактично одиниці. Це означає, що навіть за умов наявного приміщення і фінансування локальний контур не запрацює, якщо не вирішено питання доступу до тренерського ресурсу – або через стаціонарне навчання, або через мобільні тренерські групи, або через дистанційну методичну підтримку. Без цього елементу архітектурно правильна методологія залишиться нездійсненною на рівні щоденної послуги.

Із сукупності перелічених чинників випливає методологічний поворот, який має стати наскрізним для всього подальшого викладу. Будувати адаптивний спортивно-реабілітаційний контур на рівні громади «з нуля» – у форматі нових об'єктів капітального будівництва – в умовах війни, обмежених бюджетів і стиснутих горизонтів планування на більшості території України, і особливо у громадах Сходу і Півдня, нереалістично. Реалістичним є інший підхід – повторне функціональне профілювання вцілілих наявних активів спортивної, освітньої, медичної та громадської інфраструктури громади під додаткове використання у форматі адаптивної спортивно-реабілітаційної послуги. Спортивна зала комунальної школи, яка функціонує до 16:00 за основним розкладом, у вечірні години і вихідні може приймати секцію адаптивного спорту для ветеранів. Реабілітаційне відділення районної лікарні, що має сучасне фізіотерапевтичне обладнання і недозавантажене у певні годинні слоти, може виділити маршрутні години для громадських клієнтів за договором з ветеранським простором. Спортивний комплекс закладу вищої освіти може приймати ветеранські групові тренування у позанавчальний час; колишнє приміщення сільського виконкому, що звільнилося після укрупнення громад, може бути перепрофільоване під ветеранський простір. Принцип «не змінюємо основне призначення активу, додаємо нове функціональне навантаження у нові часові слоти» дозволяє запуснути пакет адаптивних послуг у термін від трьох до шести місяців замість трьох – п'яти років капітального будівництва, без проходження тривалих процедур переведення нерухомості до нового цільового призначення. Саме цей принцип – а не нова інституційна вертикаль і не нові капітальні об'єкти – становить наріжний камінь запропонованої методології (рис. 1).



Рисунок 1. Архітектура трьох рівнів реабілітації ветеранів і простір локального контуру в умовах розриву між клінічними центрами, національною програмою «Ветеранський спорт» і місцевою інфраструктурою громади

Figure 1. Architecture of three levels of veteran rehabilitation and the space of the local contour in the conditions of the gap between clinical centers, the national program «Veteran Sports» and local community infrastructure

*Джерело: складено Латинініним М.А.

*Source: compiled by M.A. Latinin.

Підсумовуючи концептуалізацію проблеми, важливо підкреслити, що адаптивний спорт у пропонованій моделі розглядається не як «доповнення» до клінічної реабілітації, а як невід'ємний елемент траєкторії відновлення. Систематичний огляд емпіричних досліджень підтверджує стійкий позитивний вплив адаптивного спорту та регулярної фізичної активності на психоемоційний стан, повернення до повсякденної активності і соціалізацію військовослужбовців з пораненнями [32]. Саме тому описаний вище розрив кваліфікується як управлінська, а не лише соціально-побутова проблема: відсутність адаптивного контуру на рівні громади за місцем проживання ветерана прямо знижує сукупний результат публічних інвестицій у клінічну реабілітацію, а отже потребує управлінської методології, що працює на рівні громади і охоплює послідовність «лікарня – ветеранський простір – адаптивний клуб» як єдину траєкторію.

Перехід від концептуалізації проблеми до операційного рівня вимагає визначення того, з яких саме інституційних елементів складається контур послуг у громаді і як ці елементи взаємодіють між собою. Тут уся специфіка ситуації – у тому, що жодного нового елемента нам не доведеться вигадувати: усі чотири «цеглинки» маршруту у громаді вже існують у будь-якій середній за розміром громаді України, потрібно лише налагодити їх взаємодію. Громадова модель, яку ми пропонуємо, не претендує на створення нових інституцій. Вона передбачає протокол склейки чотирьох наявних інституційних «цеглинок» в єдиний маршрут. Перша «цеглинка» – реабілітаційне відділення районної (міської, обласної) лікарні або підконтрактний НСЗУ заклад реабілітації, який передає ветерана після виписки з гострого етапу. Друга – ветеранський простір громади як точка входу і супроводу, з фахівцем із супроводу ветеранів як ключовою постаттю маршруту [10]. Третя – адаптивний спортивний клуб або секція адаптивного спорту при комунальній спортивній установі, де ветеран отримує регулярну тренувальну послугу з підготовленим тренером. Четверта – спеціалізована послуга поза громадою (центр Superhumans, Unbroken, обласний центр протезування), до якої локальний контур маршрутизує ветерана за необхідності.

Ці чотири «цеглинки» не потребують побудови нових об'єктів. Кожна з них реалістично формується з наявних активів громади у форматі повторного функціонального профілювання. Реабілітаційне відділення вже існує у комунальній лікарні і вимагає, у переважній більшості випадків, лише оновлення обладнання, додаткового навчання персоналу та налагодження маршрутного інтерфейсу з ветеранським простором. Ветеранський простір розгортається у наявному комунальному приміщенні – найчастіше це два-три кабінети у будівлі Центру надання соціальних послуг, бібліотеки, колишнього сільського виконкому або комунального культурного центру. Адаптивний спортивний клуб реалістично розміщується у спортивній залі комунальної школи з режимом доступу у позакласний час, у залі ДЮСШ обласного підпорядкування, у спорткомплексі університету або у фітнес-центрі приватної форми власності за договором про надання послуг. Спеціалізована послуга поза громадою – це обласна клінічна лікарня, центр Superhumans, центр Unbroken або обласний центр протезування, з якими громада укладає прямі маршрутні угоди. Жоден елемент маршруту не вимагає побудови нового об'єкта; кожен з них може бути запущений у режимі повторного використання вже наявного активу, що на порядок прискорює запуск локального пакета і докорінно знижує його стартову вартість.

Ця конфігурація передбачає чотири точки розриву, які методологія має покривати. Інформаційний розрив – між клінічним закладом і ветеранським

простором: лікар видає виписку, ветеран самостійно несе її до фахівця супроводу, який не має доступу до клінічного плану і дублює оцінювання. Фінансовий – між програмою «Ветеранський спорт» і місцем її потенційного витрачання: «Дія.Картка» перераховує кошти, але адаптивний клуб у даній громаді не зареєстрований у системі або не має технічних кодів категорії продавця для отримання платежу. Інституційний – між реабілітаційним відділенням лікарні (підпорядкування МОЗ) і адаптивним клубом (підпорядкування Мінмолодьспорту або громадської організації) – спільна звітність відсутня, спільний протокол ведення пацієнта/клієнта не визначений. Географічний – між містом, де є реабцентр, і громадою, де живе ветеран: транспортна логістика, особливо у прифронтовій смузі, ускладнює регулярне відвідування навіть якщо послуга номінально доступна.

Цифровий мінімум для склейки маршруту має проектуватися реалістично. У громадах Сходу і Півдня неприпустимо припускати безперебійне інтернет-постачання чи стабільну роботу хмарних сервісів, тому методологія орієнтується на сценарії з частковим використанням Starlink, локальною синхронізацією даних і офлайн-режимом. Ключовою функцією цифрового контуру є інтероперабельність уже наявних систем: Реєстр ветеранів Мінветеранів повинен передавати в особистий кабінет ветерана у «Дія» не лише статус, а й маршрутну інформацію – який ветеранський простір є точкою входу, який заклад реабілітації призначено, який адаптивний клуб у його громаді доступний; eHealth повинен мати інтерфейс передачі узагальненого реабілітаційного плану до профільного фахівця ветеранського простору; програма «Ветеранський спорт» має бути синхронізована з реєстром адаптивних клубів, що отримують грантову підтримку, з пріоритетом використання «Дія.Картки» саме у адаптивних, а не загальних спортивних закладах. Жоден з цих елементів не потребує створення «нового цифрового продукту» – потрібен інтерфейсний шар, який зчитує існуючі реєстри і надає до них спільний маршрутний доступ.

Носимі пристрої для моніторингу прогресу реабілітації (фітнес-браслети, спеціалізовані сенсори рухів кінцівок з протезом) можуть інтегруватися у маршрут на наступному етапі, проте до моменту вирішення інтероперабельної задачі їхнє масштабування передчасне. Передчасним є й розгортання окремих платформ телереабілітації як обов'язкового елементу: у безпекових умовах прифронтових громад відеозв'язок із вузькими спеціалістами доцільно реалізувати на тих платформах, що вже використовуються медичною спільнотою (Helsi, медичні модулі «Дія.Health»), а не створювати паралельний контур.

Окремий зріз – навчання тренерів адаптивного спорту: жоден цифровий інструмент не замінить дефіцит фахівців на місці, тому в рамках пропонуваної моделі кадровий компонент має розглядатися як ключовий, а не допоміжний. Реалістичною є модель «гібридного тренерства», за якої кваліфікований тренер з обласного центру (наприклад, на базі Дніпропетровської паралімпійської ради або Запорізького обласного спорткомплексу) дистанційно супроводжує локального інструктора з фізичної культури, який пройшов скорочену перепідготовку. Це дозволяє розгортати адаптивний контур у малих громадах без обов'язкової стаціонарної присутності вузького фахівця, але потребує якісної відеокommунікаційної інфраструктури і чіткого протоколу взаємодії, що знову повертає нас до питання інтероперабельності.

Слід окремо підкреслити, що цифровий мінімум, описаний вище, виконує не репрезентаційну, а структурну функцію. Його завдання – не «оцифрувати»

наявну фрагментацію, а замкнути контур у точках, де ветеран нині втрачає траєкторію. Без такого функціонального проєктування інвестиції в окремі цифрові продукти (нові додатки, платформи, реєстри) ризикують лише дублювати існуючу фрагментацію в електронному форматі, додаючи рівень складності без додавання користі. Саме тому пропонується модель ставить цифровий шар не на початку, а як похідну від інституційної архітектури маршруту: спочатку визначається, хто з ким взаємодіє і у якій точці, а потім – які дані і через який інтерфейс мають передаватися для обслуговування цієї взаємодії (рис. 2).



Рисунок 2. Маршрут ветерана у контурі послуг на рівні громади: чотири інституційні «цеглинки» у поєднанні з шаром цифрової інтероперабельності між Реєстром ветеранів, eHealth і системою «Дія»

Figure 2. The veteran's journey in the community-level service landscape: four institutional «bricks» combined with a digital interoperability layer between the Veterans Registry, eHealth, and the «Diya» system

*Джерело: складено Латинініним М.А.

*Source: compiled by M.A. Latinin.

Інституційна архітектура маршруту у громаді, описана вище, набуває реальної життєздатності лише за умови підкріплення відповідною фінансовою архітектурою. Громадовий пакет адаптивної спортивно-реабілітаційної інфраструктури реалістично складається з шести джерел фінансування. Перше – державний бюджет через НСЗУ (медична реабілітація за відповідними пакетами), цільові субвенції на ветеранські простори і програма «Ветеранський спорт» (1500 грн на квартал на ветерана). Друге – місцевий бюджет громади (утримання приміщення ветеранського простору, оплата комунальних послуг, заробітна плата фахівців із супроводу, частково – обладнання спортивної зали). Третє – Український ветеранський фонд Міністерства у справах ветеранів, який фінансує проєкти громадських організацій з розвитку ветеранського спорту в межах флагманського проєкту «Розвиток спорту для ветеранів» [31]. Четверте – міжнародні донори: програма Ukraine Facility Європейського Союзу, USAID Veterans Reintegration Program (через виконавців на кшталт IREX),

Expertise France (досвід Superhumans), KfW, проєкти ICRC [28]. П'яте – приватні благодійні фонди (Superhumans як ціла категорія, БФ «МХП-Громаді», БФ ім. Федора Шпиґа, Howard G. Buffett Foundation тощо). Шосте – індивідуальні платежі ветерана через «Дія.Картку» та власні доходи спортивного закладу від супутніх послуг.

Принцип розподілу обов'язків між цими джерелами не має зводитися до пропорційного співфінансування. Згідно з логікою змішаного фінансування (blended finance) [23; 24], відповідальність за ту чи іншу складову пакета має покладатися на джерело, яке має найбільший вплив на цей тип результату і найкраще здатне керувати відповідним типом ризику. Так, держава через НСЗУ контролює медичний результат і має нести медичний ризик; міжнародний донор контролює фінансовий ризик і має забезпечувати капітальні витрати на адаптацію інфраструктури; місцевий бюджет контролює операційний ризик і покриває постійні витрати на утримання; приватний благодійний фонд контролює гнучкість і швидкість запуску, тому доречно фінансує стартові капітальні витрати з можливістю наступної передачі активу громаді; Український ветеранський фонд через грантові конкурси контролює програмний ризик і фінансує тренерські та методичні складові; «Дія.Картка» – індивідуальний споживчий вибір ветерана, який зміщує попит у бік адаптивних, а не загальних послуг, якщо реєстр налаштований відповідно.

Для громад Сходу і Півдня до цієї формули додаються три коригувальні елементи. Перший – диференційований коефіцієнт фінансування для громад категорій «ведуться (велися) бойові дії» і «тимчасово окуповані» згідно з переліком Мінреінтеграції [9], з підвищеною вагою у грантових конкурсах і підвищеною часткою державного покриття фондних капітальних потреб. Другий – компенсація премії військового ризику для донорів через механізми страхування воєнних ризиків (war-risk insurance), які тестуються в Україні через Багатостороннє агентство з гарантування інвестицій (MIGA), Європейський банк реконструкції і розвитку та національні інструменти страхування воєнних ризиків. Без такого механізму капітальні складові пакета залишатимуться нефінансованими у більшості прифронтових громад, де існує найбільша потреба. Третій – поетапне впровадження інфраструктури з модульного варіанту (контейнерний адаптивний спортзал, мобільний фізіотерапевтичний кабінет) до капітального, з можливістю переміщення модулів у разі ескалації безпекової ситуації; такий підхід узгоджується з логікою resilience-based design [22] і знижує безповоротну вартість для донора.

Результатно-орієнтоване контрактування (outcome-based contracting) – практика, за якої частина фінансування прив'язана до досягнутих реабілітаційних результатів, виміряних у категоріях ICF [27], – становить перспективний інструмент середньострокового горизонту. Його застосування доцільне після того, як цифровий контур інтероперабельності забезпечить надійну реєстрацію результатів за уніфікованим набором показників (мобільність, повсякденна активність, участь у соціальному житті, психоемоційний стан). До того моменту результатно-орієнтовані елементи можуть існувати у пілотних формах: один-два показники, прив'язані до бонусних виплат тренерам або установі, без претензій на масштабування. Ця обережність важлива, бо передчасне впровадження результатних метрик у складних соціальних послугах має задокументовану історію викривлення поведінки виконавців і деформації клінічної практики [15].

Запропоновану формулу можна проілюструвати на спрощеному прикладі типової прифронтової громади чисельністю 15–20 тис. мешканців з оцінною кількістю ветеранів 800–1200 осіб (з них до 10–15 % – особи з інвалідністю внаслідок війни). Базовий пакет складається з адаптації приміщення під ветеранський простір і створення прилеглого адаптивного спортивного майданчика з мінімальним обладнанням; орієнтовна капітальна вартість – 8–12 млн грн, операційні витрати першого року – 2,5–3,5 млн грн. У рамках матриці з поправкою на воєнний ризик капітальну частину доцільно розщеплювати між міжнародним донором (60–70 %) як основним капітальним інвестором з компенсацією воєнного ризику через MIGA або еквівалентний інструмент Ukraine Facility, місцевим бюджетом (15–20 %) як підтвердженням готовності громади і приватним благодійним фондом (15–20 %) як гнучким запускателем; операційні витрати на 70–80 % покривають місцевий бюджет (комунальні послуги, заробітна плата фахівців із супроводу) і державна субвенція через УВФ (ставка тренера, методичне забезпечення). «Дія.Картка» ветерана входить як додатковий потік, що оплачує абонементне використання за фактом відвідування. Така структура дозволяє типовій громаді запустити адаптивний контур навіть в умовах вкрай обмеженого власного бюджетного ресурсу, передаючи капітальну й операційну частини під різні логіки фінансування і різні горизонти планування.

У контексті міжнародних донорських вікон необхідно розрізняти інструменти за типом мандата і типом ризику, який вони здатні брати на себе. Ukraine Facility ЄС функціонує як рамковий механізм з горизонтом 2024–2027 рр. і потенціалом 50 млрд євро, у структурі якого Pillar II забезпечує грантову підтримку реформ і відновлення з можливістю спрямування коштів на регіональний рівень і рівень громади через Український фонд відновлення [28]. KfW і Європейський банк реконструкції і розвитку оперують переважно торговими інструментами з елементами субсидій і поєднання грантового з кредитним фінансуванням (grant-blending), що робить їх адекватними партнерами для капітальної компоненти, але потребує гарантованих джерел повернення на горизонті 7–15 років. USAID через профільну програму підтримки реінтеграції ветеранів (з виконавцями типу IREX) спеціалізується на людському і програмному компоненті, а не на капітальному. Howard G. Buffett Foundation і Уряд Франції через Expertise France показали високу адаптивність до умов прифронтових регіонів і працюють переважно через грантовий, а не торговий формат [7]. Громадовий пакет, що поєднує елементи капітального, операційного і програмного фінансування, природно потребує комбінування інструментів кількох донорів, а не пошуку «єдиного донора-благодійника», що виразно відрізняє логіку змішаного фінансування від класичної грантової практики.

Запитання, яке тут постає природно, – чим саме виправдовується пропорція участі різних джерел у пакеті? Чисто бухгалтерська логіка («хто скільки дав») тут недостатня. Концептуальну відповідь дає підхід суспільної цінності, нещодавно опрацьований у вітчизняному науковому дискурсі стосовно інноваційних механізмів фінансування спортивної інфраструктури І. Дунаєвим і В. Кушніром [33]: участь кожного джерела доцільно оцінювати за внеском у досягнення суспільної цінності – реабілітації ветеранів, соціальної згуртованості громади, відновлення продуктивної зайнятості – а не за буквальним обсягом переданого капіталу. Саме у цьому ракурсі стає зрозумілим, чому невеликий грант приватного благодійного фонду на запуск адаптивного клубу нерідко має більше структурне значення, ніж велика, але повільна капітальна інвестиція, що приходить через два-три роки після того, як актуальність за-

дачі вже зміниться. І саме тому локальний пакет може реально працювати навіть тоді, коли його загальний бюджет на порядок менший від бюджету окремого спеціалізованого центру.

Принцип повторного функціонального профілювання наявних активів, заявлений раніше як методологічний наріжний камінь, має пряме і вирішальне фінансове значення, що особливо проявляється у логіці змішаного фінансування. Капітальна вартість запуску локального адаптивного контуру у форматі «адаптація вцілілих активів» зазвичай знижується у три-п'ять разів порівняно з форматом «нове будівництво» і складається переважно з вартості додаткового спеціалізованого обладнання, малих будівельних робіт із забезпечення безбар'єрного доступу, методичного супроводу та навчання персоналу. Це вже змінює донорську математику. Міжнародний донор, який обережно ставиться до вкладення 5–8 млн доларів США у новобудову у прифронтовому регіоні через невизначеність воєнних ризиків і тривалий горизонт окупності, готовий значно охочіше профінансувати грант 200–500 тис. доларів США на адаптацію існуючої спортивної зали або реабілітаційного відділення, оскільки об'єкт уже стоїть і обстріли, навіть у разі їх продовження, не спрямовуються додатково на нього через сам факт адаптації. Премія військового ризику для адаптаційних інвестицій є систематично нижчою, ніж для капітального будівництва, що відкриває таким проектам доступ до сегмента донорського капіталу, який інакше залишається закритим. Одночасно змінюється структура операційних витрат: оскільки громада не несе навантаження капітальних витрат по новому об'єкту, її фінансова відповідальність концентрується переважно на операційних витратах (комунальні послуги, заробітна плата фахівців із супроводу, оплата тренерських годин), що значно більше відповідає реальним можливостям місцевих бюджетів прифронтових і деокупованих громад (рис. 3). У цьому переосмисленні фінансової формули і полягає вирішальна перевага запропонованої моделі для регіонів з найбільшим тиском на бюджет.



Рисунок 3. Розподіл обов'язків з поправкою на воєнний ризик між шістьма джерелами фінансування локального пакета

Figure 3. Distribution of responsibilities with adjustment for war risk between six sources of financing of the local package

Джерело: складено авторами на основі логіки змішаного фінансування [23; 24].
Source: Compiled by the authors based on the logic of blended finance [23; 24].

Таблиця 1. Типи вцілілих наявних інфраструктурних активів громади і способи їх повторного функціонального профілювання під пакет адаптивної спортивно-реабілітаційної послуги для ветеранів на рівні громади

Table 1. Types of surviving existing community infrastructure assets and ways to re-functionalize them for a package of adaptive sports and rehabilitation services for veterans at the community level

Тип вцілілого активу Type of surviving asset	Поточне основне призначення Current primary use	Спосіб конверсії під адаптивну спортивно-реабілітаційну послугу Method of conversion to an adaptive sports and rehabilitation service	Спосіб включення у локальний пакет Method of inclusion in the local package
1) Спортивна зала комунальної школи (гімназії, ліцею)	Урочна фізкультура для учнів	Виділення часових слотів у позанавчальний час (вечір, вихідні) під секцію адаптивного спорту з мінімальним обладнанням і пандусами	Договір громади з закладом освіти; капітальна частина з гранту приватного БФ; операційна частина з місцевого бюджету і «Дія. Картки»
2) Реабілітаційне відділення комунальної лікарні	Стационарна медична реабілітація за пакетами НСЗУ	Виділення маршрутних годин для амбулаторних громадських клієнтів; інтеграція з ветеранським простором за маршрутним протоколом	Пакет НСЗУ + донорський грант на оновлення обладнання + обласний бюджет
3) Спортивні споруди ДЮСШ та комунальних спортивних шкіл	Підготовка спортивного резерву	Створення секції адаптивного спорту як окремого підрозділу або у партнерстві з громадською організацією ветеранів	Місцевий бюджет (ставка тренера) + грант УВФ (методика) + БФ (обладнання)
4) Спортивний комплекс закладу вищої освіти	Урочна фізкультура студентів і спортивні секції	Виділення позанавчальних годин для ветеранських груп; залучення кафедр фізичного виховання до адаптивного супроводу	Договір про публічно-приватне партнерство; міжнародний грант (Erasmus+, Ukraine Facility)
5) Приміщення Центру надання соціальних послуг або колишнього виконкому	Адміністративне і соціальне обслуговування	Виділення 2–3 кабінетів під ветеранський простір з фахівцем супроводу і кімнатою груп взаємопідтримки	Місцевий бюджет (приміщення) + державна субвенція (кадри) + БФ (облаштування)
6) Гуртожитки і житловий фонд закладів освіти	Проживання здобувачів освіти	Облаштування адаптивних кімнат для ветеранів-учасників короткострокових реабілітаційно-навчальних програм	Партнерство з закладом освіти; ваучерне фінансування з УВФ або донорів
7) Парки, сквери, прибудинкові території	Загальна рекреація	Встановлення безбар'єрних адаптивних відкритих тренажерів і доріжок з покриттям, доступним для протезів і колісних засобів	Місцевий бюджет + грант приватного БФ; типовий формат «Час діяти, Нестримні»
8) Незалежні фітнес-центри і спортивні клуби (приватна форма власності)	Комерційні фітнес-послуги	Договір про надання адаптивних послуг ветеранам у дозавантажений ранковий або денний час; навчання персоналу	Оплата за фактом через «Дія.Картку» + договірна знижка громади + субвенція

*Джерело: складено авторами.

*Source: compiled by the authors.

Доцільно тепер показати, як ця методологія може працювати на практиці. Сформульовану методологію – інституційну архітектуру маршруту, цифровий контур інтеперабельності, фінансову формулу з поправкою на воєнний ризик і наскрізний принцип повторного функціонального профілювання вцілілих активів – доцільно проілюструвати на чотирьох регіональних конфігураціях громад Сходу і Півдня України, кожна з яких репрезентує окремий інституційний тип. Свідомі того, що чотири кейси є замалою кількістю для строгого статистичного узагальнення, ми і не претендуємо на нього: ці конфігурації наводяться передусім як інституційні типи, з яких методологія робить висновок про типові вузли і типові рішення. Запорізька конфігурація демонструє модель, у якій обласний центр виступає опорним вузлом для громад різних статусів. Комунальна установа «Ветеран ПРО. Запоріжжя» функціонує як обласний хаб, до якого приєднуються військові адміністрації громад, частина території яких тимчасово окупована. Дніпрорудненська міська ВЦА, що фактично працює з Запоріжжя для своєї частково окупованої громади, у 2025 р. підписала меморандум про взаємодію з обласним хабом, що ілюструє специфічну для Сходу інституційну форму – партнерство з військовою адміністрацією-у-вигнанні як суб'єктом ветеранської політики [30]. У Запорізькій області у 2025 р. для ветеранів діяли безоплатні секції з 24 видів спорту на 35 локаціях, координованих обласним хабом, причому базою більшості з них стала комунальна спортивна інфраструктура, яка зберегла функціональність попри безпекові обмеження.

Дніпропетровська конфігурація показує модель з потужним приватним донорським вікном і регіональною координаційною надбудовою. Superhumans Dnipro, відкритий у 2024 р. як другий регіональний центр мережі, інтегрований з обласною Координаційною радою з питань реабілітації ветеранів та обласною лікарняною мережею. Хаб «Територія можливостей» працює як точка соціально-економічної реінтеграції, доповнюючи спортивно-реабілітаційний контур. Особливістю кейсу є висока частка ветеранів, які проживають поблизу лінії зіткнення і мають можливість регулярно отримувати послуги без переміщення на великі відстані, що підвищує прихильність до реабілітаційного процесу.

Одеська конфігурація – приклад моделі з домінуванням міжнародного донорського компонента. Superhumans Odesa, відкритий на базі Одеського національного медичного університету за фінансування Уряду Франції через Expertise France в обсязі 4 млн євро, ілюструє ситуацію, у якій національний публічний партнер виконує роль координатора, а основну капітальну й експертну компоненти забезпечує іноземний донор [7]. Громадська організація «Вільні воїни», заснована учасниками Invictus Games 2025, демонструє роль ветеранської спільноти як низового рушія адаптивного спорту на рівні громади, що відповідає логіці співвиробництва публічних послуг [14; 15].

Конфігурація прифронтових малих громад (Височанська на Харківщині, Баштанська на Миколаївщині) показує мінімальний робочий пакет: ветеранський простір на базі Центру надання соціальних послуг, приміщення якого утримується з місцевого бюджету; фахівець із супроводу за рахунок державної субвенції; партнерство з обласною лікарнею для медичної компоненти; невеликий грант приватного благодійного фонду на базове обладнання адаптивного клубу. Цей мінімальний пакет масштабований у поетапну модель з нарощуванням капітальної компоненти у міру стабілізації безпекової ситуації. Жоден з чотирьох наведених кейсів не пропонується як «оптимальна модель» –

кожен ілюструє певну інституційну конфігурацію, з якої запропонована методологія робить висновок про типові вузли і типові рішення.

Порівняння чотирьох конфігурацій дозволяє виокремити три закономірності, важливі для подальшого розгортання запропонованої моделі. Перша: жодна з конфігурацій не повторює іншу, але всі вони спираються на одну й ту саму базову структуру з чотирьох інституційних «цеглинок», описаних вище – змінюються лише ваги джерел фінансування, статус оператора та інтенсивність донорського вікна. Це підтверджує, що методологія є радше типологічною рамкою, ніж шаблоном: вона визначає, з яких елементів складається локальний пакет і як ці елементи взаємодіють, але не пропонує єдиного рецепту для всіх громад. Друга закономірність: успіх конфігурації корелює не з обсягом одиничного фінансування, а з якістю інституційного партнерства між обласним опорним вузлом (хабом, координаційною радою або донорським центром) і локальним суб'єктом (ветеранським простором, ВЦА, ОТГ), а також – з масштабом повторного використання віціліх активів громади. Третя: у всіх чотирьох випадках ключовим рушієм розвитку виступає присутність ветеранської спільноти як активного агента, а не лише отримувача послуги – від «Вільних воїнів» в Одесі до ветеранів-наставників у складі обласних хабів, що методологічно вкорінено у логіці співвиробництва публічних послуг [14; 15].

Запропоновану методологію можна підсумувати реалістичним сценарієм того, як вона працюватиме на прикладі конкретного ветерана. Андрій К., 34 роки, мешканець Височанської селищної громади на Харківщині, отримав травматичну ампутацію лівої гомілки нижче коліна внаслідок мінного підризу влітку 2025 р. Гострий етап лікування пройшов у Харківській обласній клінічній лікарні; високотехнологічне протезування здійснено у Superhumans Dnipro, де у січні 2026 р. Андрій виписаний з реабілітаційним планом. Через інтерфейс інтегрованості між eHealth, Реєстром ветеранів Мінветеранів і системою «Дія» план автоматично транслюється до особистого кабінету ветерана у застосунку «Дія». У цьому ж кабінеті Андрій бачить маршрутну інформацію: точка входу в локальний контур – ветеранський простір Височанської громади, що розташований у двох кабінетах місцевого Центру надання соціальних послуг; призначений адаптивний спортивний клуб – секція адаптивного силового тренування і веслування на ергометрі, яка працює тричі на тиждень у вечірні години у спортивній залі Височанської гімназії, що у позакласний час функціонує як громадська адаптивна локація; призначений локальний інструктор з фізичної культури, який пройшов скорочену перепідготовку і методично супроводжується тренером Харківського обласного центру з адаптивного спорту через дистанційний канал.

Перші три місяці Андрій паралельно відвідує реабілітаційне відділення Чугуївської центральної районної лікарні за пакетом НСЗУ для гострої відновлювальної фізіотерапії і регулярні групові тренування у спортивній залі гімназії, які оплачуються частково з 1500 грн квартальної субвенції на «Дія.Картку» і частково з гранту Благодійного фонду імені Федора Шпиго, отриманого громадою на запуск адаптивного клубу. Фахівець із супроводу у ветеранському просторі підтримує постійний контакт з лікарем-реабітологом, локальним тренером і ветеранськими наставниками, координуючи особисту траєкторію відновлення і фіксує результати у категоріях ICF – мобільність із протезом, автономію у повсякденній активності, рівень соціальної участі. До літа 2026 р. Андрій повертається до повної повсякденної активності, бере участь

у регіональних адаптивних змаганнях у Дніпрі і поступово переходить у роль ветерана-наставника для нових учасників клубу, проводячи частину занять разом з локальним інструктором. Громадовий пакет, що обслуговував його траєкторію відновлення, не зажадав від громади жодного нового будівництва і запустився за шість місяців з моменту ухвалення рішення – за рахунок повторного функціонального профілювання спортивної зали гімназії у вечірні слоти, виділення двох кабінетів у ЦНСП під ветеранський простір, гранту 400 тис. грн на адаптивне обладнання і налагодженого дистанційного методичного зв'язку з обласним центром.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших досліджень. Якщо коротко підсумувати, чого ми хотіли досягти у цій статті, відповідь буде такою. Ми пропонуємо управлінську модель розвитку адаптивної спортивно-реабілітаційної інфраструктури для ветеранів у громадах України – не як ідеальний шаблон, що тиражується по копіях, а як методологічну рамку, з якої кожна громада, особливо на Сході і Півдні України, може скласти власну робочу конфігурацію відповідно до свого безпекового статусу, ресурсної бази та інституційної історії.

Сама собою ця методологія не вирішує всіх проблем, які стоять перед публічним управлінням України у сфері реабілітації ветеранів. Вона лише пропонує спосіб скласти у послідовну траєкторію те, що сьогодні існує паралельно і непов'язано: клінічну реабілітацію у спеціалізованих центрах, програму «Ветеранський спорт» на «Дія.Картці», ветеранські простори, адаптивні клуби, реабілітаційні відділення лікарень, кошти держбюджету, місцевих бюджетів, міжнародних донорів і приватних благодійних фондів. Скласти, використовуючи переважно те, що вже стоїть і працює, замість того, щоб будувати з нуля. Власне, у цій тезі – про повторне функціональне профілювання вцілілих активів громади як методологічну альтернативу нереалістичній парадигмі нового будівництва – і полягає основний внесок статті, який, як нам здається, лишатиметься актуальним і після завершення активної фази війни, бо потреба у швидких і недорогих рішеннях у відновлювальний період зростатиме, а не зменшуватиметься.

Ми свідомі того, що чимало чого тут залишається відкритим. Ми не запропонували готових типових договорів між реабілітаційним відділенням лікарні і ветеранським простором, ані детальних розрахунків окупності для кожної з конфігурацій. Не зважилися ми і на те, щоб назвати «оптимальну» конфігурацію – і свідомо, бо у різних регіонах Сходу і Півдня оптимуми будуть різними залежно від тривалості активних бойових дій, відсотка пошкоджень інфраструктури, місцевої політичної динаміки і темпу повернення мешканців до своїх громад. Кожна з чотирьох наведених регіональних конфігурацій є передусім емпіричним матеріалом для подальшої концептуальної роботи, а не готовим до тиражування рішенням.

Подальша операціоналізація запропонованої моделі вимагає, з боку центру, інтерфейсного цифрового рішення для забезпечення інтегрованості Реєстру ветеранів, eHealth і системи «Дія», а також диференціації коефіцієнтів фінансування для громад різних категорій безпекового статусу; з боку регіону – включення адаптивної спортивно-реабілітаційної інфраструктури на рівні громад у регіональні програми відновлення і у стратегії розумної спеціалізації на програмний період 2027–2034 рр.; з боку громади – нормативного оформлення єдиного протоколу взаємодії «ветеранський простір – реабілітаційне від-

ділення – адаптивний клуб» і структурованої взаємодії з міжнародними донорами через механізми компенсації військового ризику.

Окремо хочемо вказати на перспективний, але ще мало освоєний у вітчизняній практиці напрям – використання децентралізованих цифрових платформ для розбудови адаптивного контуру на рівні громади. На горизонті 5–7 років плідним виглядає дослідження того, як технології розподіленого реєстру (блокчейн) можуть забезпечити прозорий і незмінний облік маршруту ветерана у локальному контурі, підтвердження тренерських кваліфікацій і атестацій, нетворкінг між адаптивними клубами різних регіонів, верифікацію рейтингів учасників адаптивних змагань без централізованого посередника. Перспективним виглядає також концепт токенизованих активів як інструмента для мікроінвестицій у локальну адаптивну інфраструктуру: цифрова грошова одиниця, прив'язана до конкретного об'єкта (адаптивного спортзалу, басейну, реабілітаційного відділення), у якій бере участь широке коло мікроінвесторів – українська діаспора, фонди ветеранів інших країн, місцеві бізнеси – могла б вирішити частину проблеми воєнного ризику для класичних донорів за рахунок диверсифікації джерел капіталу. Програмовані гранти на смарт-контрактах, що автоматично виплачуються при досягненні зафіксованих результатів за категоріями ICF, виглядають наступним кроком у розгортанні логіки результатно-орієнтованого контракування (outcome-based contracting), описаної у статті. Ми не беремося оцінювати, у які саме часові рамки ці технології увійдуть у регулярну українську практику публічного управління, проте систематичний дослідницький інтерес до них видається нам своєчасним уже сьогодні.

До переліку перспективних напрямів подальших досліджень слід також віднести розробку методології оцінювання реабілітаційних результатів локального пакета на основі категорій ICF, дослідження ефективності модульних інфраструктурних рішень у прифронтових громадах, аналіз інституційних форм партнерства військових адміністрацій з обласними хабами у задачах ветеранської політики та порівняльне дослідження результативності різних конфігурацій локального пакета у горизонті 3–5 років післявоєнного відновлення. Ці напрями, узяті разом, окреслюють повноцінну дослідницьку програму, до участі в якій ми запрошуємо колег, що працюють у близькому проблемному полі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Портрет ветерана 2025: Проблеми ветеранів війни в Україні. Соціологічна група «Рейтинг», Український ветеранський фонд Мінветеранів. Київ, 2025. URL: <https://www.ratinggroup.ua/en/news/veteran-portrait-2025> (дата звернення: 15.02.2026).
2. Проблеми та перспективи медичної реабілітації інвалідів війни та інших вразливих груп населення в Україні : аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2025. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/problemy-ta-perspektyvy-medychnoyi-reabilitatsiyi-invalidiv-viyny> (дата звернення: 15.02.2026).
3. «Спорт під обстрілами, але нескорений» : Україна закликала захистити спорт у часи війни на засіданні EPAS. Міністерство молоді та спорту України. Київ, 2025. URL: <https://mms.gov.ua/news/sport-pid-obstrilamy-ale-neskorenyi-ukraina-zaklykala-zakhystyty-sport-u-chasy-viyny-na-zasidanni-epas> (дата звернення: 15.02.2026).
4. Міщак О. І., Полякова А. В., Шацьких В. В., Чекмарьова Н. Г., Максимов А. В. Аналіз стану та перспективи відновлення спортивної інфраструктури України в умовах війни. *Педагогічна Академія: наукові записки*. 2025. № 23. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17508141>
5. Указ Президента України про створення Координаційної ради з питань реабілітації ветеранів від 04.06.2024 р. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents> (дата звернення: 16.01.2026).

6. Адаптивний спорт – офіційно окремий напрям фізичної культури. Міністерство у справах ветеранів України. Київ, 2024. URL: <https://mva.gov.ua/presenter/category/86-novini/adaptivniy-sport--ofitsiyno-okremiy-napryam-fizichnoi-kulturi> (дата звернення: 16.04.2026).
7. About the Center: Mission and Funding. Superhumans Center. URL: <https://superhumans.com> (дата звернення: 16.04.2026).
8. Спортивні ініціативи, які об'єднують ветеранів по всій Україні. Міністерство у справах ветеранів України. Київ, 2025. URL: <https://mva.gov.ua/presenter/category/86-novini/v-1> (дата звернення: 16.01.2026).
9. Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією : наказ Мінреінтеграції від 22.12.2022 р. № 309 (зі змінами). URL: <https://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 17.01.2026).
10. Аналіз потреб та проблем ветеранів та ветеранок за 2024 рік. Український ветеранський фонд. Київ, 2024. URL: <https://veteranfund.com.ua/analitics/analiz-potreb-ta-problem-veteraniv-ta-veteranok-za-2024-rik/> (дата звернення: 08.02.2026).
11. Klymenko O., Cherpurko V. Проблеми соціальної адаптації ветеранів в Україні. Інститут соціології НАН України. URL: https://isnasu.org.ua/popsci/010_Klymenko_Cherpurko_-_Problemy_veteraniv.php (дата звернення: 16.04.2026).
12. Ansell C., Gash A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008. Vol. 18, No. 4. P. 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
13. Emerson K., Nabatchi T., Balogh S. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2012. Vol. 22, No. 1. P. 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
14. Ostrom E. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*. 1996. Vol. 24, No. 6. P. 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
15. Pestoff V. Collective action and the sustainability of co-production. *Public Management Review*. 2014. Vol. 16, No. 3. P. 383–401. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841460>
16. Misener L., Darcy S. Managing disability sport: From athletes with disabilities to inclusive organisational perspectives. *Sport Management Review*. 2014. Vol. 17, No. 1. P. 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2013.12.003>
17. Hutzler Y., Sherrill C. Defining adapted physical activity: International perspectives. *Adapted Physical Activity Quarterly*. 2007. Vol. 24, No. 1. P. 1–20. <https://doi.org/10.1123/apaq.24.1.1>
18. Brittain I., Green S. Disability sport is going back to its roots: Rehabilitation of military personnel receiving sudden traumatic disabilities in the twenty-first century. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*. 2012. Vol. 4, No. 2. P. 244–264. <https://doi.org/10.1080/2159676X.2012.685100>
19. Caddick N., Smith B., Phoenix C. The effects of surfing and the natural environment on the well-being of combat veterans. *Qualitative Health Research*. 2015. Vol. 25, No. 1. P. 76–86. <https://doi.org/10.1177/1049732314549477>
20. Roberts G. A., Arnold R., Turner J. E., Colclough M., Bilzon J. A longitudinal examination of military veterans' Invictus Games stress experiences. *Frontiers in Psychology*. 2019. Vol. 10. Article 1934. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.01934>
21. Brittain I. The Paralympic Games as a force for peaceful coexistence. *Sport in Society*. 2020. Vol. 23, No. 3. P. 506–528. <https://doi.org/10.1080/17430437.2019.1696545>
22. Folke C. Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change*. 2006. Vol. 16, No. 3. P. 253–267. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002>
23. Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals. OECD. Paris : OECD Publishing, 2018. 184 p. <https://doi.org/10.1787/9789264288768-en>
24. State of Blended Finance 2023. Convergence Blended Finance. Toronto, 2023. URL: <https://www.convergence.finance/resource/state-of-blended-finance-2023> (дата звернення: 18.02.2026).
25. Sayer N. A., Noorbaloochi S., Frazier P., Carlson K., Gravely A., Murdoch M. Reintegration problems and treatment interests among Iraq and Afghanistan combat veterans receiving VA medical care. *Psychiatric Services*. 2010. Vol. 61, No. 6. P. 589–597. <https://doi.org/10.1176/ps.2010.61.6.589>
26. Carlson K. F., Nelson D., Orazem R. J., Nugent S., Cifu D. X., Sayer N. A. Psychiatric diagnoses among Iraq and Afghanistan war veterans screened for deployment-related traumatic brain injury. *Journal of Traumatic Stress*. 2010. Vol. 23, No. 1. P. 17–24. <https://doi.org/10.1002/jts.20483>
27. International Classification of Functioning, Disability and Health: ICF. World Health Organization. Geneva : WHO, 2001. 303 p. URL: <https://www.who.int/standards/classifications/international-classification-of-functioning-disability-and-health> (дата звернення: 18.02.2026).

28. The Ukraine Facility Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024. *Official Journal of the European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj> (дата звернення: 18.02.2026).

29. «Час діяти, Нестримні»: гранти на адаптивні простори для ветеранів і людей з інвалідністю. Благодійний фонд «МХП-Громаді» та БФ ім. Федора Шпира. URL: <https://gurt.org.ua/news/grants/106749/> (дата звернення: 01.02.2026).

30. Спорт, доступний для всіх: у Запоріжжі ветерани та ветеранки можуть безоплатно проходити фізичну реабілітацію у тренажерному залі. Дніпрорудненська міська військова адміністрація. 2025. URL: <https://dnrada.gov.ua/news/sport-dostupni-dlya-vsih-u-zaporizhzh-veterani-ta-veteranki-mozhut-bezoplatno-prohoditi-fizichnu-reabilitatsiyu-u-trenazhernomu-zali-2025-05-27> (дата звернення: 18.02.2026).

31. Мінветеранів розробило флагманський проєкт «Розвиток спорту для ветеранів». Кабінет Міністрів України. Київ, 2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minveteraniv-rozroblyo-flahmanskyi-proekt-rozvytok-sportu-dlia-veteraniv> (дата звернення: 20.02.2026).

32. Caddick N., Smith B. The impact of sport and physical activity on the well-being of combat veterans: A systematic review. *Psychology of Sport and Exercise*. 2014. Vol. 15, No. 1. P. 9–18. <https://doi.org/10.1016/j.psychsport.2013.09.011>

33. Дунаєв І., Кушнір В. Управління суспільною цінністю через інноваційні механізми фінансування розвитку спортивної інфраструктури: виклики та можливості для України. *Теорія та практика державного управління*. 2025. Вип. 2 (79). С. 243–272. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-12>

Конфлікт інтересів.

Автори заявляють, що конфлікту інтересів щодо публікації цього рукопису немає.

Стаття надійшла до редакції 01.03.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 07.04.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Latynin Mykola Anatoliiovych,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Economic Policy and Management, Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration» of

V. N. Karazin Kharkiv National University,

4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: m.a.latynin@karazin.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7917-4518>

Rudenko Olha Mstyslavivna,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Management and Administration, Chernihiv Polytechnic National University,

95 Shevchenka Str., Chernihiv, 14035, Ukraine

e-mail: olhamrudenko@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2807-1957>

MANAGEMENT MODEL FOR THE DEVELOPMENT OF ADAPTIVE SPORTS AND REHABILITATION INFRASTRUCTURE FOR VETERANS IN UKRAINIAN COMMUNITIES

Abstract. The article substantiates a community-based model for the development of adaptive sports and rehabilitation infrastructure for veterans as a public management methodology applicable under wartime and post-war recovery conditions in Ukraine. A systemic gap is identified between high-technology clinical rehabilitation provided by specialised centres (Superhumans, Unbroken) and the individual-support programme «Veteran's Sport» with a UAH 1,500 quarterly allowance via the Diia card: at the level of communities where veterans live, there is no permanent adaptive sports and rehabilitation contour that would ensure continuity of recovery after discharge from a clinic. The aggravation of this gap in the eastern and southern regions of Ukraine – where the concentration of veterans is greatest and sports infrastructure has been damaged most heavily (955 damaged sports facilities as of January 2026, losses exceeding USD 374 million) – establishes

constraints not captured by the logic of rear-area cases. The proposed methodology unfolds in three dimensions: a veteran's route within the community contour with a minimally sufficient digital toolkit; a war-risk-adjusted matrix for the distribution of responsibilities among six funding sources (state and local budgets, the Ministry of Veterans' Affairs through the Ukrainian Veterans' Fund, the Diia card, international donors, and private charitable foundations); and an illustration based on four regional configurations (Zaporizhzhia, Dnipro, Odesa, and the Kharkiv – Mykolaiv border zone). The methodological contribution lies in bridging the existing gap between clinical rehabilitation and community-based adaptive sports through real institutional and financial elements, without presupposing reforms «from scratch».

Keywords: public administration; sports management; veterans' rehabilitation; infrastructure, blended finance; digital technologies; military administrations; infrastructure adaptation.

REFERENCES

1. Rating Group, Ukrainian Veterans' Fund of the Ministry of Veterans' Affairs. (2026). Portrait of a Veteran 2025: Problems of war veterans in Ukraine. <https://www.ratinggroup.ua/en/news/veteran-portrait-2025> [in Ukrainian]
2. National Institute for Strategic Studies. (2026). Problems and prospects of medical rehabilitation of war invalids and other vulnerable population groups in Ukraine. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/problemy-ta-perspektyvy-medychnoyi-reabilitatsiyi-invalidiv-viyny> [in Ukrainian]
3. Ministry of Youth and Sports of Ukraine. (2026). Sport under shelling but unbroken. <https://mms.gov.ua/news/sport-pid-obstrilamy-ale-neskorenyi-ukraina-zaklykala-zakhystyty-sport-u-chasy-viyny-na-zasidanni-epas> [in Ukrainian]
4. Mishchak, O.I., Poliakova, A.V., Shatskykh, V.V., Chekmarova, N.H., & Maksymov, A.V. (2026). Analysis of the state and prospects for the recovery of sports infrastructure of Ukraine under wartime conditions. *Pedagogical Academy: Scientific Notes*, (23). <https://doi.org/10.5281/zenodo.17508141> [in Ukrainian]
5. President of Ukraine. (2024). Ukaz Prezydenta Ukrainy pro stvorennia Koordynatsiinoi rady z pytan reabilitatsii veteraniv vid 04.06.2024 [Decree of the President of Ukraine on the establishment of the Coordination Council on the rehabilitation of veterans of 04.06.2024]. <https://www.president.gov.ua/documents> [in Ukrainian]
6. Ministry of Veterans' Affairs of Ukraine. (2024). Adaptive sport – officially a separate area of physical culture. <https://mva.gov.ua/prescenter/category/86-novini/adaptivnyi-sport--ofitsiyno-okremiy-napryam-fizichnoi-kulturi> [in Ukrainian]
7. Superhumans Center. (n.d.). About the Center: Mission and Funding. <https://superhumans.com>
8. Ministry of Veterans' Affairs of Ukraine. (2026). Sports initiatives that unite veterans across Ukraine. <https://mva.gov.ua/prescenter/category/86-novini/v-1> [in Ukrainian]
9. Ministry for Reintegration of the Temporarily Occupied Territories of Ukraine. (2022, with amendments). List of territories where hostilities are (were) conducted or temporarily occupied by the Russian Federation: Order No. 309. <https://www.kmu.gov.ua> [in Ukrainian]
10. Ukrainian Veterans' Fund. (2024). Analysis of the needs and problems of male and female veterans for 2024. <https://veteranfund.com.ua/analytics/analiz-potreb-ta-problem-veteraniv-ta-veteranok-za-2024-rik/> [in Ukrainian]
11. Klymenko, O., & Chepurko, V. (n.d.). Problems of social adaptation of veterans in Ukraine. Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine. https://isnasu.org.ua/popsci/010_Klymenko_Chepurko_-_Problemy_veteraniv.php [in Ukrainian]
12. Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
13. Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
14. Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
15. Pestoff, V. (2014). Collective action and the sustainability of co-production. *Public Management Review*, 16(3), 383–401. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841460>
16. Misener, L., & Darcy, S. (2014). Managing disability sport: From athletes with disabilities to inclusive organisational perspectives. *Sport Management Review*, 17(1), 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.smr.2013.12.003>

17. Hutzler, Y., & Sherrill, C. (2007). Defining adapted physical activity: International perspectives. *Adapted Physical Activity Quarterly*, 24(1), 1–20. <https://doi.org/10.1123/apaq.24.1.1>
18. Brittain, I., & Green, S. (2012). Disability sport is going back to its roots: Rehabilitation of military personnel receiving sudden traumatic disabilities in the twenty-first century. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, 4(2), 244–264. <https://doi.org/10.1080/2159676X.2012.685100>
19. Caddick, N., Smith, B., & Phoenix, C. (2015). The effects of surfing and the natural environment on the well-being of combat veterans. *Qualitative Health Research*, 25(1), 76–86. <https://doi.org/10.1177/1049732314549477>
20. Roberts, G.A., Arnold, R., Turner, J. E., Colclough, M., & Bilzon, J. (2019). A longitudinal examination of military veterans' Invictus Games stress experiences. *Frontiers in Psychology*, 10, Article 1934. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2019.01934>
21. Brittain, I. (2020). The Paralympic Games as a force for peaceful coexistence. *Sport in Society*, 23(3), 506–528. <https://doi.org/10.1080/17430437.2019.1696545>
22. Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), 253–267. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002>
23. OECD. (2018). Making blended finance work for the Sustainable Development Goals. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264288768-en>
24. Convergence Blended Finance. (2023). State of blended finance 2023. <https://www.convergence.finance/resource/state-of-blended-finance-2023>
25. Sayer, N.A., Noorbaloochi, S., Frazier, P., Carlson, K., Gravely, A., & Murdoch, M. (2010). Reintegration problems and treatment interests among Iraq and Afghanistan combat veterans receiving VA medical care. *Psychiatric Services*, 61(6), 589–597. <https://doi.org/10.1176/ps.2010.61.6.589>
26. Carlson, K.F., Nelson, D., Orazem, R.J., Nugent, S., Cifu, D.X., & Sayer, N.A. (2010). Psychiatric diagnoses among Iraq and Afghanistan war veterans screened for deployment-related traumatic brain injury. *Journal of Traumatic Stress*, 23(1), 17–24. <https://doi.org/10.1002/jts.20483>
27. World Health Organization. (2001). International Classification of Functioning, Disability and Health: ICF. WHO. <https://www.who.int/standards/classifications/international-classification-of-functioning-disability-and-health>
28. European Parliament & Council of the European Union. (2024). The Ukraine Facility Regulation (EU) 2024/792 of 29 February 2024. *Official Journal of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>
29. MHP-Hromadi Charitable Foundation, & Fedir Shpyh Charitable Foundation. (2026). Time to act, the Unstoppable»: grants for adaptive spaces for veterans and people with disabilities. <https://gurt.org.ua/news/grants/106749/> [in Ukrainian]
30. Dniprorudne City Military Administration. (2026). Sport accessible to all: in Zaporizhzhia veterans can receive physical rehabilitation free of charge. <https://dnrada.gov.ua/news/sport-dostupni-dlya-vsih-u-zaporizhzhii-veterani-ta-veteranki-mozhut-bezoplatno-prohoditi-fizichnu-reabilitatsiyu-u-trenazhernomu-zali-2025-05-27> [in Ukrainian]
31. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2024). The Ministry of Veterans' Affairs has developed the flagship project «Development of sports for veterans». <https://www.kmu.gov.ua/news/minveteraniv-rozroblyo-flahmanskyyi-proekt-rozvytok-sportu-dlia-veteraniv> [in Ukrainian]
32. Caddick, N., & Smith, B. (2014). The impact of sport and physical activity on the well-being of combat veterans: A systematic review. *Psychology of Sport and Exercise*, 15(1), 9–18. <https://doi.org/10.1016/j.psychsport.2013.09.011>
33. Dunayev, I., & Kushnir, V. (2024). Managing public value through innovative mechanisms for financing sports infrastructure development: challenges and opportunities for Ukraine. *Theory and Practice of Public Administration*, 2(79), 243–272. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-12> [in Ukrainian]

Conflict of interest.

The authors declare that there is no conflict of interest regarding the publication of this manuscript.

The article was received by the editors 01.03.2026.

The article is recommended for printing 07.04.2026.

Published 30.05.2026.

Бутенко Гліб Ярославович,

аспірант кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції
навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: glebutenko@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-4583-3240>

КОНЦЕПЦІЯ НЕЗВОРОТНОЇ СУБ'ЄКТНОСТІ ДЕРЖАВИ У ВІДНОСИНАХ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ: МЕХАНІЗМ «ЦИФРОВОГО ЗАМКА» ТА УРОКИ ЧОТИРЬОХ КРАЇН

Анотація. У статті обґрунтовано концепцію підвищення суб'єктності держави у відносинах з міжнародними фінансовими організаціями (МФО), що спирається на принцип незворотності переходу від патерналістської до партнерської моделі взаємодії через механізм «цифрового замка». Теоретичну рамку складають концепції суверенної аналітичної спроможності, «ефекту храповика» (ratchet effect) як інструмента інституційної незворотності та чотиричленна типологія моделей співпраці держав з МФО (патерналістська, перехідна, партнерська, конкурентна). Доведено, що суб'єктність, побудована виключно на юридичних гарантіях, є зворотною – закони скасовуються простою більшістю парламенту, інституції слабшають під тиском, – тоді як вбудовування аналітичних механізмів у цифрову інфраструктуру робить повернення до асиметричної залежності технічно і репутаційно дорожчим за рух уперед. Емпірична база охоплює ретроспективний аналіз трансформаційних циклів Польщі, Південної Кореї, Ізраїлю та Чилі (1985–2026 рр.) за єдиною схемою. Виявлено спільний знаменник чотирьох траєкторій: у жодному випадку перехід від позичальника до партнера не передував створенню незалежної аналітичної інституції (KDI у Кореї, DIPRES у Чилі, Фіскальна рада в Польщі, команда Бруно в Ізраїлі) – саме вона виступає передумовою, а не наслідком, макроекономічної стабілізації. Запропоновано концепцію трьох стратегічних конверсій для України: трансформації ERA у систему спільного управління з G7; заміщення зовнішньої обумовленості МВФ добровільною імплементацією *acquis communautaire*; конверсії оборонно-технологічного потенціалу у високотехнологічний експорт. Кожна конверсія закріплюється цифровим замком у DREAM, ProZorro та Reform Tracker. Обґрунтовано архітектуру чотирьох інституційних стовпів – аналітичного, законодавчого, дипломатичного, легітимізаційного, – поєднаних цифровим каркасом. Мінімальна ресурсна конфігурація становить менше 0,05 % державного бюджету.

Ключові слова: публічне управління; управління ризиками; міжнародні фінансові організації; МВФ; цифровий замок; ефект храповика; суверенна аналітична спроможність; *Ukraine Facility*; ERA; *acquis communautaire*.

Як цитувати: Бутенко Г. Я. Концепція незворотної суб'єктності держави у відносинах з міжнародними фінансовими організаціями: механізм «цифрового замка» та уроки чотирьох країн. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 30–47. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-02>

In cites: Butenko, H.Ya. (2026). The concept of irreversible state subjectivity in relations with international financial organisations: the "digital lock" mechanism and lessons from four countries. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 30–47. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-02> [in Ukrainian].

Постановка проблеми в загальному вигляді. Війна оголила те, що у мирний час залишалося на периферії наукової дискусії: Україна критично залежить від зовнішнього фінансування, але не має дієвих інструментів впливу на його умови. За тридцять років співпраці з МВФ, Світовим банком та іншими міжнародними фінансовими організаціями (далі – МФО) склалася модель, де Київ виступає радше прохачем, ніж партнером. Середній рівень виконання п'ятнадцяти програм Міжнародного валютного фонду в період 1994–2026 рр. становить 53,5 % – показник, що відображає не «недисциплінованість» позичальника, як це нерідко подається у звітах персоналу Фонду, а структурну невідповідність між шаблонами обумовленості, каліброваними на країни з розвиненими бюрократіями, і реальною абсорбційною спроможністю українського апарату публічного управління [2; 4].

Станом на 2026 рік ситуація якісно інша за ту, що мала місце у попередні десятиліття. Механізм надзвичайних доходів від заморожених активів (Extraordinary Revenue Acceleration – ERA) забезпечив у 2025 р. до 70 % бюджетної підтримки [19]. Безпосередньо від МВФ надійшло лише 1,7 % зовнішніх фінансових потоків, проте саме через обумовленість Фонду відкривається доступ до решти 98,3 % [18]. Об'єднана матриця реформ налічує 314 заходів і 520 індикаторів зі щоквартальним навантаженням близько двадцяти маяків [8]. Потреби повоєнного відновлення оцінюються у 524 млрд дол. – сума, що кратною перевищує річний ВВП [26]. У такій конфігурації традиційний дискурс «залучення зовнішньої допомоги» втрачає пояснювальну силу. Запитання перестає бути технічним («як отримати більше коштів?») і стає політико-управлінським («як зберегти суверенний простір для власних рішень у відносинах із кредиторами?»).

Відповідь на це запитання не тривіальна. Формальна відмова від співпраці з МФО неможлива – ані економічно, ані політично. Водночас збереження наявної моделі означає відтворення циклу, який тридцять років повторюється з мінімальними варіаціями: незавершена програма – репутаційні втрати – жорсткіша обумовленість наступного раунду – чергове невиконання. Перервати цей цикл можна лише через зміну логіки відносин – від реактивного виконання зовнішніх вимог до методологічної паритетності. Однак одне питання залишалося без концептуальної відповіді: як зробити цей перехід незворотним? Закони скасовуються простою більшістю, аналітичні команди розформовуються адміністративною постановою, інституції слабшають під тиском. Теза, що лежить в основі цієї статті, пропонує шлях виходу через вбудовування аналітичних і контрольних механізмів у цифрову інфраструктуру, де ефект храповика робить відступ дорожчим за рух уперед.

Огляд літератури. Проблема взаємодії суверенних держав з МФО має глибоку теоретичну традицію. Дж. Стіглиц сформулював класичну критику «вашингтонського консенсусу», показавши, як стандартні рецепти Фонду ігнорували інституційну специфіку країн-позичальників [23]. Д. Родрік обґрунтував концепцію «політичного простору» (policy space) – права держав самостійно обирати модель розвитку в межах, сумісних з глобальною інтеграцією [22]. К. Рейнхарт і К. Рогофф у дослідженні восьми століть фінансових криз зафіксували стійку закономірність: і позичальники, і кредитори щоразу переконують себе, що «цього разу буде інакше» – і щоразу помиляються [21].

Теоретичний апарат управління ризиками у сфері публічних фінансів суттєво розвинувся після кризи 2008 р. Т. Авен обґрунтував перехід до «науки

про аналіз ризиків» для ситуацій, коли ані ймовірності, ані правильні моделі невідомі [10]. Н. Талеб увів у науковий обіг концепцію «чорних лебедів» – подій із товстохвостими розподілами, що не вкладаються у стандартні ймовірнісні моделі [24]. В. Маршо зі співавторами систематизували методологію прийняття рішень в умовах глибокої невизначеності (DMDU), що замінює один «оптимальний» план набором адаптивних стратегій із заздалегідь визначеними «точками перегляду» [19].

Інституційний вимір проблеми розкрили Д. Аджемоглу та Дж. Робінсон, які показали визначальний вплив якості внутрішніх інститутів на ефективність зовнішньої підтримки [9]. Д. Блейк і А. Пейтон на основі систематичного аналізу правил голосування у 266 міжурядових організаціях показали, як дизайн voting rules – насамперед зважене голосування МВФ і Світового банку – формує структурну асиметрію впливу між країнами-акціонерами і суттєво обмежує переговорну позицію країн-позичальників [12]. Г. Берд з колегами досліджує політичну економію кредитування МВФ, виявляючи, як геополітичні інтереси великих держав впливають на рішення про надання позик [11].

В українській науковій традиції проблематика публічного управління ризиками у сфері зовнішніх запозичень розробляється фрагментарно. С. Гасанов системно аналізує фінансову позицію України в умовах внутрішніх і зовнішніх шоків, артикулюючи межі стандартного інструментарію оцінки ризиків за умов війни [5]. Ю. Радіонов обґрунтовує методологічні засади дослідження управління ризиками у публічному секторі, акцентуючи на невизначеності як неусувній характеристиці українського контексту [6]. Попередні публікації автора систематизували методологічну рамку аналізу ризиків у співпраці України з МФО та запропонували інструментарій кількісного вимірювання асиметрії відносин [1 – 4]. Втім, комплексного дослідження, яке б розглядало публічне управління ризиками як інструмент захисту суверенітету в умовах одночасної війни, масштабного відновлення та євроінтеграції, в українській науці наразі немає. Саме ця прогалина визначає дослідницьку нішу статті.

Мета статті – розробити концепцію незворотної суб'єктності держави у відносинах з МФО на основі аналізу трансформаційних циклів чотирьох країн-прецедентів та обґрунтувати механізми її практичної реалізації для України в горизонті 2026–2030 рр.

Методологія дослідження. Теоретична рамка статті побудована на перетині трьох концептуальних блоків, поєднання яких дозволяє бачити проблему не фрагментарно, а системно. Першим блоком виступає концепція суверенної аналітичної спроможності – здатності національних органів публічного управління самостійно верифікувати оцінки ризиків кредитора та пропонувати альтернативні прогностичні сценарії. Вона ґрунтується на інституційному аналізі правил голосування у міжнародних організаціях, розвинутому Д. Блейком і А. Пейтон [12], та на роботах Т. Авена про науку аналізу ризиків [10]. Другим блоком є теорія «ефекту храповика» (ratchet effect) як інституційного механізму незворотності: ідея, що деякі зміни зручно вводити, але важко демонтувати, оскільки це вимагає координованих зусиль значно більшого масштабу [9]. Третій блок – чотиричленна типологія моделей співпраці держав з МФО (патерналістська, перехідна, партнерська, конкурентна), що операціоналізує траєкторію трансформації як послідовність дискретних якісних переходів, а не як плавну безперервність.

Емпірична перевірка здійснюється через чотириступеневу процедуру: ретроспективний порівняльний аналіз трансформаційних циклів Польщі, Південної Кореї, Ізраїлю та Чилі (1985–2026 рр.) за єдиною схемою – вхідні умови, програми МФО, точка перелому, інструменти трансформації, поточний статус; кількісна діагностика позиції України за авторськими індикаторами мультиплікатора доступу, курсової чутливості та коефіцієнта абсорбції [2; 4]; інституційний аналіз українських аналітичних ресурсів з точки зору функціональної спроможності генерувати альтернативну оцінку ризиків; матричний метод зіставлення чотирьох інституційних стовпів з міжнародними прецедентами. Інформаційну базу склали Staff і Country Reports МВФ, матеріали Світового банку (RDNA4), звіти НБУ та НІСД, огляди ОЕСР щодо DIPRES і Фіскальної ради Польщі, нормативні акти ЄС щодо Ukraine Facility.

Розкриття використання генеративного штучного інтелекту. Концепція статті, її наукова новизна, 100%-во усі аналітичні твердження, а також ідейний зміст усіх чотирьох рисунків повністю належать автору. Для допоміжних завдань, що прямо не впливають на наукову новизну, використовувалися інструменти генеративного штучного інтелекту (Claude Opus 4.5, Anthropic). Їх застосовано у чотирьох напрямках: (1) пошук та агрегація релевантних іноземних публікацій у наукометричних базах Scopus і Web of Science за тематичними запитами автора; (2) верифікація DOI, ISSN і повних бібліографічних записів україномовних та іноземних джерел у форматах ДСТУ 8302:2015 і APA 7; (3) технічна візуалізація рисунків за структурою та описом, сформульованими автором; (4) коректорська вичитка фінального тексту на предмет орфографічних та пунктуаційних помилок. Жодна сутнісна теза, інтерпретація фіскальних даних, типологічне розрізнення моделей або оцінка прецедентів не генерувалися інструментами ШІ; автор несе повну відповідальність за зміст і висновки статті.

Виклад основного матеріалу.

1. Діагностика позиції України у відносинах з МФО на початок 2026 р. Перш ніж говорити про концепцію виходу, варто розібратися, в чому саме ми перебуваємо. На початок 2026 р. позиція України визначається трьома кількісними параметрами, кожен з яких зафіксований офіційними даними. Мультиплікатор доступу $Mg = 58,2$ означає, що Фонд безпосередньо забезпечує лише 1,7 % зовнішніх фінансових потоків, але через обумовленість контролює доступ до решти 98,3 % [2; 18]. Механізм ERA у 2025 р. покрити 70 % зовнішнього фінансування (37,9 з 52,4 млрд дол.), прив'язуючи бюджетне планування до рішень Ради ЄС та G7 – органів, у яких Україна голосу не має [14; 19]. Коефіцієнт абсорбції Ka коливається в межах 0,52–0,78, що свідчить про невідповідність обсягу зовнішніх вимог та адміністративної спроможності їх виконати: від чверті до половини доступних ресурсів залишаються неосвоєними не через корупцію чи небажання, а через об'єктивну переважність апарату [2].

За типологією моделей взаємодії держави-позичальника з МФО, ці показники відповідають зоні між патерналістською та перехідною моделями – ближче до патерналістської. Формальний суверенітет зберігається, проте реальний простір для власних управлінських рішень звужений до меж, погоджених з кредиторами. Ситуацію ускладнює внутрішня економічна реальність: офіційний борг 108,6 % ВВП розраховується відносно ВВП, що не відображає справжнього розміру економіки. Тіньовий сектор в Україні становить 25–40 % ВВП [17];

якщо рахувати борг відносно легальної частини економіки, реальне навантаження наближається до 140–170 %. Це не арифметика, а ситуація, коли зростаючий податковий тиск, ініційований під вимогами Фонду, досягає порогу, за яким легальний бізнес мігрує у тінь [5]. Розірвати це замкнене коло без перебудови самої моделі відносин з кредиторами неможливо.

Період 2026–2030 рр. – це вікно можливостей для зміни моделі, але вікно, відкрите не назавжди. Геополітична увага – ресурс вичерпний: жодна з країн-прецедентів не зберігала пріоритетного статусу у кредиторів довше п'яти–семи років після пікової кризи. Вже видно перші ознаки звуження вікна – скорочення фінансування з боку США, послаблення сигнальної функції Бреттон-Вудських інституцій. Саме тому діагностика повинна вести не до споглядальних висновків, а до дій.

2. Чотири траєкторії трансформації: спільний знаменник. Вибір Польщі, Південної Кореї, Ізраїлю та Чилі для порівняльного аналізу зумовлений тим, що кожна з цих держав вирішувала саме те завдання, яке стоїть перед Україною у 2026 р. і далі – перехід від асиметричної залежності у відносинах з МФО до суверенного управління ризиками у сфері публічних фінансів. Польща пройшла повний цикл програм МВФ (від стабілізаційних до страхових) і добровільно відмовилася від підтримки Фонду, синхронізуючи реформи з євроінтеграцією [15; 27]. Південна Корея інтерналізувала зовнішню обумовленість, перетворивши вимоги Фонду на внутрішню програму дій, і скоротила залежність до чотирьох років [16]. Ізраїль зберіг суверенітет монетарної та фіскальної політики в умовах постійної безпекової загрози – єдиний релевантний аналог для воєнної економіки [13]. Чилі інституціоналізувала фіскальні правила, що захистили бюджетний суверенітет від волатильності зовнішніх доходів – проблема, структурно подібна до залежності України від ERA [20].



Рисунок 1. Динаміка співвідношення державного боргу до ВВП Польщі, Південної Кореї, Ізраїлю та Чилі (1985–2025 рр.) із позначенням точок перелому
 Figure 1. Dynamics of the ratio of public debt to GDP in Poland, South Korea, Israel and Chile (1985–2025) with the designation of turning points

*Джерело: розробка автора на основі даних МВФ та ОЕСР [15; 16; 18; 20].

*Source: Author's own work based on data from the IMF and the OECD [15; 16; 18; 20].

Польща розпочала взаємодію з МФО в умовах системної трансформації: гіперінфляція 585 %, бюджетний дефіцит 7 % ВВП, зовнішній борг понад 60 % ВВП [27]. «План Бальцеровича», підтриманий SBA і EFF, виявив обмежену придатність стандартної обумовленості в умовах одночасної зміни економічної системи – програму EFF було призупинено у 1991 р. через невиконання показників. Істотним чинником трансформації стало списання боргу Лондонським клубом на 13 млрд дол. (близько 45 % заборгованості) за умови виконання програм Фонду. Точка перелому настала у 2009 р., коли Польща звернулася не за екстреним кредитом, а за FCL – інструментом для країн із сильними макроекономічними показниками, що не передбачає структурних умов [15]. У 2017 р. FCL було відхилено остаточно. Цикл від першої SBA до остаточної відмови від страхового інструменту тривав 27 років – тривалість, що пояснюється синхронізацією з процесом вступу до ЄС.

Південна Корея продемонструвала найшвидший перехід від платіжної кризи до статусу глобального донора. У листопаді 1997 р. валютні резерви скоротилися до менш ніж 6 млрд дол. при короткостроковому борзі понад 50 млрд дол., борг чеболів сягав 500 % власного капіталу, ВВП у 1998 р. впав на 6,7 % [16]. Пакет допомоги склав 58 млрд дол. (21 млрд СПЗ – МВФ, 10 млрд – Світовий банк, 4 млрд – АБР) з шестиступеневою обумовленістю – від реструктуризації чеболів до ліквідації 787 фінансових установ. Корейський уряд не обмежився формальним виконанням умов – він інтерналізував їх як власну реформу. Загальнонаціональна кампанія «збору золота» сформувала соціальну легітимність реформ, – елемент, що часто лишається поза увагою технократичних аналізів. У серпні 2001 р. Корея достроково виплатила всі кредити МВФ; цикл переходу склав чотири роки.

Ізраїльська стабілізація 1985 р. є прикладом гетеродоксальної програми. Інфляція перевищувала 400 %, бюджетний дефіцит – 17 % ВВП. Програма уряду Ш. Переса поєднала скорочення бюджетних видатків на 7,5 % ВВП, тимчасове замороження цін і зарплат, фіксацію курсу як номінального якоря, Закон про «недрукування» (Non-Printing Law), що забороняє Банку Ізраїлю фінансувати дефіцит через емісію, і тристоронній соціальний пакт між урядом, профспілками та роботодавцями [13]. Принципово важливо для українських паралелей: ізраїльська модель побудована на конверсії оборонних технологій у цивільний експорт – високотехнологічний сектор генерує близько 20 % ВВП та 60 % товарного експорту при оборонних витратах 8,8 % ВВП. Це найближчий з наявних прецедент до ситуації України.

Чилі запровадила правило структурного балансу у 2001 р., законодавчо закріпивши його у 2006 р. законом про фінансову відповідальність [20]. Правило передбачає оцінювання доходів на основі довгострокових трендів ВВП та цін на мідь, незалежні експертні комітети для прогнозування потенційного ВВП, структурний профіцит 1 % ВВП як цільовий показник. Два суверенні фонди – Фонд пенсійного резерву та Фонд економічної та соціальної стабілізації (FEES) – слугують механізмом стерилізації непередбачуваних надходжень. Саме цей чилійський досвід – не природа дохідного джерела, а механізм стерилізації волатильних доходів – найближчий до виклику управління ERA для України.

Таблиця 1. Порівняльна хронологія програм МФО чотирьох країн (1985–2026 pp.)

Table 1. Comparative chronology of IFI programs in four countries (1985–2026)

Країна	Період	Тип програми	Сума	Обумовленість / зміст
Country	Period	Program Type	Amount	Conditions / Details
Польща	1990	SBA (резервний кредит)	545 млн СПЗ	Лібералізація цін, конвертованість золотого
Польща	1991–1993	EFF (розширене кредитування)	1,22 млрд СПЗ	Приватизація, фінансова консолідація (призупинено 1991 р.)
Польща	1993–1994	SBA	476 млн СПЗ	Контроль бюджетного дефіциту
Польща	2009–2017	FCL (гнучка кредитна лінія)	6,5–22 млрд СПЗ	Попереджувальний характер, без структурних умов; скасовано 2017 р.
Південна Корея	1997–2000	SBA (МВФ) + МБРР + АБР	58 млрд дол.	Реформа чеболів, лібералізація ринку капіталу, реструктуризація 787 фінустанов
Ізраїль	1985–1987	Грантова допомога США	1,5 млрд дол.	Закон про «недрукування», замороження цін і зарплат
Чилі	1985–1989	EFF	750 млн СПЗ	Реструктуризація зовнішнього боргу
Чилі	2001–2026	Технічна допомога	–	Дотримання правила структурного балансу; суверенні фонди FRP, FEES

*Примітка: SBA (Stand-By Arrangement) – резервний кредит; EFF (Extended Fund Facility) – розширене кредитування; FCL (Flexible Credit Line) – гнучка кредитна лінія; СПЗ (SDR) – спеціальні права запозичення; МБРР – Міжнародний банк реконструкції та розвитку; АБР – Азійський банк розвитку.

*Note: SBA (Stand-By Arrangement) – stand-by credit facility; EFF (Extended Fund Facility) – extended credit facility; FCL (Flexible Credit Line) – flexible credit line; SDR (Special Drawing Rights) – special drawing rights; IBRD – International Bank for Reconstruction and Development; ADB – Asian Development Bank.

**Джерело: систематизовано автором на основі Staff Reports МВФ, документів Світового банку та національних джерел [13; 15; 16; 20; 27].

**Source: compiled by the author based on IMF Staff Reports, World Bank documents, and national sources [13; 15; 16; 20; 27].

Попри відмінність стартових умов і тривалості циклу, чотири траєкторії мають спільний знаменник. У жодному з випадків перехід від позичальника до партнера чи донора не передував створенню незалежної аналітичної інституції, здатної виступати інтелектуальною протипагою експертам МФО. Корейський інститут розвитку (KDI) був переорієнтований після кризи 1997–1998 pp. на оцінку реформ корпоративного сектору; паралельно запрацювали KOICA та EDCF – інструменти донорської активності, які перетворили колишнього позичальника на джерело пільгового кредитування. Чилійська Дирекція бюджету (DIPRES) з 2001 р. виконує функцію розрахунку структурного балансу та управління суверенними фондами. Ізраїльська команда під керівництвом М. Бруно координувала стабілізаційну програму 1985 р. як єдиний центр, що формулював альтернативні сценарії до шаблонів, запропонованих зовнішніми консультантами. Польська Фінансова рада розпочне діяльність у 2026 р., завершуючи цикл, у якому аналітична функція створюється останньою, а не першою. Це і є головна емпірична знахідка: аналітична інституція у цих країнах – не наслідок, а передмова макроекономічної стабілізації. Перелік відповідних інструментів узагальнено у табл. 2.

Таблиця 2. Інструменти розбудови суверенної аналітичної спроможності у чотирьох країнах

Table 2. Tools for building sovereign analytical capacity in four countries

Країна Country	Інституція Institution	Рік створення / реформи Year of establishment / reform	Функція Function
Півд. Корея	Korea Development Institute (KDI)	1971 / 1998	Економічне моделювання, оцінка реформ корпоративного сектору (чеболів)
Півд. Корея	KOICA / EDCF (Фонд економічного розвитку та співробітництва)	1991 / 1987	Реалізація програм донорства та пільгового кредитування країн із низьким доходом
Чилі	Дирекція бюджету (DIPRES)	2001 (модернізація)	Розрахунок структурного балансу, управління суверенними фондами FRP і FEES
Ізраїль	National Unity Economic Team (команда М. Бруно)	1985	Координація стабілізаційної програми, моніторинг Non-Printing Law
Польща	Фіскальна рада (Rada Fiskalna)	2023 / 2026	Незалежний нагляд за фіскальними правилами, верифікація макропрогнозів уряду

Джерело: систематизовано автором на основі офіційних документів відповідних інституцій та оглядів ОЕСР [13; 15; 16; 20].

Source: Compiled by the author based on official documents from relevant institutions and OECD reviews [13; 15; 16; 20].

Тривалість трансформації не корелює лінійно з глибиною кризи (рис. 2). Кореї знадобилося чотири роки, Ізраїлю – десять, Чилі – п'ятнадцять, Польщі – двадцять сім. Парадокс очевидний: найтяжча інфляційна криза (Ізраїль, 450 %) закрилася швидше, ніж менш гостра польська (585 %, але у системно-трансформаційному середовищі). Пояснення лежить не в економіці, а в політиці інституційного дизайну: Польща свідомо розтягла цикл, синхронізуючи його з 27-річним процесом вступу до ЄС, – у її випадку «тривалість» не є індикатором слабкості, а інструментом. Корея, навпаки, концентрувала інституційне зусилля – реорієнтація KDI у 1998 р. відбулася паралельно з піком програми, а не після неї.

Саме ця деталь – коли, а не що – робить матрицю інструментом діагностики, а не просто ілюстрацією. Для України проєкція у її правий верхній сегмент (найглибша криза + невизначена тривалість) означає не приреченість на повторення польського 27-річного шляху, а розвилку. Якщо аналітичний стовп буде вибудовано одночасно з наступним програмним раундом МВФ (горизонт 2026–2028 рр.), траєкторія може наблизитися до корейської за швидкістю, залишившись ближчою до ізраїльської за глибиною конверсії. Якщо ж аналітична функція і далі залишатиметься розподіленою між Мінфіном, НБУ, Рахунковою палатою та НІСД без єдиного центру відповідальності – тривалість зсунеться до чилійсько-польської зони, з відповідною втратою геополітичного вікна. Матриця, таким чином, формалізує не минуле, а розвилку вибору, що стоїть перед Україною наразі.



Рисунок 2. Матриця «глибина кризи × швидкість трансформації» із проєкцією позиції України

Figure 2. Matrix “depth of crisis × speed of transformation” with projection of Ukraine’s position

*Пояснення до рисунку 2.6: розміщує країни у координатах «глибина кризи – тривалість переходу»: Корея – 4 роки; Ізраїль – 10; Чилі – 15; Польща – 27 (синхронізація зі вступом до ЄС). Україна проєктується у зону найглибшої кризи (воєнна економіка, борг 108,6 % ВВП); її позиція на осі тривалості позначена як невизначена, оскільки швидкість трансформації залежатиме від параметрів, що на момент аналізу лишаються екзогенними, – зокрема тривалості збройного конфлікту та обсягу міжнародної підтримки відновлення.

*Explanation of Figure 2.6: Places countries on a “depth of crisis – duration of transition” coordinate plane: South Korea – 4 years; Israel – 10; Chile – 15; Poland – 27 (coinciding with EU accession). Ukraine is projected into the zone of the deepest crisis (war economy, debt at 108.6% of GDP); its position on the duration axis is marked as uncertain, since the pace of transformation will depend on parameters that remain exogenous at the time of analysis—in particular, the duration of the armed conflict and the volume of international support for recovery.

**Джерело: розробка автора.

**Source: Author’s own work.

3. Концепція незворотності: три стратегічні конверсії та цифровий замок. Сукупність передумов – геополітичних, безпекових, інтеграційних, економічних, інституційних – окреслює простір можливостей, але не визначає напрямку руху. Для цього потрібна концептуальна основа, що відповідає на конкретне запитання: як зробити суб’єктність незворотною? Суб’єктність, побудована виключно на юридичних нормах, залишається зворотною: закони скасовуються простою більшістю парламенту, рішення переглядаються, інституції слабшають під тиском – внутрішнім чи зовнішнім. Досвід останніх десятиліть показав, що навіть у країнах із розвинутою правовою традицією формальні гарантії виявилися недостатніми для захисту від ерозії інституційної автономії. Концепція, запропонована у цій статті, ґрунтується на принципово іншій логіці.

Незворотність суб’єктності досягається через вбудовування аналітичної спроможності та контрольних механізмів у цифрову інфраструктуру – систе-

му, що працює автоматично, публічно і не залежить від рішень конкретних посадовців. Ядро концепції складають три стратегічні конверсії, кожна з яких закріплюється власним цифровим замком (рис. 3). Конверсія перша: від залежності до партнерства. ERA, що нині є джерелом бюджетного ризику – 70 % зовнішнього фінансування залежить від піврічного перегляду заморозки активів [19], – поступово перетворюється на інструмент, яким Україна управляє спільно з G7, пропонуючи власні сценарії розподілу та ризик-оцінки. Цифровий замок – публічний дашборд ERA-потоків у реальному часі на базі DREAM: коли дані відкриті для всіх учасників, жодна сторона не може маніпулювати оцінками непомітно [25].

Конверсія друга: від обумовленості до *acquis*. 314 заходів Об'єднаної матриці реформ зі щоквартальним навантаженням близько двадцяти маяків перевантажують апарат і звужують *policy space* [22]. Конверсія передбачає добровільну синхронізацію цих вимог з конкретними розділами *acquis communautaire* ЄС, де Україна сама визначає темп і пріоритети. Замість виконання зовнішніх умов – імплементація власного вибору, підкріпленого євроінтеграційною перспективою. Цифровий замок – автоматизований Reform Tracker із публічним доступом, де виконання умов бачить не лише місія Фонду, а й суспільство. Конверсія третя: від воєнних витрат до експортного продукту. Витрати на оборону є тягарем для бюджету, але саме вони створили унікальний оборонно-технологічний потенціал – від виробництва БПЛА до засобів радіоелектронної боротьби. Конверсія за ізраїльською моделлю перетворює цей тягар на джерело фінансового суверенітету [13]. Цифровий замок – прозора система сертифікації та експортного контролю, що забезпечує довіру інвесторів без потреби у зовнішніх гарантіях МФО.



Рисунок 3. Три стратегічні конверсії та механізм «цифрового замка»
Figure 3. Three strategic conversions and the “digital lock” mechanism

Джерело: розробка автора.
Source: Author's own work.

Чому «цифровий замок» є не метафорою, а дієвим механізмом? Юридичну норму можна скасувати одним голосуванням. Цифрову інфраструктуру, інте-

гровану в десятки державних систем, демонтувати складніше на порядки. Дані, опубліковані у відкритому доступі, неможливо «заховати» назад – це і є ефект хруповика. ProZorro неможливо «закрити»: занадто багато стейкхолдерів залежать від системи. Те саме має статися з аналітичною інфраструктурою суб'єктності: коли модель DSA опублікована у відкритому коді, а дашборд ризиків працює в режимі реального часу, повернення до закритості стає не юридично забороненим, а технічно й репутаційно дорожчим за продовження прозорості. Прозорість із декларативної норми перетворюється на структурний бар'єр, якому не потрібні санкції, бо він вбудований у самі умови функціонування системи.

Таблиця 3. Три стратегічні конверсії та цифрові замки як механізм незворотності

Table 3. Three strategic conversions and digital locks as a mechanism of irreversibility

Конверсія Conversion	Стан залежності Dependency status	Цільова конфігурація Target configuration	Цифровий замок Digital lock
Від ERA-залежності до партнерства	ERA = 70 % зовнішнього фінансування; бюджет прив'язаний до рішень G7	Суверенний ERA-фонд; спільне управління з G7; частка < 30 %	Публічний дашборд ERA-потоків у реальному часі (на базі DREAM)
Від зовнішньої обумовленості до acquis	314 заходів ОБ'єднаної матриці; ~20 маяків щокварталу	Добровільна імплементація acquis communautaire; темп визначається Україною	Автоматизований Reform Tracker із публічним доступом
Від оборонних витрат до високо-технологічного експорту	Оборонні витрати 7–8 % ВВП як чистий тягар для бюджету	Конверсія за ізраїльською моделлю; 10–15 % ВВП від високотехнологічного експорту	Прозора сертифікація та експортний контроль; довіра без гарантій МФО

Джерело: розробка автора.

Source: Author's own work.

4. Архітектура чотирьох інституційних стовпів. Три конверсії описують логіку змісту змін; сам зміст не втілюється без інституційної конструкції, здатної його тримати. На відміну від градуалістських моделей переходу, що передбачають послідовне формування інституцій (спочатку аналітика, потім законодавство, далі переговори), запропонована концепція виходить з необхідності одночасного формування чотирьох стовпів, об'єднаних спільним цифровим каркасом (рис. 4). Одночасність тут не випадкова – вона впливає з характеру замкненого циклу, який неможливо розірвати поступово. Послідовна розбудова, як показав досвід тридцяти років попередніх спроб, лише розтягує цикл у часі, не змінюючи його логіки.

Аналітичний стовп передбачає створення Національного центру оцінки ризиків – інституції, здатної верифікувати DSA МВФ, розробляти DMDU-сценарії та проводити Red Teaming програмних документів Фонду [10; 19]. Центр може бути створений як окремий орган при Кабінеті Міністрів або як підрозділ існуючої інституції (НІСД, майбутня Фіскальна рада). Його ключова функція – не дублювання МВФ, а забезпечення методологічної паритетності: коли уряд приходить на переговори з власними розрахунками, динаміка діалогу змінюється якісно. Прецеденти KDI та DIPRES підтверджують реалістичність цього стовпа. Цифровий каркас – модель DSA у відкритому коді, інтегрована з даними Мінфіну та НБУ [7].

Законодавчий стовп охоплює три нормативні акти. По-перше, закон про фінансову відповідальність, побудований за чилійською моделлю структурного балансу, з окремим правилом для ERA – граничною часткою умовних зобов'язань, прив'язаних до геополітичних рішень, у структурі державного боргу. По-друге, закон про суверенний ERA-фонд, аналогічний до FEES Чилі, що забороняє використання ERA-доходів для поточних видатків і спрямовує їх на обслуговування боргу та відновлення інфраструктури. По-третє, статут Національного центру оцінки ризиків із гарантіями інституційної незалежності. Цифровий каркас – автоматичне блокування транзакцій, що порушують фінансове правило: рішення ухвалює алгоритм, а не посадовець. Дипломатичний переговорний стовп визначає стратегію багатовекторного суверенітету – поступовий перехід від EFF до FCL за польською моделлю, диверсифікацію кредиторів (EIB, ЄБРР, потенційно АБІІ), конвертацію обумовленості МВФ в *acquis* ЄС, перехід від пасивного отримання ERA до спільного управління механізмом з G7. Цифровий каркас – публічний Reform Tracker, що робить виконання умов видимим для всіх сторін одночасно.

Легітимізаційний стовп є, можливо, найскладнішим для реалізації. Досвід Кореї («збір золота») та Ізраїлю (тристоронній пакт) показав, що стійкість реформ залежить від сприйняття їх населенням не менше, ніж від технічної якості. Для України формування суспільного консенсусу щодо витрат на відновлення ускладнюється демографічними втратами, міграційним відтоком та соціальною втомою. Саме прозорість – публічне обговорення розподілу витрат, відкриті дані DREAM, моніторинг з боку громадянського суспільства – є механізмом, що здатен компенсувати дефіцит довіри: алгоритм не піддається тиску так, як детектив чи суддя. У запропонованій архітектурі цифровий каркас виконує роль не допоміжного елемента, а стрижня – без нього чотири стовпи тримаються лише на авторитеті осіб, що ними керують.



Рисунок 4. Архітектура чотирьох інституційних стовпів із цифровим каркасом

Figure 4. Four institutional pillar architecture with digital framework

Джерело: розробка автора.

Source: Author's own work.

5. Індикатори переходу 2026 → 2030 та ресурсна реалістичність. Будь-яка концепція, що претендує на практичне застосування, має витримати перевірку ресурсною реалістичністю і мати вимірні точки контролю. Ціль, сформульована у загальних категоріях («суб'єктність», «партнерська модель»), не має управлінської цінності, доки не переведена у набір індикаторів, за якими можна у будь-який момент сказати, чи рух триває. У табл. 4 зведено ключові параметри переходу – від фіксованого стану 2026 р. до цільової конфігурації 2030 р. Кожен з індикаторів верифікований або прецедентом, або внутрішньою логікою концепції.

Таблиця 4. Індикатори переходу від патерналістської до перехідної / партнерської моделі (2026–2030 pp.)

Table 4. Indicators of the transition from paternalistic to transitional / partnership model (2026–2030)

Індикатор Indicator	2026 (факт) 2026 (actual)	2030 (ціль) 2030 (target)	Механізм досягнення Implementation mechanism
Мультиплікатор доступу Mg	58,2	< 15	Диверсифікація джерел; зниження частки ERA
Коефіцієнт абсорбції Ka	0,52–0,78	> 0,85	Зменшення кількості умов + цифровізація моніторингу
Частка ERA у зовнішньому фінансуванні	70 %	< 30 %	Суверенний ERA-фонд; ринкові запозичення; експорт
Наявність незалежної DSA	відсутня	функціонує	Національний центр оцінки ризиків
Тип програми МВФ	EFF (кредитна)	FCL або перехід	Послідовний перехід за польською моделлю
Борг / ВВП	108,6 %	< 80 %	Фіскальне правило + зростання ВВП + детінізація
Публічний дашборд ризиків	відсутній	працює в реальному часі	Інтеграція з DREAM / ProZorro

Джерело: розробка автора.

Source: Author's own work.

Мінімально достатній ресурсний пакет включає приблизно 200 аналітиків (Центр оцінки ризиків та посилення Мінфіну, НБУ, Рахункової палати) і бюджет \$20–30 млн/рік – менше 0,05 % державного бюджету. Це порівняно з витратами чилійської DIPRES (близько 15 млн дол.) і корейського KDI (близько \$40 млн), що робить запропоновану конфігурацію не амбітнішою, ніж прецеденти, а мінімально необхідною для паритетного діалогу. Законодавчий пакет – три нормативні акти. Визначальне вікно – 2026–2028 pp., доки діє поточна EFF і формується нова програма. Ключові ризики зриву: продовження конфлікту високої інтенсивності (нейтралізується через мінімальну конфігурацію у 50 аналітиків, здатну функціонувати і в умовах війни), внутрішній опір бюрократії (нейтралізується публічністю моделі – саботувати відкритий алгоритм складніше, ніж закриту інституцію), тиск на антикорупційні органи (нейтралізується цифровою прозорістю як безособовим контролером, що не піддається тиску так, як люди).

При оцінці доцільності запропонованої концепції слід зважити не лише вартість її реалізації, а й вартість бездіяльності. Збереження моделі, за якої

Mg = 58,2, а 70 % зовнішнього фінансування залежить від ERA, означає відтворення знайомого циклу: нова обумовленість, додаткове навантаження на апарат, ще вужчий простір для власних рішень. Різниця між сценарієм інвестиції у 20–30 млн дол. на рік і збереженням status quo – не кількісна, а якісна: в одному випадку Україна залишається об'єктом оцінки, в іншому стає її співавтором. При цьому концепція не передбачає розриву з МФО: Корея після виходу з програми стала донором через KWPF; Чилі зберігає доступ до FCL як страхового механізму; Польща залишається впливовим голосом у консультаціях за Статтею IV. Суб'єктність тут означає не відсторонення від міжнародної фінансової архітектури, а зміну позиції всередині неї.

Виклад основних складових концепції буде неповним, якщо не показати, що саме вона змінює у практиці публічного управління України вже сьогодні – не після завершення війни, не у гіпотетичному повоєнному «normal course», а у поточній конфігурації, в якій держава одночасно веде війну, відбудовується та реалізує євроінтеграційний курс. У частині повсякденного публічного управління в умовах війни реалізація концепції дає кілька конкретних ефектів:

- зниження перевантаження апарату за рахунок автоматизованого моніторингу приблизно 20 квартальних маяків через Reform Tracker, що знімає з Мінфіну та галузевих міністерств рутинну функцію ручного звітування перед місією МВФ;

- консолідацію аналітичної спроможності, яка сьогодні розпорошена між Мінфіном, НБУ, Рахунковою палатою, НІСД та університетами, в єдиний Національний центр оцінки ризиків із чітким мандатом на альтернативну DSA;

- прозору фіксацію ERA-потоків у реальному часі на базі DREAM, що радикально ускладнює зловживання і одночасно дає уряду публічний аргумент у переговорах з G7 про темп і пріоритети використання коштів;

- алгоритмічне блокування транзакцій, які порушують фіскальне правило, – захист бюджетної дисципліни на рівні коду, а не посадового рішення, що особливо важливо в умовах постійної ротації кадрів;

- зниження вразливості антикорупційних інституцій до тиску – цифрова прозорість виступає безособовим контролером, якого неможливо «перепризначити» адміністративним рішенням.

У стратегічному вимірі – у частині підтримки державного суверенітету у відносинах із МФО, ЄС та G7 – концепція забезпечує рамку, яка перевищує горизонт поточного програмного циклу і закріплює зміну переговорної позиції інституційно, а не декларативно. Конкретно це означає:

- 1) методологічну паритетність у діалозі з МВФ: коли на стіл переговорів уряд приходить з власною DSA, опублікованою у відкритому коді, обумовленість перестає бути односторонньою вимогою і стає предметом професійної дискусії;

- 2) інституційний захист від ерозії автономії при зміні політичного складу: цифровий замок у десятках державних систем неможливо демонтувати простою більшістю парламенту, тоді як юридичні гарантії скасовуються голосуванням;

- 3) платформу для добровільної конвертації обумовленості у *acquis* ЄС, що переводить Україну зі статусу «країни, яку зобов'язують», у статус «країни, яка обирає», – з юридичними наслідками для самої природи реформаторського процесу;

4) канал входження у співуправління ERA-механізмом з G7 через надання власних ризик-моделей: перехід від пасивного реципієнта до співавтора рішень щодо розподілу коштів;

5) структурну диверсифікацію кредиторів (EIB, ЄБРР, потенційно АБП) як страховку від надмірної залежності від єдиного центру обумовленості та як важіль, що підвищує переговорну вагу України у відносинах з будь-яким окремо взятим кредитором.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших досліджень. Порівняльний аналіз трансформаційних циклів Польщі, Південної Кореї, Ізраїлю та Чилі (1985–2026 рр.) підтверджує: перехід від статусу позичальника до партнера або донора МФО у жодному з випадків не передував створенню незалежної аналітичної інституції, здатної виступати інтелектуальною противагою експертам Фонду. Ця закономірність – не випадковий збіг, а інституційна передумова, фіксація якої є одним з ключових результатів статті. Для України вона має пряме значення: розбудова власної аналітичної спроможності є не бажаною опцією, а необхідною умовою будь-якого реального переходу.

Запропонована концепція незворотної суб'єктності спирається на три конверсії – ERA з ризику на інструмент спільного управління з G7; обумовленості МВФ – у добровільну імплементацію *acquis* ЄС; воєнних витрат – у високотехнологічний експорт за ізраїльською моделлю. Кожна закріплюється «цифровим замком» – вбудовуванням аналітичних і контрольних механізмів у цифрову інфраструктуру (DREAM, ProZorro, Reform Tracker, DSA у відкритому коді). На відміну від юридичних норм, які скасовуються простою більшістю парламенту, цифрова інфраструктура, інтегрована у десятки державних систем, створює ефект храповика – демонтаж прозорості стає технічно й репутаційно дорожчим за її підтримання. Саме у цьому принципова новизна: концепція переносить центр тяжіння незворотності з правової площини в інфраструктурну. Інституційна архітектура переходу передбачає одночасне формування чотирьох стовпів – аналітичного, законодавчого, дипломатичного переговорного та легітимізаційного – об'єднаних цифровим каркасом. Мінімальний ресурсний пакет (200 аналітиків, 20–30 млн дол. на рік, менше 0,05% державного бюджету) зіставний з витратами DIPRES і KDI, а реалістичність кожного стовпа верифікована відповідними прецедентами.

Період 2026–2030 рр. є вікном можливостей, відкритим не назавжди: геополітична увага – ресурс вичерпний, і жодна з країн-прецедентів не зберігала пріоритетного статусу довше п'яти–семи років після пікової кризи. Це визначає темпоральну логіку дії – концепція має бути запущена у найближчі два–три роки, поки ресурси переговорної позиції ще доступні. Перспективами подальших досліджень є: кількісна операціоналізація мультиплікатора доступу і коефіцієнта абсорбції з побудовою щомісячного моніторингу; розробка технічної специфікації відкритої моделі DSA для інтеграції у цифровий каркас; компаративне дослідження моделей суверенних фондів волатильних доходів з акцентом на паралелях між ERA та чилійським FEES; аналіз правових обмежень імплементації принципу «алгоритмічного блокування транзакцій». Запропонована концепція становить рамку; її наповнення конкретикою на кожному з рівнів є завданням окремої програми досліджень і експертної взаємодії з органами публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бутенко Г. Я. Технологія управління ризиками в публічному секторі: виклики та можливості. *Економіка. Фінанси. Право*. 2024. № 9. С. 9–14. <https://doi.org/10.37634/efp.2024.9.2>
2. Бутенко Г. Я. Кількісна оцінка впливу програм МВФ на структуру зовнішнього фінансування України. *Державне будівництво*. 2025. № 2 (38). С. 128–150. <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-2-08>
3. Бутенко Г. Я. Контроль за використанням фінансів на реабілітацію. Правові засади діяльності правоохоронних органів : матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5–6 листоп. 2024 р.). Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого, 2024. С. 6–13.
4. Бутенко Г. Я. Управління ризиками у публічному секторі різних країн: уроки для України у співпраці з міжнародними фінансовими організаціями. *Державне будівництво*. 2025. Т. 1 (37). <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-1-36>
5. Гасанов С. С. Фіскальна позиція України в умовах внутрішніх і зовнішніх шоків. *Фінанси України*. 2023. № 12. С. 7–26. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.12.007>
6. Радіонов Ю. Д. Методологічні засади дослідження управління ризиками. *Фінанси України*. 2023. № 12. С. 27–44. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.12.027>
7. Національний банк України. Звіт про фінансову стабільність. Грудень 2024. Київ : НБУ, 2024. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/FSR_2024-H2.pdf (дата звернення: 15.02.2026).
8. Національний інститут стратегічних досліджень. Потреби зовнішнього фінансування України на 2026–2029 рр.: аналітична записка. Київ : НІСД, 2025. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/mizhnarodni-vidnosyny> (дата звернення: 10.02.2026).
9. Acemoglu D., Robinson J. A. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York : Crown Business, 2012. 544 p.
10. Aven T. Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation. *European Journal of Operational Research*. 2016. Vol. 253, Iss. 1. P. 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2015.12.023>
11. Bird G. The IMF: A bird's eye view of its role and operations. *Journal of Economic Surveys*. 2007. Vol. 21, Iss. 4. P. 683–745. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2007.00517.x>
12. Blake D. J., Payton A. L. Balancing design objectives: analyzing new data on voting rules in intergovernmental organizations. *The Review of International Organizations*. 2015. Vol. 10, Is. 3. P. 377–402. <https://doi.org/10.1007/s11558-014-9201-9>
13. Bruno M. *Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus*. Oxford : Clarendon Press, 1993. 304 p.
14. International Monetary Fund. Extraordinary Revenue Acceleration: joint G7 framework for Ukraine support. IMF Policy Paper. Washington : IMF, 2024. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers> (дата звернення: 10.02.2026).
15. International Monetary Fund. Poland: 2017 Article IV Consultation and Request for Cancellation of Flexible Credit Line Arrangement. IMF Country Report No. 17/339. Washington : IMF, 2017. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/13/Poland-2017> (дата звернення: 12.02.2026).
16. International Monetary Fund. Republic of Korea: 2001 Article IV Consultation and Program Review. Washington : IMF, 2001. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0101.pdf> (дата звернення: 12.02.2026).
17. Medina L., Schneider F. Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years? IMF Working Paper WP/18/17. Washington : IMF, 2018. 76 p. <https://doi.org/10.5089/9781484338636.001>
18. International Monetary Fund. Ukraine: Seventh Review Under the Extended Fund Facility Arrangement. IMF Country Report No. 25/078. Washington : IMF, 2025. URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2025/078/> (дата звернення: 08.02.2026).
19. Marchau V. A. W. J., Walker W. E., Bloemen P. J. T. M., Popper S. W. (eds.). *Decision Making under Deep Uncertainty: From Theory to Practice*. Cham : Springer, 2019. 405 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2>
20. OECD. *OECD Economic Surveys: Chile 2022*. Paris : OECD Publishing, 2022. 144 p. <https://doi.org/10.1787/311ec37e-en>
21. Reinhart C. M., Rogoff K. S. *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton : Princeton University Press, 2009. 512 p.
22. Rodrik D. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York : W. W. Norton & Company, 2011. 368 p.
23. Stiglitz J. E. *Globalization and Its Discontents*. New York : W. W. Norton & Company, 2002. 288 p.

24. Taleb N. N. The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable. New York : Random House, 2007. 400 p.
25. UNDP. Digital Governance Readiness Assessment: Ukraine. Kyiv : UNDP Ukraine, 2025. URL: <https://www.undp.org/ukraine/publications/digital-governance-readiness-2025> (дата звернення: 08.02.2026).
26. World Bank. Ukraine: Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4), February 2025. Washington : World Bank, 2025. URL: <https://surl.li/wncsmu> (дата звернення: 10.02.2026).
27. World Bank. Poland's Reforms and Economic Growth. Documents & Reports, No. 29215. Washington : World Bank, 2001. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/360041468780957770/pdf/292280no1151.pdf> (дата звернення: 12.02.2026).

Стаття надійшла до редакції 20.02.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 28.03.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Butenko Hlib Yaroslavovych,

PhD Candidate, Department of Law, National Security and European Integration, Educational and Scientific Institute "Institute of Public Administration", V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: glebutenko@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-4583-3240>

THE CONCEPT OF IRREVERSIBLE STATE SUBJECTIVITY IN RELATIONS WITH INTERNATIONAL FINANCIAL ORGANISATIONS: THE "DIGITAL LOCK" MECHANISM AND LESSONS FROM FOUR COUNTRIES

Abstract. The article develops a concept of enhancing state subjectivity in relations with international financial organisations (IFOs), grounded in the principle of irreversible transition from the paternalistic to the partnership model through a "digital lock" mechanism. The theoretical framework rests on three concepts: sovereign analytical capacity as an institutional counterweight to creditor expertise; the ratchet effect as a property that makes dismantling of transparency more costly than its maintenance; a typology of state–IFO cooperation models. It is demonstrated that subjectivity anchored exclusively in legal guarantees remains reversible – statutes are repealed by a simple parliamentary majority, institutions weaken under pressure – whereas embedding analytical mechanisms into the digital infrastructure of public administration makes reversion to asymmetric dependence technically and reputationally more costly than forward movement. The empirical base covers a retrospective analysis of the transformational cycles of Poland, South Korea, Israel, and Chile (1985–2026) along a unified scheme. The common denominator of the four trajectories is identified: in no case did the transition from borrower to partner precede the establishment of an independent analytical institution (KDI in Korea, DIPRES in Chile, the Fiscal Council in Poland, the Bruno team in Israel) – it functions as the precondition, not the consequence, of macroeconomic stabilisation. Three strategic conversions are proposed for Ukraine: the transformation of the Extraordinary Revenue Acceleration mechanism into joint management with the G7; replacement of IMF conditionality with voluntary implementation of the EU *acquis communautaire*; conversion of defence-technological potential into high-technology exports. Each conversion is secured by a digital lock integrated into DREAM, ProZorro, and the Reform Tracker. A four-pillar institutional architecture united by a digital framework is substantiated.

Keywords: *public administration; risk management; international financial organisations; IMF; digital lock; ratchet effect; sovereign analytical capacity; Ukraine Facility; ERA; acquis communautaire.*

REFERENCES

1. Butenko, H.Ya. (2024). Risk management technology in the public sector: Challenges and opportunities. *Economics. Finances. Law*, 9, 9–14. <https://doi.org/10.37634/efp.2024.9.2> [in Ukrainian].
2. Butenko, H.Ya. (2025). Quantitative Assessment of the Impact of IMF Programmes on the Structure of Ukraine's External Financing. *State Formation*, no. 2 (38), 128–150. <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-2-08> [in Ukrainian].
3. Butenko, H.Ya. (2024). Control over the use of finance for rehabilitation. In *Pravovi zasady diialnosti pravookhoronnykh orhaniv*: Proceedings of the 11th International Scientific and Practical Conference (pp. 6–13). Yaroslav Mudryi National Law University. [in Ukrainian].

4. Butenko, H.Ya. (2025). Comparative analysis of risk management practices in the public sector of different countries: lessons for Ukraine in cooperation with international financial institutions. *State Formation*, no. 1 (37), 504–515. <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-1-36> [in Ukrainian].
5. Hasanov, S.S. (2023). The fiscal position of Ukraine amid internal and external shocks. *Finance of Ukraine*, 12, 7–26. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.12.007> [in Ukrainian].
6. Radionov, Yu.D. (2023). Methodological foundations of risk management research. *Finance of Ukraine*, 12, 27–44. <https://doi.org/10.33763/finukr2023.12.027> [in Ukrainian].
7. National Bank of Ukraine. (2024). Zvit pro finansovu stabilnist. Hruden 2024 [Financial Stability Report. December 2024]. https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/FSR_2024-H2.pdf [in Ukrainian].
8. National Institute for Strategic Studies. (2025). Potreby zovnishnoho finansuvannia Ukrainy na 2026–2029 rr.: analitichna zapyska [External financing needs of Ukraine for 2026–2029: An analytical note]. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/mizhnarodni-vidnosyny> [in Ukrainian].
9. Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. Crown Business.
10. Aven, T. (2016). Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation. *European Journal of Operational Research*, 253(1), 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2015.12.023>
11. Bird, G. (2007). The IMF: A bird's eye view of its role and operations. *Journal of Economic Surveys*, 21(4), 683–745. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2007.00517.x>
12. Blake, D. J., & Payton, A. L. (2015). Balancing design objectives: Analyzing new data on voting rules in intergovernmental organizations. *The Review of International Organizations*, 10(3), 377–402. <https://doi.org/10.1007/s11558-014-9201-9>
13. Bruno, M. (1993). Crisis, stabilization, and economic reform: Therapy by consensus. Clarendon Press.
14. International Monetary Fund. (2024). Extraordinary Revenue Acceleration: Joint G7 framework for Ukraine support. IMF Policy Paper. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers>
15. International Monetary Fund. (2017). Poland: 2017 Article IV consultation and request for cancellation of Flexible Credit Line arrangement (IMF Country Report No. 17/339). <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/13/Poland-2017>
16. International Monetary Fund. (2001). Republic of Korea: 2001 Article IV consultation and program review. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr0101.pdf>
17. Medina, L., & Schneider, F. (2018). Shadow economies around the world: What did we learn over the last 20 years? (IMF Working Paper WP/18/17). *International Monetary Fund*. <https://doi.org/10.5089/9781484338636.001>
18. International Monetary Fund. (2025). Ukraine: Seventh review under the Extended Fund Facility arrangement (IMF Country Report No. 25/078). <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2025/078/>
19. Marchau, V. A. W. J., Walker, W. E., Bloemen, P. J. T. M., & Popper, S. W. (Eds.). (2019). Decision making under deep uncertainty: From theory to practice. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05252-2>
20. OECD. (2022). OECD economic surveys: Chile 2022. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/311ec37e-en>
21. Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2009). This time is different: Eight centuries of financial folly. Princeton University Press.
22. Rodrik, D. (2011). The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy. W. W. Norton & Company.
23. Stiglitz, J. E. (2002). Globalization and its discontents. W. W. Norton & Company.
24. Taleb, N. N. (2007). The black swan: The impact of the highly improbable. Random House.
25. UNDP. (2025). Digital governance readiness assessment: Ukraine. UNDP Ukraine. <https://www.undp.org/ukraine/publications/digital-governance-readiness-2025>
26. World Bank. (2025). Ukraine: Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4), February 2025. <https://surl.li/wncmu>
27. World Bank. (2001). Poland's reforms and economic growth (Documents & Reports No. 29215). <https://surl.li/exttlg>

The article was received by the editors 20.02.2026.

The article is recommended for printing 28.03.2026.

Published 30.05.2026.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-03>
УДК 351:004.738.5:323.2

Сікало Максим Володимирович,
доктор філософії з публічного управління та адміністрування,
докторант 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: sikalomv@i.ua ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5949-5712>

УПРАВЛІНСЬКА МЕТОДОЛОГІЯ ЦИФРОВОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: СУВЕРЕНІТЕТ, КОГЕРЕНТНІСТЬ, АДАПТАЦІЯ

Анотація. У статті розв'язано задачу обґрунтування управлінської методології інтеграції цифрових технологій у публічне управління в умовах транзитивної цифрової державності. Виявлено три якісно різних джерела системних дисфункцій сучасної цифрової трансформації внутрішню фрагментацію відомств, зовнішню технологічну залежність і ризик формальної відповідності європейським нормам без реального ефекту і доведено, що жодне з них не зводиться до інших двох. На цій підставі обґрунтовано триадичну архітектуру взаємодоповнювальних (комплементарних) механізмів технологічного суверенітету, інституційної когерентності і ціннісно-орієнтованої адаптації, у якій суверенітет виконує конструктивну функцію стрижня: він задає ядро, навколо якого можлива когерентність, і позицію, з якої можлива свідомо адаптація. Методологічна логіка статті відповідає послідовності «діагностика дисфункцій визначення цільових станів підбір інструментів», що протиставляється поширеній практиці первинного вибору технології з подальшим пошуком застосувань. Аргумент розгорнуто у європейському контексті 2025–2026 років (ініціатива EuroStack, голосування Європарламенту 22 січня 2026 року щодо технологічного суверенітету, виступ М. Карні в Давосі, опублікований Європейською Комісією Cloud Sovereignty Framework), де український воєнний досвід цифрової стійкості позиціоновано як методологічний капітал, що дає Україні підставу для участі у європейському діалозі на правах контрибutora. Сформульовано принцип пропорційного впровадження європейських норм через стандартизовану процедуру з блоком оцінювання «цифрові права і технологічний суверенітет». Обґрунтовано позиціонування штучного інтелекту як інструменту попереднього семантичного контролю у нормопроєктувальному процесі. Окреслено напрям подальших досліджень децентралізовані платформи на основі розподіленого реєстру.

Ключові слова: публічне управління; цифрова трансформація; технологічний суверенітет; цифрова державність; EuroStack; розширений інтелект; адаптація європейських норм.

Як цитувати: Сікало М. В. Управлінська методологія цифрової інтеграції: суверенітет, когерентність, адаптація. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 48–66. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-03>

In cites: Sikalo, M.V. (2026). A public management methodology for digital integration: sovereignty, coherence, adaptation. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 48–66. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-03> [in Ukrainian].

Постановка проблеми. Цифрова трансформація публічного управління в Україні останніх років кажемо це зважено зіткнулася з суперечністю, добре знайомою багатьом середнім державам: обсяг впроваджених технологій зростає швидко, а реальна якість управлінських рішень ні, вона зростає повільно. Платформа «Дія» з її понад двомастами електронних послуг є переконливою візитівкою країни, проте за нею стоять реєстри, що технічно сполучені, але семантично неузгоджені; галузеві стратегії цифровізації, що рухаються паралельними курсами; адаптація європейських норм, яка задовольняє вимоги транспозиції, але не завжди дає практичний ефект, що ці норми забезпечують у країнах ЄС [1; 2]. Точна метафора того, що відбувається, «красива цифрова оболонка над архаїчною бюрократичною системою»; різке формулювання, але, на жаль, не безпідставне.

Контекст 2025–2026 рр. примушує переглянути цю ситуацію з нових позицій. У січні 2026 року Європейський Парламент 471 голосом проти 68 ухвалив доповідь про технологічний суверенітет та цифрову інфраструктуру, яка безпосередньо доручає Європейській Комісії розробляти політику зменшення залежності ЄС від зовнішніх постачальників технологій [3]. Напередодні, 20 січня 2026 року, у Давосі М. Карні, прем'єр-міністр Канади, сказав те, що багато хто думав, але не наважувався сформулювати: міжнародний порядок, заснований на правилах, переживає не перехід а розрив; і для середніх держав суверенітет більше не може спиратися лише на правила, він має спиратися на здатність витримувати тиск [4]. Ініціатива EuroStack, оформлена у звіті 2025 року для фонду Bertelsmann та підтримана комітетом ITRE Європейського Парламенту, оцінює необхідні інвестиції у європейську цифрову інфраструктуру у 300 млрд євро на десятиліття і прямо оперує поняттям «цифрового колоніалізму» для опису поточного стану [5; 6].

Для України, що одночасно перебуває у стані війни, інституційної трансформації та інтенсивної євроінтеграції, ця нова рамка означає три взаємопов'язані виклики. Перший внутрішня фрагментація системи публічного управління, що блокує перетворення окремих цифрових успіхів на системну зміну. Другий зовнішня технологічна залежність від глобальних постачальників хмарних послуг, програмного забезпечення та моделей штучного інтелекту. Третій ризик того, що адаптація європейського цифрового регулювання (зокрема DORA, AI Act, DSA/DMA) перетвориться на формальну відповідність без реального ефекту. Ці три виклики не зводяться один до одного: фрагментацію не виправити суверенітетом, суверенітет не виправити когерентністю, а адаптацію не виправити ані тим, ані іншим. Звідси випливає необхідність методологічної відповіді, яка б опрацювала всі три виклики як систему у їх взаємодії і взаємозалежності.

Огляд літератури і виокремлення невирішеної частини проблеми.

Дискусія, у яку ми тут входимо, формувалася трьома хвилями ідей. Кожна з них розв'язує одне з трьох питань і залишає відкритими два інших. Перша хвиля теорія цифрового врядування у послідовності від «нового публічного менеджменту» до врядування цифрової епохи (Digital Era Governance) [7], концепту «уряду як платформи» [8] та підходу цілісного урядування (whole-of-government) Т. Крістенсена і П. Легрейда [9]. Спільне для цих робіт переконання, що цифрові технології уможливають реінтеграцію раніше фрагментованих функцій публічного сектору. Це сильна ідея і ми її поділяємо. Але вона мовчить про те, що відбувається, коли цифрова інфраструктура реінтеграції

перебуває під контролем зовнішніх постачальників: технічно реінтеграція є; політично її немає.

Друга хвиля це було вже управління на основі даних та антиципаторне (випереджальне) врядування. У роботах ОЕСР та К. ван Ойєна, Б. Убальді і Б. Велбі [10] дані постають стратегічним активом, який радикально змінює можливості публічного сектору, а нещодавня доповідь ОЕСР «Governing with Artificial Intelligence» [11] фіксує, що уряди країн ОЕСР масово впроваджують ШІ у адміністративну роботу. У цій же лінії розвитку І. Мергель, С. Ганапаті та Е. Уїтфорд [12], які пропонують концепцію «agile-врядування». Ця хвиля дала публічному управлінню сильні аналітичні рамки. Але і це принципова обмовка вона обходить ключове питання нашої проблематики: на чийх даних, чийх алгоритмах і за чийми правилами вирішує цей «уряд на основі даних».

Третя хвиля суверенітет, стійкість і автономія. У 2024–2025 роках вона стала найвпливовішою у європейському дискурсі завдяки звіту EuroStack Ф. Бріі і П. Тіммерса для фонду Bertelsmann [5], доповіді CEPS [6], аналітичним матеріалам RAND щодо України [13] та офіційному запуску ЄС політики «суверенної хмари» через Cloud and AI Development Act у першому кварталі 2026 року [14]. На іншому, не менш важливому, фланзі цієї хвилі концептуалізація розширеного інтелекту (augmented intelligence) М. Х. Джаррахі [15] і доповідь ОЕСР [11], які пропонують позиціонувати ШІ як інструмент посилення людської спроможності, а не автономного агента прийняття рішень.

У вітчизняному дискурсі ці хвилі набули виразного звучання у двох роботах. Стаття [16] виявила структурну зв'язку між регулюванням цифрових платформ та якістю публічного управління і запропонувала траєкторію регулювання інформаційних платформ заради суспільного блага підхід, що методологічно близький до того, що ми тут називаємо ціннісно-орієнтованою адаптацією. У роботі [17], на матеріалі диспетчерської служби «1562» у Харкові за період 2023–2025 рр., показано, що екстремальні умови повномасштабної війни стимулюють технологічні інновації, які випереджають традиційні регуляторні механізми, а українсько-європейська співпраця у цифровій трансформації трансформується з моделі «донор–реципієнт» у стратегічне партнерство для обміну інноваційними практиками. Ця теза є важливою рамкою для розуміння того, що Україна має методологічний капітал, який дозволяє їй виходити з пасивної позиції реципієнта норм.

Якщо узагальнити а це, треба визнати, ризиковано, кожна з трьох хвиль, узята окремо, не дає повної відповіді на українську задачу. Перша хвиля сильна у питаннях інституційної реінтеграції, але мовчить про залежність. Друга сильна у питаннях даних і алгоритмів, але обходить питання влади над ними. Третя сильна у питаннях суверенітету, але здатна перетворитися на ізоляціонізм, якщо не врівноважена когерентністю і адаптацією. Невирішеною частиною загальної проблеми залишається методологія, яка б, по-перше, поєднувала три відповіді в одну архітектуру; по-друге, спиралася на наявні в Україні інституційні елементи, не вимагаючи реформ «з нуля»; по-третє, давала українській позиції самостійне місце у європейському діалозі не реципієнтське, а партнерське.

Мета статті обґрунтувати управлінську методологію інтеграції цифрових технологій у публічне управління в умовах транзитивної цифрової державності, що поєднує три взаємодоповнювальних механізми (технологічного суверенітету, інституційної когерентності і ціннісно-орієнтованої адаптації), і

показати, чому серед цих трьох саме суверенітет виконує функцію стрижня усієї конструкції.

Методологія дослідження. У роботі поєднано три рамки, кожна з яких відповідає на одне з вузлових питань. Системно-інституційний підхід до цифрової трансформації публічного управління, опертий на традицію врядування цифрової епохи (Digital Era Governance) [7] і цілісного урядування (whole-of-government) [9], дає рамку для аналізу внутрішньої когерентності. Концептуальний апарат технологічного суверенітету в опрацюванні [5] та CEPS [6] дає рамку для розгляду зовнішньої залежності і автономії. Концепція розширеного інтелекту Джаррахі [15] дає рамку для позиціонування ІІІ у нормопроєктувальному процесі без втягування у непродуктивну дискусію про правосуб'єктність алгоритмів. Поєднання цих трьох рамок не претендує на нову теорію наш скромніший внесок лежить у площині складання вже наявних теоретичних інструментів у конфігурацію, що відповідає українській задачі. Жодна з трьох рамок, узятих окремо, не дає на цю задачу повної відповіді; їхнє поєднання дає.

Емпіричну базу склали офіційні документи Європейського Парламенту і Європейської Комісії 2025–2026 рр. щодо технологічного суверенітету [3; 14]; звіт EuroStack [5] і паралельна доповідь CEPS [6]; промова М. Карні у Давосі 20 січня 2026 року [4]; доповідь RAND щодо інноваційної політики України у воєнний час [13]; матеріали ОЕСР [10; 11]; звіти НІСД щодо цифрової трансформації України [18]; статистичні дані Міністерства цифрової трансформації України щодо системи «Трембіта» [19] та матеріали Кабінету Міністрів України щодо цифрових трансформаційних офіцерів [20]. У дослідженні застосовано методи інституційного аналізу для картування акторів і рівнів архітектури управління, порівняльного аналізу для зіставлення європейської рамки EuroStack з українською методологією, а також концептуального синтезу для побудови інтегрованої моделі трьох механізмів.

Розкриття використання генеративного штучного інтелекту. Концепція статті, її наукова новизна, аналітичні твердження та запропонована методологія повністю належать автору. Інструменти генеративного штучного інтелекту (Claude Sonnet 3.5, Anthropic) використовувалися для допоміжних завдань: пошуку і агрегації джерел у відкритих наукометричних базах, верифікації DOI та повних бібліографічних записів за форматами ДСТУ 8302:2015 і APA 7, термінологічної узгодженості і коректорської вичитки. Жодне твердження щодо стану цифрової трансформації, фінансової архітектури чи управлінської моделі не генерувалося інструментами штучного інтелекту; автор несе повну відповідальність за зміст і висновки.

Виклад основного матеріалу. Дозволимо собі почати не з визначень про них трохи пізніше а з простого спостереження. Якщо подивитися на ситуацію цифрової трансформації публічного управління в Україні з боку конкретного управлінця директора з цифрової трансформації галузевого міністерства або керівника обласної військової адміністрації, стає видно три якісно різних джерела системних дисфункцій, на які доводиться реагувати щодня:

внутрішнє відомства не діляться даними, реєстри живуть у власних логіках, ключові показники ефективності керівників прив'язані до контролю над інформацією, а не до якості її використання;

зовнішнє ключова інфраструктура спирається на хмари трьох глобальних постачальників, програмні рішення для ресурсного планування у держав-

них органах є переважно імпортними продуктами, а ШІ-моделі, на які орієнтується сучасна управлінська практика, треновані за межами України на даних, що не відображають національний контекст;

пограничне від України вимагають швидкої транспозиції європейського цифрового регулювання, але інституційна спроможність для його реальної (а не формальної) імплементації значно менша за ту, на яку це регулювання було розраховано в ЄС.

Ось і виходить, що жодне з трьох джерел дисфункцій не редукується до інших двох. Внутрішня фрагментація не виправляється переходом на українські технології; технологічна залежність не лікується когерентністю всередині країни; ризик формальної відповідності при адаптації норм не знімається ані суверенітетом, ані когерентністю. Можна мати власну хмару і узгоджені реєстри, і все одно перенести регламент DORA так, що в результаті отримаємо документацію про стійкість, а не саму стійкість. Звідси випливає необхідність трьох якісно різних механізмів управлінської відповіді, по одному на кожне джерело дисфункції: технологічного суверенітету, інституційної когерентності і ціннісно-орієнтованої адаптації. Триадична структура і це варто підкреслити є тут не довільним числом, а логічним наслідком трикомпонентної природи самих дисфункцій. Зізнаємося чесно: спочатку нам самим хотілося звести усе до двох механізмів, бо це виглядало елегантніше. Однак практика розробки конкретних регуляторних рішень показала, що без третього елемента здатності свідомо адаптувати зовнішні норми конструкція втрачає рухливість і стає або занадто захисною, або занадто відкритою.

Сутність та цільову спрямованість трьох механізмів узагальнено у табл. 1.

Таблиця 1. Сутність та цільова спрямованість механізмів інтеграції цифрових технологій у публічне управління

Table 1. The essence and purpose of the mechanisms for integrating digital technologies into public administration

Механізм Mechanism	Сутність Essence	Цільова спрямованість Focus
Технологічний суверенітет	Забезпечення контролю над технологіями і даними, що є визначальними для функціонування публічного управління	Зменшення залежності від зовнішніх постачальників; розвиток національних компетенцій у штучному інтелекті і технологіях розподіленого реєстру; диверсифікація технологічних партнерств у логіці «змінної геометрії»
Інституційна когерентність	Узгодження вертикальних (між рівнями управління) та горизонтальних (між секторами) зв'язків у системі публічного управління	Каскадна трансляція стратегічних рішень без втрати змісту; взаємодія реєстрів і систем; перехід від моделі «дані як влада відомства» до моделі «дані як спільний ресурс»
Ціннісно-орієнтована адаптація	Свідомий відбір і адаптація зовнішніх регуляторних норм відповідно до національного контексту і демократичних цінностей	Перехід від формальної відповідності до реального ефекту; збереження людиноцентричності і демократичної підзвітності; українська суб'єктність у формуванні міжнародних стандартів

Джерело: складено автором з опертям на [21; 5; 15].

Source: Compiled by the author based on [21; 5; 15].



Рисунок 1. Триадична архітектура механізмів інтеграції цифрових технологій у публічне управління

Figure 1. Triadic architecture of mechanisms for integrating digital technologies into public administration

Джерело: складено автором.

Source: Compiled by the author.

Серед трьох механізмів технологічний суверенітет посідає, як нам видається, особливе місце. Не тому, що він важливіший за інші нічого подібного, а тому, що виконує конструктивну функцію стрижня: без нього ані когерентність, ані адаптація не можуть утриматися як самостійні механізми. Аргумент тут, по суті, простий. Когерентність це завжди узгодження елементів навколо чогось. Якщо центральні елементи системи (хмарна інфраструктура, базові ШІ-моделі, ERP-платформи) перебувають під зовнішнім контролем, то узгоджується не «наша» система, а наш доступ до чужої системи; це інша задача з іншою результативністю. Адаптація, у свою чергу, передбачає, що сторона, яка адаптує норми, є самостійним суб'єктом інакше адаптація вироджується у транспозицію, а транспозиція без здатності до власного формулювання у формальне дотримання без розуміння. Як зазначив у Давосі М. Карні, посилаючись на В. Гавела, є небезпека потрапити у режим «життя у брехні», коли формальні ритуали виконуються, а в їхню істинність ніхто вже не вірить [4]. У цифровій сфері українська версія такого ритуалу це, по суті, формальна транспозиція AI Act або DORA без створення тієї інституційної інфраструктури, на яку ці норми спираються в ЄС. Прикметно і шкода, що так часто і трапляється. Тут, до речі, ми не претендуємо на оригінальність аналітичної рамки ми лише застосовуємо її до конкретного питання, у якому вона виявляється напрочуд робочою.

Залежність української цифрової інфраструктури має три виміри, які зручно виокремлювати методологічно:

інфраструктурний ключові державні системи функціонують на хмарах глобальних постачальників (Amazon Web Services, Microsoft Azure, Google Cloud), а програмні рішення для ресурсного планування у державних органах є переважно продуктами іноземних компаній (SAP, Oracle, Microsoft Dynamics);

модельний великі мовні моделі, на яких ґрунтується сучасна управлінська практика, розробляються і тренуються за межами України, а їх ефективність при роботі з українською мовою і українською адміністративною реальністю обмежена;

кадровий український ІТ-сектор переважно орієнтований на експорт послуг і фактично функціонує як «офшорна зона всередині країни», що формує структурну залежність країна постачає інтелектуальну сировину без національної доданої вартості у ланцюгу створення власних цифрових продуктів.

У період повномасштабного вторгнення переміщення державних даних на серверні потужності міжнародних корпорацій було вимушеним і виправданим саме воно забезпечило збереження даних в умовах фізичного знищення дата-центрів. Однак у середньостроковій перспективі така залежність створює складність, яку Карні узагальнив для всіх середніх держав: коли великі гравці використовують економічну інтеграцію як зброю, всяка зовнішня інфраструктура потенційно стає важелем тиску [4]. У квітні 2025 року в Україні працювало 61 директор з цифрової трансформації, тоді як Міністерство цифрової трансформації оцінює потребу щонайменше у 1500 таких посад [20] кадрове обмеження, що не вирішується швидкими управлінськими рішеннями.

Європейський дискурс 2025–2026 років описує цю саму проблему ширшими мазками. Звіт EuroStack для фонду Bertelsmann фіксує, що понад 80 відсотків цифрових технологій і інфраструктури в Європі є імпортованими, а понад 70 відсотків базових ІІІ-моделей світу походять зі Сполучених Штатів [5]. Дискусія, ініційована Ф. Брією та К. Каффаррою у Європейському Парламенті у вересні 2024 року, дала старт обговоренню того, що автори не побоялися назвати «цифровим колоніалізмом» [5; 6]. У січні 2026 року Європейський Парламент 471 голосом проти 68 ухвалив доповідь про технологічний суверенітет, що доручає Європейській Комісії картувати ключові технологічні залежності і розробляти політику їх скорочення [3]. Європейська Комісія у першому кварталі 2026 року внесла в законодавчий процес Cloud and AI Development Act, що встановлює стандарти для «суверенної хмарної» інфраструктури [14]. У цьому контексті українська постановка питання про технологічний суверенітет не є периферійною вона є частиною ширшої європейської рамки, у якій Україна має право і підстави на власний голос.

Цікаве дзеркало цієї рамки полягає у тому, що Європа підходить до питання технологічного суверенітету з позиції країн, які мають значні фінансові ресурси, але обмежений безпосередній досвід функціонування цифрової інфраструктури під ударом. Україна, своєю чергою, має дзеркально протилежну конфігурацію: ресурси обмежені, а досвід особливий. Як зазначає у своєму огляді європейського ландшафту цифрового суверенітету Р. Чернатоні, ЄС протягом останнього десятиліття проходив траєкторію від «стратегічної автономії» до «технологічного суверенітету» і це переважно концептуальний рух, що тепер шукає емпіричної опори [30]. Українська ситуація дає таку опору, але ця опора має бути методологічно опрацьована, а не залишена на рівні новинного фону.

Паралельно з резолюцією Європарламенту Європейська Комісія опублікувала Cloud Sovereignty Framework рамковий документ, що визначає критерії «суверенної хмари» з погляду юрисдикції, управління ключами і права на повернення даних [25]. Дискусія рухається від декларативних формулювань до операційних критеріїв, і момент для входу у неї з власним концептуальним внеском є саме зараз.

Ще один міст до європейської дискусії питання можливості міграції даних і застосувань між постачальниками. Європейські критики EuroStack справедливо вказують, що сама наявність європейських рішень не вирішує

проблему залежності без реального права і технічної можливості перенести дані з однієї системи в іншу. Для України це не лише ринкова свобода, а й безпекова вимога: переміщати дані повинна вміти і державна інституція в умовах, коли частина інфраструктури може бути недоступною. Це додає до європейської рамки вимогу «архітектури з керованим відключенням» функції, яка у воєнному часі стає визначальною.

Тут і відкривається методологічно важливе зрушення. Україна підходить до європейської дискусії про технологічний суверенітет не з порожніми руками. Ми пропонуємо розглядати воєнний досвід української цифрової інфраструктури функціонування реєстрів і сервісів під обстрілами, збереження даних при ударах по дата-центрах, кібероборону масштабу, що раніше у світовій практиці не зустрічався як методологічний капітал, а не лише як героїчну історію. Дослідження І. Дунаєва на матеріалі Муніципальної диспетчерської служби «1562» у Харкові показує, що ця служба зберегла 97,3% доступності в умовах активних бойових дій при обробці понад 1,2 мільйона звернень феномен, у якому екстремальні умови стимулюють технологічні інновації, що випереджають традиційні регуляторні механізми [17]. У ширшому плані це означає, що Україна підходить до європейського столу не як учень, а як країна, яка має чим поділитися і ця позиція виразно міняє характер взаємодії з європейським регуляторним простором.

Практична реалізація механізму технологічного суверенітету в українських умовах не може зводитися до самозабезпечення усім. Інвестиції, потрібні для повної автономії у всіх вимірах цифрової інфраструктури, перевершують ресурсний потенціал країни і, треба чесно визнати, перевершують навіть ресурсний потенціал Європи (звіт EuroStack оцінює необхідні європейські інвестиції у 300 мільярдів євро на десятиліття [5]). Тому методологія потребує принципу пріоритизації, в основі якого лежить не абстрактна «важливість», а конкретна оцінка наслідків втрати контролю: що станеться, якщо постачальник відмовить у доступі? чи може це бути використано для тиску на Україну? чи існують альтернативи, на які можна швидко переключитися? Цей підхід безпосередньо узгоджується з принципом «диверсифікації як страхування», сформульованим Карні для міжнародних відносин загалом і безпосередньо застосовним до технологічної сфери [4]: множинні технологічні партнерства замість залежності від одного гегемона, національні компетенції в опорних технологіях, здатність швидко переключатися між постачальниками у разі потреби.

У межах такого підходу пріоритизація розгортається у три напрями практичної реалізації. Перший забезпечення суверенітету даних: інформація про громадян, державні процеси і опорну інфраструктуру повинна зберігатися на території України або на інфраструктурі, над якою Україна має юрисдикційний контроль; модель «суверенної хмари», де приватні оператори надають послуги за стандартами держави, забезпечує баланс між операційною гнучкістю і безпековими вимогами. Другий напрям розвиток національних компетенцій у штучному інтелекті і технологіях розподіленого реєстру через державні замовлення, дослідницькі гранти, центри компетенцій при університетах, а також через локалізовані ШІ-моделі, треновані на українських даних. Третій напрям перетворення воєнного досвіду цифрової стійкості на конкурентну перевагу: експорт цього досвіду через консультативні послуги і навчальні програми може стати додатковим джерелом фінансування національної цифрової інфраструктури.



Рисунок 2. Дерево пріоритетів щодо цифрових систем за критерієм наслідків втрати контролю

Figure 2. Priority tree for digital systems based on the criterion of consequences of loss of control

Джерело: складено автором.
Source: Compiled by the author.

Окремої уваги заслуговує позиція України у міжнародних технологічних альянсах. Концепція «змінної геометрії», описана Карні, різні коаліції для різних питань, виходячи з цінностей та інтересів [4], безпосередньо застосовна до технологічної сфери. Україна може брати участь у європейських ініціативах (як федеративна інфраструктура даних GAIA-X), одночасно розвиваючи двосторонні партнерства (Естонія в електронному урядуванні, Ізраїль у кібербезпеці, Японія у робототехніці). Суверенітет не про закритість, а про здатність обирати партнера у кожному конкретному питанні.

Коли стрижень є і саме контроль над опорним ядром цифрової інфраструктури і є цим стрижнем, навколо нього стає можливим вибудовувати механізм інституційної когерентності, а не до того. Без стрижня узгоджувати немає що: будь-яке узгодження це узгодження елементів між собою і навколо чогось. Цим «чимось» виступає той самий суверенний контур, у межах якого Україна тримає за собою остаточне рішення про правила обігу даних, архітектуру моделей і вимоги до постачальників. У середині цього контуру когерентність забезпечується на двох рівнях: вертикальному, між рівнями архітектури управління (стратегічний тактичний операційний моніторинговий), і горизонтальному, між секторами і відомствами.

Інструментом забезпечення вертикальної когерентності у запропонованій нами методології виступає штучний інтелект, але у дуже специфічній ролі інструменту попереднього семантичного контролю в нормопроектувальному процесі. Стратегічні цілі, сформульовані політичним керівництвом, традиційно декомпозиувалися у тактичні документи через каскад нормативно-пра-

вових актів і адміністративних розпоряджень, що займало місяці і супроводжувалося втратами змісту на кожному етапі. ШІ-системи, інтегровані у нормопроєктувальний процес, перевіряють відповідність тактичних документів стратегічним цілям і виявляють логічні колізії на етапі підготовки проєкту за аналогією з автоматизованим аналізатором коду у програмуванні.

Слід окремо підкреслити, що ШІ у цій конструкції виконує допоміжну, а не визначальну роль. Така конфігурація відповідає концепції розширеного інтелекту (*augmented intelligence*), розроблений М. Х. Джаррахі [15] і нещодавно підтвердженій ОЕСР [11]. У цій моделі суб'єктом управлінського рішення залишається посадова особа, відповідальність за наслідки несе людина, яка це рішення затвердила, а ШІ не набуває власної волі чи інтересів, що могли б конфліктувати з публічним інтересом. Питання про правосуб'єктність алгоритмічних систем, що активно дискутувалося в ЄС у 2017–2020 роках, для цієї моделі втрачає актуальність інструмент не потребує правосуб'єктності.

Горизонтальна когерентність забезпечується через взаємодію інформаційних систем і реєстрів. В Україні працюють дві базові інфраструктури обміну даними: система електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВОВВ, пізніше СЕІВ) і система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта». Станом на 31 грудня 2024 року до системи «Трембіта» приєдналися 263 органи державної влади, місцевого самоврядування і суб'єкти господарювання, а кількість підключених електронних інформаційних ресурсів становила 165 [19]. Втім, технічне підключення не завжди означає регулярний обмін даними: проблема не у відсутності інфраструктури, а у неузгодженості форматів, відсутності регламентів і організаційному опорі відомств. Подолання цього потребує не лише технічних рішень, а й зміни системи стимулів для керівників: ключові показники ефективності директорів з цифрової трансформації мають бути прив'язані не до контролю над даними, а до якості їх використання для надання послуг громадянам [20].

Для країни зі складною інституційною структурою класична централізована модель обміну (як естонська X-Road) має обмеження масштабування. Україна потребує федеративної архітектури з секторальними хабами (охорона здоров'я, освіта, соціальний захист, фінанси), що забезпечують інтеграцію у межах сектору і обмінюються через стандартизовані програмні інтерфейси і єдиний шлюз. Така архітектура більш стійка до збоїв і атак, дозволяє поетапне масштабування без перебудови всієї системи. Технологія блокчейну тут виконує специфічну функцію створює незмінний журнал управлінських рішень і транзакцій між відомствами, що уможливорює аудит каскадної трансляції рішень і виявлення точок, де відбувається спотворення або блокування.

Залишається третій механізм. Ціннісно-орієнтована адаптація назва, як ми вже зізнавалися, не зовсім вдала, визначає, як саме Україна взаємодіє з зовнішнім регуляторним середовищем. Якщо суверенітет відповідає на запитання «як забезпечити автономію», то адаптація відповідає на запитання «як скористатися цією автономією відповідально і ефективно». Тут стає видно, чому суверенітет є передумовою адаптації, а не її альтернативою: без власного контуру не існує суб'єкта, що міг би адаптувати адаптує лише той, хто має позицію, з якої адаптує.



Рисунок 3. Федеративна архітектура взаємодії державних реєстрів в українських умовах

Figure 3. Federated architecture of interaction of state registers in Ukrainian conditions

Джерело: складено автором з опертям на [19; 26].

Source: Compiled by the author based on [19; 26].

Найкраще це видно на прикладі DORA Регламенту ЄС про цифрову операційну стійкість, що встановлює вимоги до управління ІКТ-ризиками і ризиків третіх сторін для фінансових установ. За оцінками Європейського банківського управління, витрати на відповідність DORA для середнього європейського банку становлять 50–180 мільйонів євро [22]. Для українських фінансових установ, значно менших за розміром, пропорційні витрати будуть відчутно вищими відносно їхніх можливостей, а пряма транспозиція без адаптації загрожує створити ситуацію формальної відповідності без реальної стійкості: ресурси підуть на документацію, а не на технології і компетенції.

Механізм ціннісно-орієнтованої адаптації пропонує тут альтернативний підхід: замість прямої транспозиції аналіз цілей регулювання і пошук способів досягнення цих цілей з урахуванням українського контексту. Для DORA це означає диференційований підхід: повні вимоги для системно важливих банків, спрощені для малих і середніх установ з фокусом на базових заходах кібергігієни, галузеві рішення (спільні центри кібербезпеки, страхування кіберризиків). Такий підхід відповідає принципу пропорційності, закладеному в самому DORA, але не завжди реалізованому при буквальній транспозиції. Подібний логічний хід застосовний і до AI Act, і до DSA/DMA: переймати принципи (класифікація ризиків III, права громадян на оскарження автоматизованих рішень, прозорість модерації контенту), але диференціювати

механізми впровадження під українську інституційну спроможність пілотний саморегулятивний етап, регуляторні пісочниці, поступове вибудовування системи сертифікації. Окремо варто зауважити, що в Україні наразі немає жодної акредитованої установи для сертифікації ШІ-систем; їх створення потребує років і значних інвестицій, і механічна транспозиція AI Act ризикує заблокувати розвиток національного ШІ-сектору без реального покращення захисту громадян.

Цінносний фільтр, що становить серцевину цього механізму, доцільно інституціоналізувати через обов'язковий блок аналізу регуляторного впливу «Цифрові права і технологічний суверенітет». Кожен проєкт нормативно-правового акта, що адаптує європейське цифрове регулювання, має проходити перевірку за контрольним переліком, який включає такі питання:

чи передбачає норма механізми оскарження автоматизованих рішень і право на людське рішення?

чи зберігається демократичний контроль над алгоритмами, що впливають на права громадян?

чи інтегрується норма у наявну архітектуру без створення паралельних структур?

чи відповідає регуляторне навантаження інституційній спроможності суб'єктів регулювання?

чи створює норма залежність від зовнішніх постачальників у визначальних функціях?

Це переводить ціннісну оцінку з площини індивідуальних суджень у площину стандартизованої процедури тієї самої, що у параграфі регуляторної політики називається аналізом регуляторного впливу.

М. Янссен з колегами [28] формулюють принцип, що відповідає нашому контексту: «дані для надійного штучного інтелекту» це питання їх організації і прослідковуваності, а не обсягу. Триадична логіка тут проста: суверенітет визначає, хто володіє даними, когерентність як вони обмінюються між відомствами, адаптація як використовуються при перенесенні норм.

А як це могло би виглядати на практиці? Скажімо, на такому сценарії: українська фінансова установа з оборотом 80 мільйонів євро отримує проєкт акта, що адаптує DORA. Аналіз через блок «Цифрові права і технологічний суверенітет» показує: повні вимоги до тестування стійкості створюють витрати понад 8 % її річного бюджету і призведуть до виходу з ринку. Висновок диференціювати: повні вимоги для системно важливих банків, спрощені для інших з членством у спільному центрі кібербезпеки. Через рік моніторинг показує: рівень кіберзахисту у малих установах зростає за рахунок інвестицій у спільні технологічні рішення, а не у документацію.

Завершуючи розгорнення триадичної архітектури, доцільно показати, як два технологічні комплекси, найчастіше згадувані у дискусії про цифрову трансформацію, штучний інтелект і технологія розподіленого реєстру, функціонально розподіляються між трьома механізмами (табл. 2).

Триадична архітектура побудована на принципі взаємодоповнювальності. Жорсткість суверенітету (захист периметра опорної інфраструктури) врівноважується гнучкістю адаптації (поступова інтеграція у регуляторний простір ЄС), а внутрішня когерентність є передумовою для обох зовнішніх векторів. Без когерентної внутрішньої системи суверенітет перетворюється на ізоляцію, а адаптація на імітацію.

Таблиця 2. Розподіл функціональних ролей штучного інтелекту і блокчейну між трьома механізмами триадичної архітектури

Table 2. Distribution of functional roles of artificial intelligence and blockchain between the three mechanisms of the triadic architecture

Механізм Mechanism	Роль штучного інтелекту The role of artificial intelligence	Роль блокчейну The role of blockchain
Технологічний суверенітет	Національні моделі, треновані на українських даних; ШІ для кіберзахисту опорної інфраструктури; локалізовані моделі для обробки звернень громадян	Розподілені реєстри для опорних даних; національна інфраструктура цифрової ідентифікації; підтвердження юрисдикції даних
Інституційна когерентність	Інструмент попереднього семантичного контролю в нормопроєктувальному процесі; верифікація відповідності тактичних документів стратегічним цілям	Незмінний журнал управлінських рішень і міжвідомчих транзакцій; смарт-контракти для стандартних процедур; аудит каскадної трансляції рішень
Ціннісно-орієнтована адаптація	Аналіз регуляторного впливу; пояснювальний ШІ для прозорості алгоритмічних рішень при адаптації європейських норм	Прозорість процесу адаптації норм; аудит відповідності цінностям; підтвердження участі у міжнародних стандартах

Джерело: складено автором з опертям на [15; 11; 17].
Source: Compiled by the author based on [15; 11; 17].

	ТЕХНОЛОГІЧНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ <i>структурний елемент</i>	ІНСТИТУЦІЙНА КОГЕРЕНТНІСТЬ	ЦІННІСНО-ОРІЄНТОВАНА АДАПТАЦІЯ
СТРАТЕГІЧНИЙ <i>національне бачення і пріоритети</i>	— Національна стратегія штучного інтелекту — Політика даних і пріоритети партнерств — Визначення опорних технологій	— Узгодження галузевих стратегій — Єдине бачення цифрової держави — Координація між Міністерством і галузевими міністерствами	— Принципи пріоритизації європейських норм — Участь у формуванні міжнародних стандартів
ТАКТИЧНИЙ <i>галузевої програми і пілоти</i>	— Розвиток національних платформ і рішень — Впровадження замовлення для IT-сектору — Центри компетенцій при університетах	— Міждомовні робочі групи — Спільні платформи і сервіси — Стандарти обміну даними	— Регуляторні пісочки — Секторальна адаптація норм — Пілотні проекти впровадження
ОПЕРАЦІЙНИЙ <i>повсякденні процедури</i>	— Локалізація опорних даних — Національні рішення для типових завдань — Резервування на контрольованій інфраструктурі	— Взаємодія реєстрів через Тренблту — Єдині формати і протоколи — Автоматизація міждомовних процесів	— Поступове впровадження змін — Диференціація за масштабом організації — Механізми зворотного зв'язку
МОНІТОРИНГОВИЙ <i>сценовані реальних ефектів</i>	— Аудит технологічних залежностей — Моніторинг ризиків постачальників — Оцінка рівня суверенітету	— Єдина система метрик цифрової трансформації — Інтегровані інформаційні панелі — Крос-секторальна аналітика	— Оцінка реального ефекту норм — Моніторинг відповідності цінностям — Аналіз незапланованих наслідків

Джерело: складено автором.

Рисунок 4. Системна взаємодія трьох механізмів інтеграції цифрових технологій навколо центрального ядра

Figure 4. System interaction of three digital technology integration mechanisms around the central core

Джерело: складено автором.
Source: Compiled by the author.

Окремого пояснення заслуговує часовий горизонт дії запропонованих механізмів. Транзитивність ключова характеристика моделі, що передбачає її перехідний характер: механізми є відповіддю на специфічну історичну ситуацію України, в якій одночасно діють воєнний стан, інституційна трансформація і процес євроінтеграції. Технологічний суверенітет у поточній конфігурації, з акцентом на локалізацію опорних систем, може бути етапом на шляху до повноцінної інтеграції у захищений цифровий простір ЄС/НАТО, де потреба в автономії знижується завдяки колективним гарантіям безпеки. Водночас геополітична ситуація, описана Карні в Давосі, розрив міжнародного порядку, заснованого на правилах [4], може означати, що певний рівень технологічної автономії стає постійною необхідністю для середніх держав. Запропоновані механізми мають бути адаптивними: їхнє конкретне наповнення переглядатиметься у міру зміни зовнішніх умов, але принцип свідомого управління цифровою трансформацією на протигагу пасивному слідуванню за технологічними трендами або регуляторними вимогами залишається актуальним незалежно від сценарію.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Якщо ж коротко підсумувати, до чого ми хотіли підвести читача, відповідь буде така. Ми пропонуємо дивитися на цифрову трансформацію публічного управління не як на технологічну задачу, а як на задачу інституційної архітектури і пропонуємо триадичну архітектуру, у якій три механізми (суверенітет, когерентність, адаптація) тримаються один за одного. Серед них суверенітет це не «найважливіший», а той, що утримує конструкцію: без нього два інших не мають об'єкта і не мають позиції. Сама по собі ця теза, можливо, не виглядає революційною і не повинна. Її серйозність у наслідках. У наслідках для конкретних рішень: про адаптацію DORA, про архітектуру взаємодії державних реєстрів, про те, кого і за яку відповідальність ми наймаємо у ролі директора з цифрової трансформації галузевого міністерства.

Якщо описати цільовий стан публічного управління, до якого підводить триадична архітектура, у пунктах, він характеризується переходом від реактивної до випереджальної моделі. Конкретно це означає здатність системи:

самостійно виявляти і усувати внутрішні неузгодженості до їх ескалації у системні збої функція когерентності;

приймати стратегічні рішення щодо технологічного розвитку без зовнішнього примусу і без залежності від одного постачальника функція суверенітету;

інтегрувати зовнішні регуляторні вимоги як ресурс модернізації, а не як адміністративний тягар функція адаптації;

генерувати власні інституційні інновації на основі накопиченого досвіду до воєнного часу і євроінтеграції функція розвитку.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у концептуалізації триадичної системи механізмів як управлінської методології з опертям на принцип взаємодоповнювальності, що дозволяє уникнути того, що ми вище назвали суперечностями сучасної цифрової трансформації. Окремий внесок позиціонування штучного інтелекту як інструменту попереднього семантичного контролю у нормопроектувальному процесі: конфігурація, що знімає питання правосуб'єктності алгоритмічних систем і зберігає сумісність із принципами адміністративного права і демократичної підзвітності.

Ми свідомі того, що багато чого тут залишається відкритим. Ми не запропонували готових типових нормативних актів для впровадження за-

пропонованої методології, ані детальних розрахунків інвестицій, потрібних для реалізації механізму технологічного суверенітету у його повному обсязі. Не зважилися ми і на те, щоб назвати «оптимальний» темп впровадження і свідомо: у різних секторах публічного управління (фінансовий, медичний, освітній) оптимальні темпи будуть різними залежно від рівня цифрової зрілості і безпекових обмежень. Готових рецептів у нас немає, та й, як нам здається, не повинно бути; що тут потрібно це робоча рамка, яка задає правильні запитання.

Окремо хочемо вказати на перспективний, але ще мало освоєний у вітчизняній практиці напрям використання децентралізованих цифрових платформ у розгортанні триадичної архітектури. На горизонті 5–7 років продуктивним виглядає дослідження того, як технології розподіленого реєстру можуть слугувати для нетворкінгу між державними структурами, обліку і підтвердження кваліфікацій публічних службовців, верифікації рейтингів технологічних постачальників без посередництва єдиної централизованної установи. Не менш цікавою є перспектива токенизованих активів як інструмента залучення мікроінвестицій у національну цифрову інфраструктуру: цифрова грошова одиниця, прив'язана до конкретного об'єкта (національної суверенної хмари, дослідницького центру компетенцій з ШІ тощо), у якій бере участь широке коло мікроінвесторів українська діаспора, фонди-партнери, локальний бізнес, могла б розв'язати частину проблеми воєнного ризику для класичних донорів за рахунок диверсифікації джерел капіталу. Програмовані гранти на смарт-контрактах, прив'язані до досягнення показників, виглядають наступним кроком у логіці результатно-орієнтованого фінансування. Ми не беремося оцінювати, у які саме часові рамки ці технології увійдуть у регулярну українську практику публічного управління, проте систематичний дослідницький інтерес до них видається нам своєчасним уже сьогодні.

До переліку перспективних напрямів подальших досліджень слід також віднести розробку нормативної рамки для блоку аналізу регуляторного впливу «Цифрові права і технологічний суверенітет», емпіричне дослідження умов, за яких триадична архітектура працює і за яких ні, а також цілеспрямовану роботу з виходу України на європейський діалог про цифровий суверенітет на правах контрибутора. Останнє і ось тут, мабуть, не сховаєшся за обережністю формулювань є тестом на зрілість української управлінської науки: чи зможемо ми сформулювати свою позицію так, щоб вона звучала у Брюсселі і Берліні? чи знов задовольнимися ролю того, хто навздогін перекладає чужі документи? До участі у цій роботі ми запрошуємо колег, що працюють у близькому проблемному полі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Орлова Н. Євроінтеграційні орієнтири цифрової трансформації у державному управлінні України. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2025. № 11. С. 118–125. <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2025-11-118-125>
2. Сорокіна Н., Філатов В. Цифровізація публічного управління в Україні: теоретичний аспект. Дніпро : Національний технічний університет «Дніпровська політехніка». *Аспекти публічного управління*. 2025. № 13/1. С. 77–81. <https://doi.org/10.15421/15250>
3. European Parliament adopts report on technological sovereignty and digital infrastructure: text adopted on 22 January 2026 (P10_TA(2026)0017). Official Journal of the European Union. 2026. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0017_EN.html (дата звернення: 30.01.2026).

4. Carney M. Principled and pragmatic: Canada's path. Special Address to the World Economic Forum Annual Meeting 2026. Davos, 20 January 2026. URL: <https://www.weforum.org/stories/2026/01/davos-2026-special-address-by-mark-carney-prime-minister-of-canada/> (дата звернення: 25.01.2026).
5. Bria F., Timmers P., Gernone F. EuroStack A European Alternative for Digital Sovereignty. Bertelsmann Stiftung, CEPS, UCL IIPP. Gütersloh, 2025. 152 p. URL: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/reframetech-algorithmen-fuers-gemeinwohl/project-news/eurostack-a-european-alternative-for-digital-sovereignty> (дата звернення: 12.01.2026).
6. Renda A. EuroStack A European alternative for digital sovereignty. Centre for European Policy Studies (CEPS) Publications. Brussels, 2025. URL: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eurostack-a-european-alternative-for-digital-sovereignty/> (дата звернення: 12.03.2026).
7. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management is dead long live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. Vol. 16, No. 3. P. 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
8. O'Reilly T. Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*. 2011. Vol. 6, Issue 1. P. 13–40. https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056
9. Christensen T., Lægreid P. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*. 2007. Vol. 67, Issue 6. P. 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
10. Van Ooijen C., Ubaldi B., Welby B. A Data-Driven Public Sector: Enabling the Strategic Use of Data for Productive, Inclusive and Trustworthy Governance. OECD Working Papers on Public Governance. 2019. No. 33. Paris : OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>
11. OECD. Governing with Artificial Intelligence: Are governments ready? *OECD Artificial Intelligence Papers*. 2024. No. 20. Paris : OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/26324bc2-en>
12. Mergel I., Ganapati S., Whitford A. B. Agile: A New Way of Governing. *Public Administration Review*. 2021. Vol. 81, Issue 1. P. 161–165. <https://doi.org/10.1111/puar.13202>
13. Paillé P., Eken M., Kenchington T., Aubert B. Wartime innovation and adaptation: Supporting Ukraine's defence technology policy. RAND Europe Research Report. 2025. URL: <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/2025/innovation-adaptation-at-war-cm.html> (дата звернення: 18.03.2026).
14. Cloud and AI Development Act (proposal): legislative file COM(2026) 12 final. European Commission. Brussels, Q1 2026. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cloud-and-ai-development-act> (дата звернення: 18.03.2026).
15. Jarrahi M. H. Artificial intelligence and the future of work: Human–AI symbiosis in organizational decision making. *Business Horizons*. 2018. Vol. 61, No. 4. P. 577–586. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2018.03.007>
16. Дунаєв І., Коваленко М. Нові траєкторії регулювання інформаційних платформ і платформної економіки заради суспільного блага. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61). С. 6–24. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-01>
17. Dunayev I. Digital resilience in wartime: Ukraine's path to decentralised GovTech architecture. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2025. Special Issue 1. P. 103–124. <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2025-spec-9>
18. Цифрова трансформація економіки України. Квітень 2025 року. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2025. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/tsyfrova-transformatsiya-ekonomiky-ukrayiny-kviten-2025-roku> (дата звернення: 25.03.2026).
19. Квартальний звіт про впровадження та розвиток системи «Трембіта» за 4-й квартал 2024 року. EU4DigitalUA. URL: <https://eu4digitalua.eu/uk/news/trembita-gov-ua-zvit-za-4-j-kvartal-2024-roku/> (дата звернення: 25.03.2026).
20. Мінцифри: Уряд розширив повноваження цифрових лідерів. Кабінет Міністрів України. Київ, 2025. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mintsyfyry-urid-rozshyryv-povnovazhennia-tsyfrovyykh-lideriv> (дата звернення: 25.03.2026).
21. Margetts H., Dunleavy P. The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*. 2013. Vol. 371, No. 1987. Article 20120382. <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>
22. European Banking Authority. Opinion on the implementation of DORA by small and medium-sized financial entities (EBA/Op/2024/12). Frankfurt am Main, 2024. 28 p. URL: <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/publications> (дата звернення: 18.03.2026).
23. OECD. The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector. OECD Digital Government Studies. Paris : OECD Publishing, 2019. <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>

24. Mamedieva G. Digital resilience in wartime: The case of Ukraine. *Public Administration Review*. 2024. Vol. 84, No. 1. P. 142–148. <https://doi.org/10.1111/puar.13742>
25. Cloud Sovereignty Framework. European Commission. Brussels, 2026. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cloud-sovereignty-framework> (дата звернення: 18.03.2026).
26. Vassil K. Estonian e-Government Ecosystem: Foundation, Applications, Outcomes. Background Paper for World Development Report 2016. Washington: World Bank, 2015. 37 p. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/165711456838073531> (дата звернення: 18.03.2026).
27. Misuraca G., van Noordt C. AI Watch Artificial Intelligence in public services: Overview of the use and impact of AI in public services in the EU. JRC Science for Policy Report (EUR 30255 EN). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020. <https://doi.org/10.2760/039619>
28. Janssen M., Brous P., Estevez E., Barbosa L. S., Janowski T. Data governance: Organizing data for trustworthy Artificial Intelligence. *Government Information Quarterly*. 2020. Vol. 37, Issue 3. Article 101493. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.10149>
29. Carney M. Davos speech full transcript. CBC News. 20 January 2026. URL: <https://www.cbc.ca/news/politics/mark-carney-speech-davos-rules-based-order-9.7053350> (дата звернення: 25.03.2026).
30. Csernaton R. The EU's rise as a defense technological power: From strategic autonomy to technological sovereignty. Carnegie Europe Working Paper. Brussels, 2024. URL: <https://carnegieendowment.org/research/2024/08/eu-strategic-autonomy-defense-technology> (дата звернення: 18.03.2026).

Стаття надійшла до редакції 30.03.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 02.05.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Sikalo Maksym Volodymyrovych,

PhD in Public Administration, Doctoral Researcher, Department of Economic Policy and Management, Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration» of

V. N. Karazin Kharkiv National University,

4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: sikalomv@i.ua ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5949-5712>

A PUBLIC MANAGEMENT METHODOLOGY FOR DIGITAL INTEGRATION: SOVEREIGNTY, COHERENCE, ADAPTATION

Abstract. The article addresses the task of substantiating a public management methodology for the integration of digital technologies into public administration under conditions of transitive digital statehood. Three qualitatively different sources of systemic dysfunction in current digital transformation are identified: internal departmental fragmentation, external technological dependence, and the risk of formal compliance with European norms without real effects – and it is shown that none of them reduces to the other two. On this basis, a triadic architecture of complementary mechanisms is grounded: technological sovereignty, institutional coherence, and value-oriented adaptation, in which sovereignty acts as a load-bearing axis: it provides the core for coherence and the position for deliberate adaptation. The methodological logic follows the sequence «diagnosis – target states – instruments», opposed to the practice of first selecting a technology and then searching for applications. The argument is developed within the European context of 2025–2026 (the EuroStack initiative, the European Parliament resolution of 22 January 2026, and the Davos address by Mark Carney), in which the Ukrainian wartime experience of digital resilience is positioned as a methodological asset entitling Ukraine to participate in the European dialogue as a contributor rather than a recipient. The principle of proportional implementation of European norms is formulated, operationalised through a standardised regulatory impact procedure with a block on «digital rights and technological sovereignty». The article also substantiates the positioning of artificial intelligence as an instrument of preliminary semantic control in the norm-drafting process. Prospects for further research are outlined, focused on decentralised platforms based on distributed ledger technology.

Keywords: *public management; digital transformation; technological sovereignty; digital statehood; EuroStack; augmented intelligence; adaptation of European norms.*

REFERENCES

1. Orlova, N. (2025). European integration guidelines for digital transformation in public administration of Ukraine. *Public Administration: Concepts, Paradigm, Development, Improvement*, (11), 118–125. <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2025-11-118-125> [in Ukrainian].
2. Sorokina, N., & Filatov, V. (2025). Digitalization of public administration in Ukraine: theoretical aspect. Dnipro University of Technology. *Public administration aspects*. 13/1. P. 77–81. <https://doi.org/10.15421/15250> [in Ukrainian].
3. European Parliament. (2026). Resolution on technological sovereignty and digital infrastructure (P10_TA(2026)0017). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0017_EN.html
4. Carney, M. (2026). Principled and pragmatic: Canada's path. Special address at the World Economic Forum Annual Meeting 2026, Davos, 20 January 2026. <https://www.weforum.org/stories/2026/01/davos-2026-special-address-by-mark-carney-prime-minister-of-canada/>
5. Bria, F., Timmers, P., & Gernone, F. (2025). EuroStack A European alternative for digital sovereignty. Bertelsmann Stiftung, CEPS, UCL IIPP. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/reframetech-algorithmen-fuers-gemeinwohl/project-news/eurostack-a-european-alternative-for-digital-sovereignty>
6. Renda, A. (2025). EuroStack A European alternative for digital sovereignty. CEPS Publications. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eurostack-a-european-alternative-for-digital-sovereignty/>
7. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management is dead long live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
8. O'Reilly, T. (2011). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13–40. https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056
9. Christensen, T., & Lægred, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
10. Van Ooijen, C., Ubaldi, B., & Welby, B. (2019). A Data-Driven Public Sector: Enabling the Strategic Use of Data for Productive, Inclusive and Trustworthy Governance (OECD Working Papers on Public Governance, No. 33). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>
11. OECD. (2024). Governing with Artificial Intelligence: Are governments ready? (OECD Artificial Intelligence Papers, No. 20). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/26324bc2-en>
12. Mergel, I., Ganapati, S., & Whitford, A. B. (2021). Agile: A New Way of Governing. *Public Administration Review*, 81(1), 161–165. <https://doi.org/10.1111/puar.13202>
13. Paillé, P., Eken, M., Kenchington, T., & Aubert, B. (2025). Wartime innovation and adaptation: Supporting Ukraine's defence technology policy. RAND Europe. <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/2025/innovation-adaptation-at-war-cm.html>
14. European Commission. (2026). Cloud and AI Development Act (proposal) [COM(2026) 12 final]. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/cloud-and-ai-development-act>
15. Jarrahi, M. H. (2018). Artificial intelligence and the future of work: Human–AI symbiosis in organizational decision making. *Business Horizons*, 61(4), 577–586. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2018.03.007>
16. Dunaiev, I., & Kovalenko, 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. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-01> [in Ukrainian].
17. Dunaiev, I. (2025). Digital resilience in wartime: Ukraine's path to decentralised GovTech architecture. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences, Special Issue 1*, 103–124. <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2025-spec-9>
18. National Institute for Strategic Studies. (2025). Digital transformation of the Ukrainian economy. April 2025. <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/tsyfrova-transformatsiya-ekonomiky-ukrayiny-kviten-2025-roku> [in Ukrainian].
19. EU4DigitalUA. (2025). Quarterly report on the implementation and development of the «Trembita» system for Q4 2024. <https://eu4digitalua.eu/uk/news/trembita-gov-ua-zvit-za-4-j-kvartal-2024-roku/> [in Ukrainian].
20. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2025). Ministry of Digital Transformation: The Government has expanded the powers of digital leaders. <https://www.kmu.gov.ua/news/mintsyfry-uriad-rozshyryv-povnovazhennia-tsyfrovyykh-lideriv> [in Ukrainian].

21. Margetts, H., & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 371(1987), Article 20120382. <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>
22. European Banking Authority. (2024). Opinion on the implementation of DORA by small and medium-sized financial entities (EBA/Op/2024/12). <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/publications>
23. OECD. (2019). The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>
24. Mamedieva, G. (2024). Digital resilience in wartime: The case of Ukraine. *Public Administration Review*, 84(1), 142–148. <https://doi.org/10.1111/puar.13742>
25. European Commission. (2026). Cloud Sovereignty Framework. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cloud-sovereignty-framework>
26. Vassil, K. (2015). Estonian e-Government Ecosystem: Foundation, Applications, Outcomes (Background Paper for World Development Report 2016). World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/165711456838073531>
27. Misuraca, G., & van Noordt, C. (2020). AI Watch Artificial Intelligence in public services: Overview of the use and impact of AI in public services in the EU (JRC Science for Policy Report, EUR 30255 EN). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/039619>
28. Janssen, M., Brous, P., Estevez, E., Barbosa, L. S., & Janowski, T. (2020). Data governance: Organizing data for trustworthy Artificial Intelligence. *Government Information Quarterly*, 37(3), Article 101493. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101493>
29. Carney, M. (2026). Davos speech full transcript. CBC News. <https://www.cbc.ca/news/politics/mark-carney-speech-davos-rules-based-order-9.7053350>
30. Csernatoni, R. (2024). The EU's rise as a defense technological power: From strategic autonomy to technological sovereignty. Carnegie Europe Working Paper. <https://carnegieendowment.org/research/2024/08/eu-strategic-autonomy-defense-technology>

The article was received by the editors 30.03.2026.

The article is recommended for printing 02.05.2026.

Published 30.05.2026.

Кушнір Володимир Миколайович,
 аспірант 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: kushnir_volodymyr@ukr.net ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2534-4294>

БЕЗБАР'ЄРНІСТЬ ЯК НАСКРІЗНА ВИМОГА ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СПОРТИВНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ УКРАЇНИ

Анотація. У статті проведено концептуально-аналітичне дослідження безбар'єрності як наскрізної вимоги, що змінює профіль усіх класичних механізмів публічного управління спортивною інфраструктурою України в період цифрової трансформації 2025–2030 рр. Систематизовано нормативний каркас, що склався у проміжку між квітнем 2025 р. і березнем 2026 р., і охоплює оновлену Національну стратегію зі створення безбар'єрного простору на період до 2030 року з шістьма напрямками безбар'єрності та Планом заходів на 2025–2026 рр., Стратегію розвитку фізичної культури і спорту до 2028 року в редакції від 20.06.2025 р., Концепцію і Державну цільову соціальну програму розвитку фізичної культури і спорту до 2030 року з обсягом фінансування 96,5 млрд грн, а також проект Закону № 13648 від 15.08.2025 р. про впровадження публічних електронних реєстрів та інформаційно-комунікаційних систем у сфері спорту, ухвалений Верховною Радою за основу у березні 2026 р. Обґрунтовано методологічну обмеженість одновимірної функціональної таксономії публічно-управлінських механізмів і запропоновано двовимірну класифікаційну матрицю «механізм × напрям безбар'єрності» розмірністю 4 × 6. Здійснено заповнення матриці реальними українськими інструментами і виявлено асиметрію її наповнення із системними прогалинами в економічному рядку для цифрового, суспільно-громадянського й освітнього напрямів безбар'єрності. Запропоновано «вскриття» організаційного й інформаційного механізмів через мобілізацію внутрішніх ресурсів суспільства клубної моделі за пілотним проектом «Активні громади» у 50 громадах і краудсорсингової верифікації доступності об'єктів, інтегрованої з реєстром «Цифрового спорту» і Мапою безбар'єрності. Доведено, що цифрова трансформація і вимога безбар'єрності мають бути синхронізовані на стадії проектування базової інфраструктури управління, щоб уникнути ретроспективної адаптації.

Ключові слова: безбар'єрність; спортивна інфраструктура; цифрова трансформація; механізми публічного управління; «Цифровий спорт»; цифрові двійники; адаптивний спорт.

Як цитувати: Кушнір В. М. Безбар'єрність як наскрізна вимога цифрової трансформації механізмів публічного управління спортивною інфраструктурою України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 67–83. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-04>

In cites: Kushnir, V.M. (2026). Barrier-Free Environment as a Cross-Cutting Requirement of the Digital Transformation of Public Management Mechanisms for Sports Infrastructure in Ukraine. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 67–83. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-04> [in Ukrainian].

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проміжок між квітнем 2025 р. і березнем 2026 р. для української сфери фізичної культури і спорту видається густо насиченим подіями нормативного характеру. У березні 2025 р. Кабінет Міністрів України затвердив План заходів на 2025–2026 роки з реалізації Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року (розпорядження КМУ від 25.03.2025 р. № 374-р), що містить 798 заходів і 110 завдань для понад 90 відповідальних виконавців у шести напрямках безбар'єрності фізичній, інформаційній, цифровій, суспільній та громадянській, освітній і економічній [15]. У травні того ж року схвалено Концепцію Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2030 року [16]. У грудні 2025 р. затверджено саму Програму з орієнтовним обсягом фінансування 96,5 млрд грн, з яких 34,9 млрд грн припадає на держбюджет, 60,1 млрд грн на місцеві бюджети і 1,5 млрд грн на інші джерела [14]. У березні 2026 р. Верховна Рада прийняла за основу законопроект № 13648 від 15.08.2025 р., що формує правову рамку єдиної цифрової системи «Цифровий спорт» з реєстрами тренерів, спортивних споруд, членства, електронними заявками і відкритими фінансовими даними [11].

Кожен з цих документів виглядає як самодостатній акт, прив'язаний до власного відомчого потоку у випадках Програми-2030 і «Цифрового спорту» це Міністерство молоді та спорту, у випадку Стратегії безбар'єрності Міністерство розвитку громад та територій, із координацією Радою безбар'єрності при Президентові України. Та якщо подивитися на ці потоки сукупно, проступає рисунок, який, з нашого погляду, рідко проговорюється у науковому полі прямо. Цифрова трансформація і вимога безбар'єрності розгортаються паралельно, в межах різних регуляторних потоків, з різними виконавцями і різною термінологією. Між тим, ці потоки структурно перетинаються і саме у точці перетину виникають можливості, які важко побачити з кожного потоку окремо.

Робоча гіпотеза цієї статті полягає в наступному. Безбар'єрність для сфери спортивної інфраструктури не один з тематичних пріоритетів, що його можна додати до переліку звичайних завдань публічного управління. Це наскрізна вимога, яка змінює профіль кожного класичного механізму публічного управління правового, економічного, організаційного, інформаційного. Цифрова трансформація через систему «Цифровий спорт» дає рідкісну можливість зафіксувати цю наскрізність на рівні самої інфраструктури управління у реєстрах, у критеріях допуску об'єктів до публічного фінансування, у процедурах виплат, у відкритих даних. Якщо цю можливість пропустити, безбар'єрність ризикує залишитися декларативним плюсом наприкінці кожної управлінської дії, замість того щоб бути її конститутивним складником. Якщо її використати відкривається перспектива другого порядку: реальне переоснащення усіх чотирьох класичних механізмів через єдиний цифровий каркас.

Внеском цієї статті є побудова класифікаційної рамки, у якій безбар'єрність розглядається як друга вісь поряд з функціональною, і первинне заповнення цієї рамки реальними українськими інструментами станом на квітень 2026 р.

Огляд літератури. Дослідницький контекст обраної теми складають три лінії, які розвивалися переважно паралельно. Перша лінія публічне управлін-

ня фізичною культурою і спортом як галуззю. Т. Сугак показала, що механізми державно-приватного партнерства і державних закупівель у спорті мають різні зони раціонального застосування і не повністю взаємозамінні: проекти ДПП для закупівель спортивного інвентарю чи дрібних ремонтних робіт виглядають надмірно складними, а от для масштабних інфраструктурних об'єктів ДПП є природним інструментом [17]. У статті [12] систематизовано організаційні структури і сучасні тенденції розвитку публічного управління у сфері спорту з виокремленням децентралізації, цифровізації управлінських процесів, розширення ДПП і залучення громадянського суспільства до ухвалення рішень. У більш ранній роботі [8] обґрунтовано, що для України прийнятною є європейська модель управління, з активною участю інститутів громадянського суспільства, які входять до системи функціонального забезпечення сфери.

Сильна сторона цієї лінії занурення у нормативний контекст України і конкретні кейси. Слабка категорії публічного управління в ній здебільшого вживаються у класичній функціональній таксономії (правовий, економічний, організаційний, інформаційний механізми), яка склалася для періоду, коли об'єктом управління була переважно окрема установа: спортивна школа, стадіон, спорткомплекс. Сьогодні до установи додалися потоки даних, послуг, фінансів і ця складність у класичній таксономії проявляється переважно як ускладнення інформаційного механізму, чого, видається, недостатньо.

Друга лінія цифрова трансформація сфери фізичної культури і спорту. А. Денисова і В. Лавров здійснили SWOT-аналіз організаційно-управлінських процесів у сфері фізичної культури і спорту в умовах цифрової трансформації [3]. А. Денисова і О. Шинкарук узагальнили зарубіжний досвід організаційно-управлінського забезпечення сфери для впровадження найкращих практик в Україні [4]. Колектив докторів наук за участі Андрєєвої О. і Бишевець Т. описали новітні технології у фізичному вихованні: мобільні фітнес-додатки, інтернет-платформи, фітнес-трекери, ігрові технології, віртуальну і доповнену реальність [1]. У статті [18] колективу авторів проаналізовано стан цифровізації і відзначено активність українських спортивних стартапів, що перемагали у конкурсі The Global Sports Innovation Center powered by Microsoft (GSIC), включно з мобільними додатками для скелелазів і баскетболістів.

Сильне місце цієї лінії впровадження конкретних цифрових інструментів у поле аналізу. Слабке: цифрові механізми в ній здебільшого розглядаються як модернізація інформаційного механізму, а не як самостійний клас з власними правовими, економічними і соціальними характеристиками. Третя лінія розвивається майже без перетину з першими двома: це дослідження безбар'єрності як міжсекторальної політики. Напр., А. Белова, І. Дунаєв, А. Кудь, А. Помаза-Пономаренко [9], Т. Власенко, О. Ахмедова досліджувати цифровізацію освіти, охорони здоров'я та соціальної сфери як інструмент забезпечення безбар'єрності послуг. Логіка їхнього аналізу прямо переноситься на сферу спорту, але такого перенесення у дослідницькому полі поки що не зроблено системно.

На міжнародному рівні для рамки статті важливі дві опорні точки. Є. Глебова з колегами обґрунтували концепцію цифрових двійників спортивних споруд як інструменту одночасного управління фізичним об'єктом і його віртуальним відображенням, з ілюстраціями для Олімпіади Париж-2024 (понад 60 000 об'єктів у платформі), стадіону SoFi у Лос-Анджелесі і восьми

стадіонів FIFA Катар-2022 [22]. Домінік Форє обґрунтував логіку розумної спеціалізації, у якій розвиток регіональних спроможностей розглядається як накопичення відкритих знанневих активів підхід, що для нашої рамки є принциповим у трактуванні спортивної інфраструктури як складного активу [21]. Перетин трьох вітчизняних ліній на сьогодні залишається фрагментованим: праця, у якій механізми публічного управління спортивною інфраструктурою системно зіставлені з вимогами цифрової трансформації і безбар'єрності в межах єдиної аналітичної рамки, у вітчизняній літературі майже відсутня. Заповнення цього розриву змістовний внесок цієї статті.

Мета статті обґрунтувати концептуальну рамку, у якій безбар'єрність розглядається як наскрізна вимога цифрової трансформації механізмів публічного управління спортивною інфраструктурою України, побудувати на її основі класифікаційну матрицю «механізм × напрям безбар'єрності» розмірністю 4×6 і за її допомогою описати реальну конфігурацію механізмів, що склалася в українській сфері спорту станом на квітень 2026 р. Ця мета зумовила розв'язання чотирьох завдань: 1) показати методологічну обмеженість одновимірної функціональної таксономії в умовах, коли до об'єктів управління додається наскрізна вимога безбар'єрності; 2) обґрунтувати критерії другої осі шести напрямів безбар'єрності і сконструювати матрицю 4×6 ; 3) розташувати реальні українські механізми у клітинках матриці, виявити порожні клітинки і трактувати їх як ніші для організаційних новацій; 4) показати, як «вскриття» двох обраних механізмів організаційного й інформаційного через мобілізацію внутрішніх ресурсів суспільства, цифрових інструментів і вимоги безбар'єрності змінює регіональну і державну політику.

Методологія дослідження. Стаття є концептуально-аналітичною. Її мета полягає не у статистичній перевірці гіпотези, а у побудові класифікаційної рамки, що дозволяє системно описати механізми публічного управління спортивною інфраструктурою в умовах, коли таких механізмів стало більше, вони набули складнішого профілю, а вимога безбар'єрності стала наскрізною. Методологічну основу становлять три аналітичні процедури.

Перша процедура уважне читання нормативних документів. Опорними є оновлена Національна стратегія зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року і План заходів на 2025–2026 рр. до неї [15], Стратегія розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року з останньою редакцією від 20.06.2025 р. [10], Концепція Державної цільової соціальної програми (травень 2025 р.) [16] і власне Програма, затверджена 24.12.2025 р. [14]. Окремо аналізуються Закон України «Про публічно-приватне партнерство» у новій редакції № 4510-IX від 19.06.2025 р. [6], Закон України «Про фізичну культуру і спорт» 1993 р. № 3808-XII [7], проект Закону № 13648 від 15.08.2025 р. [11], а також Цивільний кодекс України у частині, що стосується сервітутів і відповідальності [19]. Кожен документ читається не лише на рівні задекларованих цілей, а й на рівні архітектурних припущень: якою формою впливу держави він діє і у який напрям безбар'єрності він прямо чи опосередковано вписаний.

Друга процедура порівняльний аналіз класичної функціональної таксономії з конструкцією, яка дає змогу врахувати наскрізну вимогу безбар'єрності. Чотири класичні категорії правовий, економічний, організаційний, інформаційний механізми взяті як базова модель; їх обмеження ілюструються на

конкретних кейсах, де операційно різні інструменти потрапляють до однієї категорії й тому залишаються недоступними для диференційованого управлінського впливу. Друга вісь конструється з шести напрямів безбар'єрності за оновленою Національною стратегією [15].

Третя процедура концептуальна інтеграція в єдину матрицю 4×6 . Чотирикласичні механізми перетинаються з шістьма напрямками безбар'єрності, що дає 24 клітинки. У кожену вписуються чинні в Україні інструменти нормативні акти, договірні форми, виплатні режими, реєстраційні і моніторингові процедури, цифрові сервіси. Порожні клітинки трактуються як ніші, у яких механізми не сформовано як самостійні. Внесок статті є класифікаційним і концептуальним.

Заява щодо використання генеративного штучного інтелекту. Під час підготовки статті автор користувався інструментом генеративного штучного інтелекту Claude (компанія Anthropic, США) для виконання допоміжних завдань: попередньої систематизації українських нормативно-правових документів 2023–2026 рр., мовного редагування проміжних чернеток, перекладу анотації англійською мовою і формування технічних завдань на побудову ілюстративних схем. Концептуальна рамка дослідження, матриця «механізм $\times$ напрям безбар'єрності», авторські цивільно-правовий та інженерний ракурси, формулювання висновків і всі змістовні рішення належать виключно авторові і тільки йому. Усі цитовані джерела перевірено особисто за оригіналами на офіційних ресурсах Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України і Міністерства молоді та спорту України. Автор несе повну відповідальність за зміст статті, достовірність наведених даних і коректність наукової інтерпретації.

Виклад основного матеріалу. Класична функціональна таксономія механізмів публічного управління поділ на правові, економічні, організаційні та інформаційні складалася в умовах, коли об'єктом управління в спорті була переважно окрема установа: ДЮСШ, ФОК, стадіон, спортивний комплекс. Кожен з чотирьох механізмів описував один з типових способів, у який держава діяла на цю установу: правовий встановлював статус і дозволи, економічний фінансував через кошторис, організаційний формував підпорядкованість і методичне забезпечення, інформаційний збирав звітність і поширював методичні матеріали.

Усі чотири припущення стають проблемними, коли до установи як об'єкту управління додається наскрізна вимога. Безбар'єрність саме така вимога. Вона перетинає кожен з чотирьох механізмів, але в кожному реалізується по-різному й оперує різними інструментами. У результаті, якщо аналізувати безбар'єрність у термінах класичної таксономії, ми отримуємо чотири окремі сюжети, кожен з яких поглинає її лише частково, і жоден не розкриває її системного характеру.

Шість напрямів безбар'єрності, закріплених в оновленій Національній стратегії, фізична, інформаційна, цифрова, суспільна та громадянська, освітня, економічна задають другу вісь, незалежну від функціональної. Кожен з напрямів містить специфічний предмет регулювання і власні стандарти, що закріплено фокусом 798 заходів Плану 2025–2026 рр. і близько 110 завдань для понад 90 виконавців [15]. Стисло вони наведені у таблиці 1.

Таблиця 1. Шість напрямів безбар'єрності за оновленою Національною стратегією на період до 2030 року

Table 1. Six directions of barrier-free access according to the updated National Strategy for the period until 2030

Напря́м Area	Змі́ст Content	Профільні центри відповідальності Specialized responsibility centers	Релевантність для спортивної інфраструктури Relevance to sports infrastructure
Фізична	Доступність будівель, споруд, прилеглих територій, транспорту	Мінрозвитку громад, Мінсоцполітики, ОДА	Фізична доступність стадіонів, ФОКів, басейнів, ДЮСШ, майданчиків Активних парків
Інформаційна	Доступність інформації для всіх груп населення	Мінкультури, Держспецзв'язку	Адаповані сайти спортивних федерацій, версії для людей зі зниженим зором, простий зрозумілий супровід заходів
Цифрова	Доступність цифрових сервісів і даних	Мінцифри, Дія	Архітектура реєстрів «Цифрового спорту», API, дотримання WCAG 2.1 у державних спортивних сервісах
Суспільна та громадянська	Рівна участь у житті громади, недискримінація	Мінсоцполітики, Мінмолодьспорту	Адаптивні клуби в Активних парках, ветерани-координатори, паралімпійський напрям
Освітня	Рівний доступ до освіти й перекваліфікації	МОН, НАДС, Мінмолодьспорту	Підготовка тренерів і управлінців з компетенціями у безбар'єрному й адаптивному спорті
Економічна	Рівний доступ до зайнятості, послуг, продуктів	Мінекономіки, Мінсоцполітики	Стимули роботодавцям з адаптивними робочими місцями у спорті, пільги приватним партнерам

*Складено автором за: розпорядження КМУ від 14.04.2021 № 366-р (в редакції від 14.04.2025) та План заходів на 2025–2026 рр., затверджений розпорядженням КМУ від 25.03.2025 № 374-р [15].

*Compiled by the author based on: CMU Order No. 366-r of April 14, 2021 (as amended on April 14, 2025) and the Action Plan for 2025–2026, approved by the CMU Order No. 374-r of March 25, 2025 [15].

Перевагою такого розбиття є те, що воно знімає невидимість деяких аспектів безбар'єрності, які звично «розчинялися» у фізичному вимірі. Цифрова безбар'єрність це не наявність версії сайту для людей зі зниженим зором, а структурні рішення архітектури реєстрів, форматів API, доступу до даних, що закладаються на стадії проектування інформаційно-комунікаційної системи. Інформаційна це робота зі стилем, термінологією, методичним супроводом моніторингу. Суспільно-громадянська інклюзивні форми участі, де ветерани з інвалідністю стають координаторами рухової активності, а не лише реципієнтами послуг [2]. Освітня підготовка тренерських і управлінських кадрів зі знаннями про адаптивний спорт. Економічна стимули роботодавцям і приватним партнерам, які інвестують у безбар'єрні сегменти. Друга вісь з цих шести напрямів дає змогу побачити, що чотири класичні механізми по-різному включаються до різних напрямів і що цей розподіл далеко не рівномірний.

Помітна одна особливість періоду 2025–2026 рр.: цифрова трансформація сфери спорту в Україні відбувається не як точкове впровадження окремих сервісів, а як побудова єдиної інфраструктури. Проект Закону № 13648, прийнятий за основу у березні 2026 р., передбачає створення єдиної цифрової системи «Цифровий спорт» з обов'язковою реєстрацією усіх учасників сектору від тренерів і спортсменів до об'єктів спортивної інфраструктури і використанням цієї системи як необхідної умови для отримання бюджетних коштів [11]. Програма-2030, затверджена 24.12.2025 р., передбачає видатки на цифрову оптимізацію сфери як один з пріоритетних напрямів і прямо посиляється на необхідність впровадження цифрових інструментів для спрощення доступу населення до послуг та обміну даними між органами влади і суб'єктами сфери [14].



Рисунок 1. Бюджетна структура Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2026–2030 рр., млрд грн

Figure 1. Budget structure of the State Targeted Social Program for the Development of Physical Culture and Sports for 2026–2030, billion UAH

*Складено автором за: розпорядження КМУ від 24.12.2025 № 1493-р [14].

*Compiled by the author based on: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1493-r dated December 24, 2025 [14].

Уже діючі цифрові інструменти української сфери спорту складають первинне ядро, до якого має бути приєднана нова система. Соціальний проєкт «Активні парки – локації здорової України», що реалізується з 2021 р., охоплює близько 2000 активних парків і близько 10 000 майданчиків з QR-кодами для доступу до онлайн-тренувань; у 2024 р. до проєкту залучено 718 координаторів, серед яких 15 ветеранів війни ведуть фізкультурно-оздоровчі заходи в адаптивних клубах для людей з інвалідністю [2]. Стисло чинна цифрова інфраструктура й її стан у частині безбар'єрності наведена у таблиці 2.

Варто зауважити: цифрові інструменти, які вже діють, переважно проєктувалися без явної ув'язки з вимогами безбар'єрності просто тому, що передували оновленому формулюванню цих вимог. Нова цифрова інфраструктура, яка зараз будується на основі законопроекту № 13648, має шанс і, з нашого погляду, обов'язок від самого початку проєктуватися з шістьма напрямками безбар'єрності, прошитими в її архітектурі. Інакше цифровий каркас доведеться адаптувати ретроспективно, а це завжди обходиться дорожче і виходить гірше.

Таблиця 2. Цифрові інструменти спортивної інфраструктури України станом на квітень 2026 р.

Table 2. Digital tools of sports infrastructure in Ukraine as of April 2026.

Інструмент Tool	Власник / оператор Owner/Operator	Поточний стан Current Status	Інтеграція з вимогами безбар'єрності Accessibility Compliance
«Активні парки» (sportforall.gov.ua)	Мінмолодьспорту	Приблизно 2000 парків, приблизно 10 000 майданчиків, 718 координаторів (2024 р.)	Часткова: 15 ветеранських клубів адаптивної спрямованості; WCAG не в усіх компонентах
Пілот «Активні громади»	Мінмолодьспорту	50 громад, тестування клубної моделі	Передбачено інклюзивний компонент, але без єдиного стандарту
Реєстри «Цифрового спорту» (проєкт)	Мінмолодьспорту	Архітектура у проєкті закону № 13648, перше читання березень 2026 р.	Залежить від рішень розробника на стадії проектування
Мапа безбар'єрності (Мінрозвитку + LUN)	Мінрозвитку громад, LUN	Покриття громадських об'єктів, у т. ч. спортивних	Прямо передбачено: оцінка фізичної доступності
Урядові IT-сервіси (Дія)	Мінцифри	Інтерфейс для частини спортивних послуг	Стандарти WCAG 2.1 закладено [24]

*Складено автором за відкритими даними Мінмолодьспорту, Мінрозвитку громад та територій, Мінцифри станом на квітень 2026 р.

*Compiled by the author using publicly available data from the Ministry of Youth and Sports, the Ministry of Community and Territorial Development, and the Ministry of Digital Transformation as of April 2026.



Рисунок 2. Структура єдиної цифрової системи «Цифровий спорт» згідно з проєктом Закону № 13648: реєстр спортсменів, реєстр тренерів, реєстр спортивних споруд, реєстр членства, електронні заявки, відкриті фінансові дані

Figure 2. Structure of the unified digital system “Digital Sport” according to the draft Law No. 13648: register of athletes, register of coaches, register of sports facilities, register of membership, electronic applications, open financial data

*Складено автором за пояснювальною запискою до проєкту Закону № 13648 від 15.08.2025 р. [11].

*Compiled by the author based on the explanatory note to Draft Law No. 13648 dated August 15, 2025 [11].

Перетин чотирьох класичних механізмів з шістьма напрямками безбар'єрності дає матрицю з 24 клітинок. У кожній з них розташовуються конкретні інструменти, чинні в українському публічному управлінні спортивною інфраструктурою: нормативні акти, договірні форми, виплатні режими, реєстраційні і моніторингові процедури. Заповнення наведене у таблиці 3.

Таблиця 3. Матриця «механізм × напрям безбар'єрності» 4 × 6: реальні українські інструменти станом на квітень 2026 р.

Table 3. Matrix “mechanism * direction of barrier-free access” 4 * 6: real Ukrainian instruments as of April 2026.

Механізм Mechanism	Фізична Physical	Інформаційна Information	Цифрова Digital	Сусп.- громадян Social and Civic	Освітня Educational	Економічна Economic
Правовий	ДБН В.2.2-40:2018; Закон 3808-XII [7]	Стандарти інфо-супроводу	Закон № 13648 (проект) [11]; WCAG 2.1 [24]	Антидискрим. норми; ст. 401 ЦК [19]	Освітні стандарти НАДС	Закон 4510-IX (ППП) [6]
Економічний	Субвенція на безбар'єрне відновлення	(порожня)	(порожня)	(порожня)	(порожня)	Програма-2030: 96,5 млрд грн [14]
Організаційний	Мапа безбар'єрності; Рада безбар'єрності	Координація Мінкультури	Реєстри «Цифрового спорту» [11]	Адаптивні клуби «Активних парків» [2]	Курси НАДС; наказ ММС № 5392	(порожня)
Інформаційний	Моніторинг ступеня безбар'єрності	Публічна звітність	Відкриті дані «Цифрового спорту»	Соцмережі, крауд-верифікація	Контент Дія. Освіта	Відкриті фінансові дані

*Складено автором на основі аналізу нормативно-правових актів України 2020–2026 рр. [6; 7; 10; 11; 14–16; 19] та відкритих даних Мінмолодьспорту й Мінрозвитку громад.

*Compiled by the author based on an analysis of Ukrainian laws and regulations from 2020 to 2026 [6; 7; 10; 11; 14–16; 19] and open data from the Ministry of Youth and Sports and the Ministry of Community Development.

Перше, що звертає на себе увагу при погляді на заповнену матрицю, це нерівномірність. Колонка «фізична безбар'єрність» заповнена відносно щільно у всіх чотирьох рядках: тут є державні будівельні норми, моніторинг ступеня безбар'єрності об'єктів, бюджетна субвенція, методичні рекомендації НАДС. Колонка «цифрова безбар'єрність» наповнюється швидко завдяки проекту «Цифрового спорту» і Мапі безбар'єрності, але переважно у правовому й організаційному рядках. Економічний рядок цифрової безбар'єрності: пільги, гранти, цільова реімбурсація приватного партнера за дотримання WCAG-стандартів залишається порожнім.

Колонки «суспільно-громадянська» і «освітня безбар'єрність» заповнені переважно через інформаційний рядок (моніторинг доступності послуг, рейтинг ОДА і КМДА) і організаційний (адаптивні клуби, курси НАДС), однак майже не заповнені в економічному рядку. У колонці «економічна безбар'єрність» сам економічний рядок – це переважно загальні інструменти ДПП за Законом № 4510-IX [6], не диференційовані за критеріями інклюзивності.

З цих спостережень випливає висновок, який, видається, не є випадковим: порожні клітинки структурно концентруються в економічному рядку.

Вони відображають розрив між нормативно-моніторинговою (правовий та інформаційний механізми) і ресурсно-розподільчою (економічний механізм) частинами публічного управління в українському спорті. Нижче ми пропонуємо два конкретні шляхи цей розрив подолати через «вскриття» організаційного й інформаційного механізмів за допомогою цифрових інструментів і мобілізації внутрішніх ресурсів суспільства.

Якщо подивитися на спортивну інфраструктуру не з висоти відомих стратегій, а з рівня окремої вулиці, видно, що значна частина об'єктів це майно різного правового режиму. Стадіон може бути комунальною власністю територіальної громади. Тренажерний майданчик у дворі спільною часткою співвласників багатоквартирного будинку. Зала боксу приватною. Бігова доріжка у міському парку об'єктом загального користування. Цивільний кодекс України надає різні підстави і різні форми захисту прав щодо кожного з цих об'єктів [19], і саме ця різноманітність створює одну з прихованих перешкод для системного впровадження безбар'єрності.

Ось одна з проблем, на яку, видається, поки не звертають достатньо уваги. Безбар'єрний доступ до стадіону вимагає не лише пандуса на самому об'єкті, а й безперервної доступної ходи від найближчої зупинки громадського транспорту. Ця хода може проходити через приватну територію, через комунальну, через спільну власність і у кожному з цих сегментів дія публічного партнера обмежена правом приватної особи на визначення умов користування своєю землею. Інструмент сервітуту, передбачений ЦК (стаття 401 і далі), теоретично закриває цю прогалину, але на практиці у сфері спорту він застосовується вкрай зрідка [19].

Звідси випливає предметне завдання, яке поки що не сформульоване ані у Програмі-2030, ані у Стратегії безбар'єрності: реєстр спортивних об'єктів у системі «Цифровий спорт» має містити не лише характеристики самого об'єкта, а й картографію публічних сервітутів і комунальних шляхів доступу до нього, з режимом доступності кожного сегменту. Без такої «правової безбар'єрної мапи» декларація доступності окремої споруди зберігає характер обіцянки, виконання якої залежить від невидимих з реєстру обставин. Принагідно зауважимо й те, що цивільно-правова відповідальність за порушення вимог безбар'єрності у спортивній інфраструктурі досі лишається недостатньо інституціоналізованою це окреме поле для подальших нормотворчих рішень.

З інженерного ракурсу, то спортивна споруда це інженерний об'єкт з цілком конкретними технічними параметрами, у яких безбар'єрність вмонтована або не вмонтована на рівні проекту. Принципи універсального дизайну, сформульовані ще наприкінці 1980-х років американським архітектором Рональдом Мейсом, у спортивній інфраструктурі мають специфічну реалізацію. Шорсткість і антиковзкі властивості підлоги мусять забезпечуватися одночасно для людини на ходулях і для людини на колісному кріслі а ці дві вимоги частково суперечать одна одній. Висота прилавка реєстрації відвідувачів має бути водночас зручною для дитини, для дорослого і для людини на колісному кріслі і це теж не один технічний параметр, а компроміс між трьома. Освітленість трибун має дозволяти людям зі зниженим зором розрізняти краї сходинок без надмірних відблисків, що заважатимуть глядачам без таких потреб. Кожен з цих параметрів це окреме інженерне рішення, і воно має прийматися на стадії проєктування, а не «доробляння».

Ситуація з українською спортивною інфраструктурою ускладнюється тим, що значна частина об'єктів це споруди, побудовані за нормами 1960-х–1980-х років, у які безбар'єрність потрібно вписувати ретроспективно. Тут інженер стикається з типовою задачею ретрофіту: міняти несучі стіни не можна, додавати окремий ліфт у фойє, де його ніколи не передбачали, затратно і часто архітектурно неможливо. Виходом, який обговорюється у міжнародній практиці, є технологія цифрових двійників. Е. Glebova і колеги (2023 р.) показали, як цифровий двійник стадіону дозволяє перевірити проєктоване рішення з ретрофіту в моделі ще до того, як починається фізичне втручання, і знайти конфігурацію, яка задовольняє і функціональні, і безбар'єрні вимоги, не порушуючи статичні характеристики споруди [22]. На прикладі стадіону SoFi у Лос-Анджелесі цифровий двійник одночасно є інструментом експлуатаційного управління (передбачуване обслуговування ліфтів, систем вентиляції, освітлення) і інструментом перевірки сценаріїв евакуації людей з інвалідністю [22].

Для України, де частина спортивних об'єктів зазнала пошкоджень внаслідок збройної агресії, технологія цифрових двійників набуває додаткового значення. Об'єкт, який потребує відбудови, може бути одночасно об'єктом, у який вмонтовується безбар'єрність і саме на цьому етапі цифровий двійник дає змогу перевірити одночасно технічну, функціональну й безбар'єрну конфігурацію без необхідності переробляти проєкт після початку будівельних робіт. Це конкретний інженерний інструмент, який ще не отримав у Програмі-2030 окремого статусу, але видається природним кандидатом на впровадження як мінімум для пілотних об'єктів. Перші 25 спортивних об'єктів Програми, обраних за принципом «спортивних магнітів», могли б послужити саме таким полігоном і тоді цифровий двійник одночасно працює як інструмент проєкування, як інструмент експлуатації і як інструмент верифікації безбар'єрності.

Якщо порожні клітинки матриці це місця, де механізми не сформовано, то системне заповнення вимагає не одного інструменту, а реконфігурації самого механізму. Йдеться про «вскриття» таке відкриття механізму, що робить його доступним для додаткових учасників і нових типів ресурсів. Розглянемо два кейси.

Перший кейс організаційний механізм. Класична його реалізація у спорті мережа комунальних установ, що утримуються за кошторисом. Вскриття починається з впровадження клубної моделі, частково апробованої у пілотному проєкті «Активні громади» у 50 громадах [2]. Громадський спортивний клуб, на відміну від комунальної ДЮСШ, мобілізує внутрішні ресурси громади членські внески, волонтерську працю тренерів, ресурси меценатів, нерухомість, надану громадою у користування. Цифровий шар «Цифрового спорту» забезпечує верифікацію клубу як суб'єкта публічного фінансування, а інтеграція з шарами Мапи безбар'єрності фіксує клуб як адаптивний у визначений момент часу. Внаслідок цього один організаційний механізм забезпечує три ефекти одночасно: економію бюджетних коштів за рахунок співучасті громади, відкриття спорту для людей з інвалідністю в адаптивних клубах і зміну культури участі від отримувача послуги до співавтора простору.

Другий кейс інформаційний механізм. Класична його реалізація паперова звітність про використання бюджетних коштів і моніторинг ступеня безбар'єрності об'єктів за окремою методикою [15]. Вскриття полягає в інтеграції двох інформаційних потоків реєстру об'єктів у «Цифровому спорті» і

Мапи безбар'єрності у єдину публічну панель з пошуком за ознаками доступності і прямим зв'язком з даними про бюджетне фінансування. Внутрішні ресурси, що мобілізуються, це користувачі: люди з інвалідністю, ветерани, маломобільні групи, чий відгук про реальну доступність об'єкта стають крауд-сорсинговим інструментом верифікації. Цифровий шар забезпечує проксі для довіри (через прив'язку відгуків до верифікованих профілів), а безбар'єрність вмонтовується через структуровані категорії оцінювання. Стисло обидва кей-си «вскриття» наведені у таблиці 4.

Таблиця 4. Порожні клітинки матриці й рекомендовані організаційні новації
Table 4. Empty cells of the matrix and recommended organizational innovations

Клітинка матриці Matrix cell	Стан в Україні (2026 р.) Situation in Ukraine (2026)	Зарубіжний орієнтир International benchmark	Рекомендована новація Recommended innovation
Економічний × цифрова	Загальні інструменти ДПП [6], не диференційовані за WCAG	Реімбурсація приватного партнера за стандарти WCAG 2.1 [24]	Цільова надбавка у субвенції за дотримання WCAG-стандартів у спортивних сервісах
Організаційний × економічна	Відсутність стимулів за інклюзивне працевлаштування у спорті	Council of Europe Recommendation CM/Rec(2021)5 [20]	Регіональна модель договору з громадським клубом, що містить квоту інклюзивних робочих місць
Економічний × сусп.-громадянська	Відсутні цільові пільги клубам адаптивного спорту	Британська модель Access to Work для спорт. персоналу	Гранти на ставку координатора-ветерана в адаптивному клубі
Економічний × освітня	Відсутні гранти на курси з адаптивного спорту	WHO Global Action Plan on Physical Activity 2018–2030 [25]	Бюджетна стипендія МОН на перекваліфікацію тренерів у парасертифікованих програмах

*Складено автором.

*Compiled by the author.

Описана матриця і запропоновані вскриття механізмів мають конкретний наслідок для обласних і місцевих політик. У програмних документах Харківської області як і у більшості інших спортивна інфраструктура і безбар'єрність розглядаються як два окремі напрями. Запропонований у статті підхід дає змогу інтегрувати їх у єдиний проєктний розділ (рис. 3).

Перший практичний крок узгодження регіональних реєстрів спортивних об'єктів (які вже наповнюються ОДА у форматі звітності для Мінмолодьспорту) з даними Мапи безбар'єрності Мінрозвитку та LUN. Технічно це досягається через спільний ідентифікатор об'єкта в обох системах; управлінсько через єдиний обласний паспорт об'єкта, який містить технічні характеристики, режим власності, рівень безбар'єрності і стан фінансування. Другий крок інтеграція членства в адаптивних клубах з регіональною статистикою спортивною залученості, що покаже внесок безбар'єрного спорту в показник «частка населення, яка регулярно займається фізичною активністю» [12]. Третій розробка регіональних типових моделей договорів з громадським спортивним клубом з безбар'єрністю як обов'язковою умовою. Це не вимагає окремого фі-

нансування це вимагає реконфігурації наявних потоків з опорою на цифровий каркас.

«Безбар'єрність як наскрізна вимога»

Концептуальна модель: чотири механізми × шість напрямів × єдиний цифровий каркас



Рисунок 3. Концептуальна модель наскрізності безбар'єрності в публічному управлінні спортивною інфраструктурою

Figure 3. Conceptual model of barrier-free accessibility in public management of sports infrastructure

*Складено автором.

*Compiled by the author.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших досліджень. Проведене концептуально-аналітичне дослідження дозволяє сформулювати чотири підсумкові положення.

1. Класична функціональна таксономія механізмів публічного управління (правовий, економічний, організаційний, інформаційний) є необхідною, але недостатньою для опису сучасної конфігурації управління спортивною інфраструктурою України, оскільки не вловлює системного характеру вимоги безбар'єрності, що проникає крізь усі чотири механізми у різний спосіб.

2. Шість напрямів безбар'єрності, закріплених в оновленій Національній стратегії [15] (фізичний, інформаційний, цифровий, суспільно-громадянський, освітній, економічний), задають другу класифікаційну вісь. Перетин двох осей дає матрицю, а її заповнення реальними українськими інструментами 2025–2026 рр. демонструє нерівномірність щільне заповнення у фізичному напрямі, швидко наповнення у цифровому через проект Закону № 13648 [11], системні прогалини в економічному рядку для цифрового, суспільно-громадянського й освітнього напрямів.

3. Цифрова трансформація через єдину систему «Цифровий спорт» і Програму-2030 з обсягом фінансування 96,5 млрд грн на 2026–2030 рр. [14] є рідкісною можливістю зафіксувати наскрізну вимогу безбар'єрності на рівні

базової інфраструктури управління у реєстрах, у критеріях допуску до публічного фінансування, у відкритих даних. Якщо цю можливість пропустити, безбар'єрність доведеться адаптувати ретроспективно, з вищими витратами і нижчою системністю.

4. «Вскриття» двох механізмів організаційного через клубну модель у пілотному проєкті «Активні громади» у 50 громадах [2] та інформаційного через інтеграцію реєстру «Цифрового спорту» з Мапою безбар'єрності та краудсорсинговою верифікацією доступності мобілізує внутрішні ресурси суспільства (членські внески, волонтерську працю, відгуки користувачів) у спосіб, що паралельно забезпечує економію бюджету, інклюзивність і зміну культури участі. На регіональному рівні це передбачає інтеграцію реєстрів об'єктів і даних безбар'єрності у єдиний обласний паспорт об'єкта, інтеграцію членства в адаптивних клубах у регіональну статистику й розробку типових моделей договорів з громадським спортивним клубом.

Перспективами подальших досліджень є: розробка кількісних індикаторів заповненості клітинок матриці й моніторинг їх у часі; емпіричний аналіз перших років роботи системи «Цифровий спорт» з фокусом на інтеграцію з даними безбар'єрності; порівняльний аналіз регіональних моделей інтеграції на прикладі громад пілотного проєкту «Активні громади»; розробка методологічного інструментарію для оцінки ефективності інтегрованих програм цифрової трансформації і безбар'єрності у сфері спорту з опорою на логіку розумної спеціалізації [21] та вимоги Європейської спортивної хартії [20].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрєєва О., Бишевець Н., Кашуба В., Гакман А., Григус І. Зміни показників фізичної активності українських студентів в умовах дистанційного навчання. *Physical Rehabilitation and Recreational Health Technologies*. 2023. Vol. 8, No. 2. P. 75–81. [https://doi.org/10.15391/prrht.2023-8\(2\).01](https://doi.org/10.15391/prrht.2023-8(2).01)
2. Активні парки – локації здорової України: офіційний сайт проєкту. Міністерство молоді та спорту України. URL: <https://sportforall.gov.ua> (дата звернення: 15.03.2026).
3. Денисова Л. В., Лавров В. О. SWOT-аналіз організаційно-управлінських процесів у сфері фізичної культури і спорту в умовах цифрової трансформації. *Науковий часопис Українського державного університету імені Михайла Драгоманова. Серія 15: Науково-педагогічні проблеми фізичної культури (фізична культура і спорт)*. 2023. Вип. 11(173). С. 47–53. [https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series15.2023.3K\(162\).25](https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series15.2023.3K(162).25)
4. Денисова Л. В., Шинкарук О. А. Зарубіжний досвід організаційно-управлінського забезпечення сфери фізичної культури і спорту в умовах цифрової трансформації. *Sport Science Spectrum*. 2024. № 2. С. 25–34. <https://doi.org/10.32782/spectrum/2024-2-9>
5. Державне фінансування спорту 2022–2024 рр.: аналітична доповідь. Центр економіко-правових досліджень. Київ, 2025. URL: <https://el-research.center/2025/10/10/derzhavne-finansuvannya-sportu-v-ukrayini-u-2022-2024-rokakh-u-dynamitsi-ta-otsinkakh-efektyvnosti/> (дата звернення: 15.03.2026).
6. Про публічно-приватне партнерство: Закон України від 19.06.2025 № 4510-IX (нова редакція). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20> (дата звернення: 15.03.2026).
7. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12> (дата звернення: 15.03.2026).
8. Моргунов О. А. Світові моделі публічного адміністрування у сфері фізичної культури та спорту. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2021. №21. С. 70–75. <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.6/11>
9. Помаза-Пономаренко А., Ахмедова О. Цифровізація державного сектору як чинник ефективного публічного управління. *Наукові перспективи*. № 2(56) 2025. С. 84–94. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-2\(56\)](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-2(56))

10. Про затвердження Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року: постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2020 № 1089 (в редакції постанови КМУ від 20.06.2025 № 707). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2020-p> (дата звернення: 15.03.2026).
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо впровадження публічних електронних реєстрів та інформаційно-комунікаційних систем у сфері фізичної культури і спорту: проект Закону України № 13648 від 15.08.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/52641> (дата звернення: 15.03.2026).
12. Король С. А., Ворона В. В., Стасюк Р. М. Публічне управління у сфері фізичної культури та спорту, організаційні структури механізмів управління та сучасні тенденції розвитку. *Педагогічна Академія: наукові записки*. 2025. № 25. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14878404>
13. Деякі питання комунікаційної підтримки реалізації Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.12.2024 № 1301-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1301-2024-p> (дата звернення: 15.03.2026).
14. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.12.2025 № 1493-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1493-2025-p> (дата звернення: 15.03.2026).
15. Про схвалення Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 № 366-р (з останніми змінами) ; Про затвердження плану заходів на 2025–2026 роки з реалізації Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2025 № 374-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/366-2021-p> (дата звернення: 27.03.2026).
16. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2025 № 525-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-2025-p> (дата звернення: 15.03.2026).
17. Сугак Т. Механізми державно-приватного партнерства і державних закупівель у сфері фізичної культури і спорту: порівняльний аналіз. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. Т. 33(72), № 3. С. 164–171.
18. Осадченко Т. Сучасний стан цифровізації у сфері фізичної культури та спорту в Україні. *Physical Culture and Sport: Science and Practice. Хмельницький національний університет*. 2023. № 2. С. 103–108. <https://doi.org/10.31891/pcs.2023.2.14>
19. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 15.03.2026).
20. Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2021)5 of the Committee of Ministers to member States on the revision of the European Sports Charter. Strasbourg, 2021. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a40222> (retrieved: 15.03.2026).
21. Foray D. Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy. London; New York : Routledge, 2015. 138 p. <https://doi.org/10.4324/9781315773063>
22. Glebova E., Madsen D. Ø., Mihaľová P., Gécz G., Mittelman A., Jorgič B. New currencies and new values in elite sports events: a conceptual analysis of digital twins. *Frontiers in Sports and Active Living*. 2023. Vol. 5. Article 1289140. <https://doi.org/10.3389/fspor.2023.1289140>
23. United Nations. Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Article 30 Participation in cultural life, recreation, leisure and sport. New York, 2006. URL: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-30>
24. W3C. Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1: W3C Recommendation. 2018. URL: <https://www.w3.org/TR/WCAG21/>
25. World Health Organization. Global Action Plan on Physical Activity 2018–2030: More Active People for a Healthier World. Geneva : WHO, 2018. 101 p. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241514187>

Стаття надійшла до редакції 29.03.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 30.04.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Kushnir Volodymyr Mykolayovych,

PhD Student, Department of Economic Policy and Management, Educational and Scientific Institute
«Institute of Public Administration», V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: kushnir_volodymyr@ukr.net ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2534-4294>

BARRIER-FREE ENVIRONMENT AS A CROSS-CUTTING REQUIREMENT OF THE DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC MANAGEMENT MECHANISMS FOR SPORTS INFRASTRUCTURE IN UKRAINE

Abstract. The article presents a conceptual-analytical study of the barrier-free environment as a cross-cutting requirement that reshapes the profile of all classical public management mechanisms for sports infrastructure in Ukraine during the digital transformation period of 2025–2030. The regulatory framework established between April 2025 and March 2026 is systematised; it comprises the updated National Strategy for a Barrier-Free Environment in Ukraine through 2030 with six dimensions of accessibility and the 2025–2026 Action Plan, the Strategy for the Development of Physical Culture and Sport through 2028 as amended on 20.06.2025, the Concept and the State Targeted Social Programme for the Development of Physical Culture and Sport through 2030 with a funding envelope of 96.5 billion UAH, and Draft Law No. 13648 of 15.08.2025 on public electronic registers and information and communication systems in sport, adopted in the first reading by the Verkhovna Rada in March 2026. The methodological limitations of the one-dimensional functional taxonomy of public management mechanisms are substantiated, and a two-dimensional 4×6 classification matrix “mechanism $\times$ dimension of accessibility” is proposed. The matrix is populated with actual Ukrainian instruments, revealing systemic gaps in the economic row for the digital, social-civic, and educational dimensions of accessibility. An «opening» of the organisational and informational mechanisms is proposed through the mobilisation of internal societal resources the club model based on the «Active Communities» pilot project in 50 communities, and crowdsourced verification of facility accessibility integrated with the «Digital Sport» register and the Barrier-Free Map. It is shown that digital transformation and the accessibility requirement must be synchronised at the design stage of the base management infrastructure in order to avoid retrospective adaptation.

Keywords: barrier-free environment; sports infrastructure; digital transformation; public management mechanisms; «Digital Sport»; digital twins; adaptive sport.

REFERENCES

1. Andrieieva, O., Byshevets, N., Kashuba, V., Hakman, A., & Grygus, I. (2023). Changes in physical activity indicators of Ukrainian students in the conditions of distance education. *Physical Rehabilitation and Recreational Health Technologies*, 8(2), 75–81. [https://doi.org/10.15391/prhrt.2023-8\(2\).01](https://doi.org/10.15391/prhrt.2023-8(2).01)
2. Active Parks – locations of a healthy Ukraine. (n.d.). Ministry of Youth and Sports of Ukraine. <https://sportforall.gov.ua> [in Ukrainian].
3. Denysova, L.V., & Lavrov, V.O. (2023). SWOT analysis of organizational and managerial processes in the field of physical culture and sports in the conditions of digital transformation. *Scientific Journal of Drahomanov Ukrainian State University. Series 15. Scientific and pedagogical problems of physical culture (physical culture and sports)*, 11(173), 47–53. [https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series15.2023.3K\(162\).25](https://doi.org/10.31392/NPU-nc.series15.2023.3K(162).25) [in Ukrainian].
4. Denysova, L.V., & Shynkaruk, O.A. (2024). Foreign experience of organizational and managerial support of the sphere of physical culture and sports in the conditions of digital transformation. *Sport Science Spectrum*, 2, 25–34. <https://doi.org/10.32782/spectrum/2024-2-9> [in Ukrainian].
5. Center for Economic and Legal Research. (2025). State financing of sport 2022–2024: analytical report. Kyiv. <https://el-research.center/2025/10/10/derzhavne-finansuvannya-sportu-v-ukrayini-u-2022-2024-rokakh-u-dynamitsi-ta-otsinkakh-efektyvnosti/> [in Ukrainian].
6. Verkhovna Rada of Ukraine. (2025). On public-private partnership: Law of Ukraine No. 4510-IX of June 19, 2025 (new edition). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20> [in Ukrainian].
7. Verkhovna Rada of Ukraine. (1993). On physical culture and sport: Law of Ukraine No. 3808-XII of December 24, 1993. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12> [in Ukrainian].
8. Morhunov, O.A. (2021). World models of public administration in the field of physical culture and sport. *Scientific Notes of Taurida National V. I. Vernadsky University. Series: Juridical Sciences*, 32(71)(6), 70–75. <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.6/11> [in Ukrainian].
9. Pomaza-Ponomarenko, A., & Akhmedova, O. (2025). Digitalization of the public sector as a factor of effective public administration. *Scientific Perspectives*, 2(56), 84–94. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-2\(56\)-84-94](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-2(56)-84-94) [in Ukrainian].

10. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2020). Pro zatverdzhennia Stratehii rozvytku fizychnoi kultury i sportu na period do 2028 roku : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.11.2020 No. 1089 (v redaktsii postanovy KМУ vid 20.06.2025 No. 707) [On approval of the Strategy for the development of physical culture and sports for the period up to 2028: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1089 of November 4, 2020 (as amended by Resolution of the CMU No. 707 of June 20, 2025)]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2020-p> [in Ukrainian].
11. Verkhovna Rada of Ukraine. (2025). On amendments to certain laws of Ukraine on the implementation of public electronic registers and information and communication systems in the field of physical culture and sports: Draft Law of Ukraine No. 13648 of August 15, 2025. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/52641> [in Ukrainian].
12. Korol, S.A., Vorona, V.V., & Stasiuk, R.M. (2025). Public administration in the field of physical culture and sports, organizational structures of management mechanisms and current trends of development. *Pedagogical Academy: Scientific Notes*, 25. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14878404> [in Ukrainian].
13. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2024). On certain issues of communication support for the implementation of the National Strategy for the creation of a barrier-free space in Ukraine for the period up to 2030: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1301-r of December 20, 2024. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1301-2024-r> [in Ukrainian].
14. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2025). On approval of the State Targeted Social Program for the Development of Physical Culture and Sports for the period up to 2030: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1493-r of December 24, 2025. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1493-2025-r> [in Ukrainian].
15. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2021, 2025). On approval of the National Strategy for the creation of a barrier-free space in Ukraine for the period up to 2030: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 366-r of April 14, 2021 (with latest amendments); On approval of the action plan for 2025–2026 for the implementation of the National Strategy for the creation of a barrier-free space in Ukraine for the period up to 2030: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 374-r of March 25, 2025. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/366-2021-r> [in Ukrainian].
16. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2025). On approval of the Concept of the State Targeted Social Program for the Development of Physical Culture and Sports for the period up to 2030: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 525-r of May 30, 2025. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-2025-r> [in Ukrainian].
17. Suhak, T. (2022). Mechanisms of public-private partnership and public procurement in the field of physical culture and sports: a comparative analysis. *Scientific Notes of Taurida National V. I. Vernadsky University. Series: Juridical Sciences*, 33(72)(3), 164–171. [in Ukrainian].
18. Osadchenko, T. (2023). Current state of digitalization in the field of physical culture and sports in Ukraine. *Physical Culture and Sport: Science and Practice (Khmelnytskyi National University)*, 2, 103–108. <https://doi.org/10.31891/pcs.2023.2.14> [in Ukrainian].
19. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003). Civil Code of Ukraine No. 435-IV of January 16, 2003. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukrainian].
20. Council of Europe. (2021). Recommendation CM/Rec(2021)5 of the Committee of Ministers to member States on the revision of the European Sports Charter. Strasbourg. <https://rm.coe.int/0900001680a40222>
21. Foray, D. (2015). Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy. London; New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315773063>
22. Glebova, E., Madsen, D.Ø., Mihaľová, P., Géczi, G., Mittelman, A., & Jorgič, B. (2023). New currencies and new values in elite sports events: a conceptual analysis of digital twins. *Frontiers in Sports and Active Living*, 5, 1289140. <https://doi.org/10.3389/fspor.2023.1289140>
23. United Nations. (2006). Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Article 30 Participation in cultural life, recreation, leisure and sport. New York. <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-30>
24. W3C. (2018). Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1: W3C Recommendation. <https://www.w3.org/TR/WCAG21/>
25. World Health Organization. (2018). Global Action Plan on Physical Activity 2018–2030: More Active People for a Healthier World. Geneva: WHO. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241514187>

The article was received by the editors 29.03.2026.

The article is recommended for printing 30.04.2026.

Published 30.05.2026.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-05>
УДК 351.811:004.738.5:332.025.12(477)

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 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0790-0496>

Гавриленко Микита Олександрович,
аспірант 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: mykyta.gavrylenko@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8136-7457>

ДІАГНОСТИКА ФУНКЦІОНАЛЬНИХ МЕЖ ЦИФРОВОЇ ПЛАТФОРМИ DREAM У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ АКТИВАМИ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена діагностиці функціональних меж сучасних механізмів публічного управління державними активами України на прикладі цифрової платформи DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management) в умовах продовжуваної війни. Головна ідея: систему управління державними активами вибудовує не сама платформа, а її оточення. Гіпотеза: розриви централізованої платформи усуваються не нею, а супутніми інструментами і громадянською участю. Проведено діагностику функціональних меж DREAM як центрального інструмента управління активами в умовах відбудови, що відбувається паралельно з війною. Систематизовано три ділянки, на яких архітектура централізованої платформи природно упирається у свої функціональні межі: розрив у точці входу проєкту в систему – від моменту фіксації пошкодження до структурованої заявки громади, з окремим розглядом проблеми якості техніко-економічних обґрунтувань, які подаються через DREAM, та обмеженої спроможності малих громад готувати такі обґрунтування власними силами; розрив на стороні виходу – між профінансованим проєктом і верифікацією виконаних на ньому робіт; контурний розрив на стику з європейською рамкою цифрової інтероперабельності. Запропоновано двовісну рамку модернізації публічного управління державними активами через цифрову прозорість і безбар'єрність, що поєднує мобілізацію внутрішніх ресурсів суспільства з вимогами європей-

Як цитувати: Дунаєв І. В., Гавриленко М. О. Діагностика функціональних меж цифрової платформи DREAM у публічному управлінні державними активами України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 84–104. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-05>

In cites: Dunayev, I.V., Havrylenko, M.O. (2026). Diagnosis of functional boundaries of the digital platform DREAM in public management of state assets of Ukraine. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 84–104. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-05> [in Ukrainian].

© Дунаєв І. В., Гавриленко М. О., 2026

 This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0

ської інтеграції України. Обґрунтовано тезу про спільну природу виявлених розривів: це межі, на які виходить будь-яка централізована платформа обліку публічних активів у середовищі гетерогенної воєнної економіки. Доведено, що подолання виявлених обмежень потребує не нарощування внутрішнього функціоналу платформи, а формування супутніх цифрових інструментів і партисипативних механізмів довкола неї. У висновках сформульовано перспективи подальших досліджень.

Ключові слова: публічне управління; державні активи; цифрові платформні технології; відбудова в умовах війни; платформа DREAM; інтегрованість; техніко-економічне обґрунтування; цифрова інклюзія.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Україна вже четвертий рік перебуває у стані повномасштабної війни. Паралельно з військовими діями триває посилення, дуже обережна відбудова: на деокупованих територіях, у тилкових громадах, на об'єктах, які зазнали ударів і потребують швидкого відновлення. Масштаб такої паралельної відбудови вимірюється цифрами, з якими держава ще ніколи не працювала. Спільна оцінка Світового банку, Європейської Комісії, Уряду України та ООН, опублікована як RDNA5 у лютому 2026 р., фіксує прямі збитки в обсязі понад \$200 млрд станом на кінець 2025 р. і визначає сукупні потреби відбудови у розмірі не менше \$600 млрд на наступне десятиліття – це майже втричі більше за номінальний ВВП України 2025 р. [26]. У такому контексті питання, як держава управляє активами – і тими, що вціліли, і пошкодженими, і тими, що тільки створюються, – перестає бути технічним питанням обліку. Воно стає питанням здатності суспільства керувати своєю державною власністю в умовах міжнародного фінансування, фронтового знецінення і політичної невизначеності.

Відповіддю українського уряду на цей виклик стало розгортання цифрової платформи DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management). Започаткована як координаційний інструмент Мінрегіонів разом із коаліцією RISE Ukraine, до середини 2025 р. вона об'єднує 12 596 проєктів вартістю 1,77 трлн грн (близько \$42,5 млрд); у системі працюють 1 286 територіальних громад (87 % загальної кількості ОТГ України), усі 18 міністерств, 24 обласні адміністрації та провідні державні підприємства [23]. З 2026 р. DREAM має стати обов'язковою платформою управління всіма державними інвестиційними проєктами на центральному, регіональному й місцевому рівні [8]. Європейська Комісія у грудні 2025 р., схвалюючи шостий транш Ukraine Facility, констатувала, що «цифровий інструмент управління відбудовою України розроблений і нині впроваджується» [9].

Однак навіть тоді, коли інтегрована платформа працює саме так, як задумано, вона не здатна перекрити весь спектр проблем публічного управління державними активами. Зовнішній аудит EU4Digital 2024 р. поряд із підтвердженням сильної безпекової архітектури зазначає, що система потребує т.зв. «інкорпорацію нових технологій» для масштабованого управління проєктами [11]. Це нейтральне формулювання позначає, але не описує проблему, що заслуговує на ретельний розгляд: де пролягають функціональні межі цифрової платформи такого масштабу і що це означає для українського публічного управління?

У статті DREAM розглядається не як об'єкт оцінки, а як точка входу до діагностики глибших обмежень апарату управління державними активами.

Воєнний контекст знімає шари, які приховували ці обмеження; саме зараз виважений аналіз того, де централізована модель спрацьовує, а де упирається у свої межі, стає одночасно і науково виправданим, і практично необхідним. Від точності розуміння реальних меж DREAM залежить підготовка держави до приймання сотень мільярдів доларів інвестицій, а громадянського суспільства – до участі у їх контролі.

Огляд літератури. Думка про те, що держава має не лише розпоряджатися своїми активами, а й давати рахунок про них тим, хто за неї заплатив, проходить тривалий шлях. Спершу вона вкорінюється у класичній логіці публічних фінансів: видаток – звіт – реакція представницького органу. Цифрова доба зміщує точку рівноваги: тепер можна не лише звітувати, а показувати – у режимі поточного часу, з прив'язкою до конкретного об'єкта. Так народжується ідея відкритого урядування, з якої згодом виростає теза про *government as a platform*: держава стає середовищем, у якому процедури публічного управління відбуваються самі собою [21; 22; 18]. Технологія перестає бути зовнішнім інструментом і входить в архітектуру публічно-управлінських відносин.

Інша лінія формується довкола питання «кому належать державні активи, і як цим можна керувати у цифрову добу?». Тут думка проходить поворот від поняття «державної власності» як розпоряджання до поняття «національного багатства» як спільної цінності, що потребує особливого режиму управління. Поряд із цим розгортається лінія знаннєвої економіки [15], де активом виступає не матеріальний об'єкт, а здатність системи його розпізнавати, оцінювати, узгоджувати з іншими об'єктами. У вітчизняній думці ця лінія розширюється через ідею платформи-центричної моделі громадянської участі [10] і через постановку питання про ринкові інструменти у публічному врядуванні для трансформації державних корпорацій [1; 2].

Окрема лінія – це думка про блокчейн і токенизацію як інструменти переоблаштування публічного управління активами. Вона починається в ентузіазмі середини 2010-х, проходить тверезу самокритику, коли стає видно, що десятки пілотних проєктів не виходять за межі експериментів [19], і доходить до більш зрілої позиції 2024–2026 рр.: технологія розподіленого реєстру (блокчейн) корисна у вигляді конкретних інструментів, напр., для токенизації забезпечених фінансових активів, резервів центральних банків, муніципальних інвестиційних об'єктів [20; 17; 27; 28; 16]. У цій лінії формується ідея своєрідного «цифрового двійника» активу – способу закріпити стійке правове відображення, на яке спираються різні учасники управління. У вітчизняному контексті ця ідея розгортається в роботах про токенизацію як спосіб подолання економічної нерівності [4] і про модернізацію публічного управління в епоху інформаційних платформ [5].

Іще одна лінія йде від міжнародного поля. Європейська рамка цифрової інтероперабельності [11; 13; 14] доводить, що питання сумісності систем не вирішується у площині технічних стандартів – воно повертається до питань семантичних, організаційних, правових. Зовнішній аудит DREAM [11] стає першою спробою прикладення цієї рамки до української системи управління відбудовою. Аналітика [23] і незалежна оцінка [24] фіксують момент, у якому DREAM перестає бути експериментом і стає інструментом загальнодержавної політики. На цьому ж тлі звучить лінія тверезої оцінки масштабу потреб [12; 26] і логіки європейської фінансової підтримки [9; 25].

На перетині цих ліній проступає розрив, який поки залишається відкритим. Українські дослідження публічного управління не торкаються DREAM як предмета системного аналізу. Зарубіжні роботи про DREAM зосереджені на технічному аудиті без виходу на питання управлінських механізмів. А міжнародні дослідження токенизації публічних активів практично не апелюють до українського контексту, попри те що Україна, ймовірно, є найбільшим у світі живим полігоном відбудови у цифровому середовищі. Ця стаття – спроба зробити перший крок до заповнення розриву через оптику поліцентричного врядування, яка дозволяє утримувати у фокусі цифрову платформу, інституційне середовище і розподілені центри прийняття рішень.

Мета статті полягає у проведенні діагностики функціональних меж сучасних механізмів публічного управління державними активами України через ретельний аналіз архітектури платформи DREAM в умовах продовжуваної війни. Завдання дослідження включають: систематизацію функціонального призначення DREAM як центрального інструмента управління активами; виявлення ділянок, на яких архітектура платформи природно упирається у свої функціональні межі; обґрунтування двовісної рамки модернізації публічного управління державними активами, що поєднує цифровий і безбар'єрний компоненти у мобілізації внутрішніх ресурсів суспільства; визначення перспективних напрямів подальшого розгортання теоретичного апарату дослідження у контексті української системи публічних інвестицій.

Методологія дослідження. Дослідження побудоване на поєднанні нормативно-документального аналізу, статистичної реконструкції розгортання DREAM упродовж 2022–2026 рр. та структурно-функціонального розгляду її архітектури. Теоретичну рамку формують три концепції-орієнтири. Перша – «government as a platform», яка у роботах OECD 2024–2026 рр. отримує операційне закріплення через шість вимірів цифрової зрілості урядів [21; 22]. Друга – підхід до публічного управління як до знаннєвої економіки, розвинений у працях Д. Форє [15] і прикладений до української специфіки у вітчизняній лінії платформо-центричних досліджень [10; 1]. Третя – лінія OECD 2020 р. про «невизначену перспективу блокчейну для урядів», що фіксує розрив між обіцянкою технології та її фактичним впровадженням [19].

Емпіричну базу склали офіційні документи КМУ про реформу публічних інвестицій [8], нормативні акти, що регулюють статус DREAM (Постанова № 527 від 28.02.2025 р., Наказ Мінрегіонів № 1289 від 20.08.2025 р. [7; 25]), звіт про зовнішній аудит платформи [11], публікації [23; 24], дані RDNA5 [26] і документи європейського напрямку фінансової підтримки України [12; 13]. У теорії токенизації публічних активів використано джерела [20; 27; 17]. Усі джерела перевірено станом на квітень 2026 р.

Окремої згадки заслуговує характер використання інструментів генеративного штучного інтелекту на допоміжних етапах підготовки статті. Великі мовні моделі (Antropic Claude 4.6) вибірково застосовувалися для попереднього пошуку джерел і первинного впорядкування у межах огляду літератури, верифікації числових показників із подальшою ручною перевіркою та мовної вичитки рукопису і (Google Gemini 3) для підготовки трьох з п'яти рисунків. Усі концептуальні положення, аналітичні судження і висновки належать авторам. Кожне використане джерело перевірено вручну: перевірено наявність публікації, точність бібліографічних відомостей, відповідність наведених у

тексті тверджень фактичному змісту джерела, чинність гіперпосилань. Жодне твердження статті не побудоване виключно на згенерованому моделю контенті без авторської перевірки. Такий підхід відповідає рекомендаціям щодо прозорого використання генеративних моделей в академічному дослідженні, Закону України «Про академічну доброчесність» (редакція 2026 ороку) і поєднує ефективність роботи з джерелами зі збереженням повної авторської відповідальності за зміст.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо DREAM не як одну інформаційну систему, а як цифрову екосистему, що інтегрує дев'ять державних платформ у єдиний контур управління проектами відбудови. До неї включено:

- реєстри пошкодженого майна;
- географічну інформаційну систему;
- ProZorro – для публічних закупівель;
- Spending.gov.ua – для контролю бюджетних видатків;
- «Дію» як єдиний інтерфейс адміністративних послуг;
- Єдиний державний реєстр та Уніфіковану електронну систему у будівельній сфері;
- реєстри галузевих міністерств і модулі координації донорів, інтегровані наказом Мінрегіонів № 1289 у серпні 2025 р. [25; 8].

Кожна з цих платформ існує самостійно, з власними даними, протоколами, нормативною основою; DREAM створює над ними рівень координації, де громада, що подає проєкт відбудови, проходить єдиний цифровий маршрут, а донор, що його фінансує, отримує доступ до структурованих даних на всіх етапах (див. табл. 1, рис. 1).

Таблиця 1. – Структурно-функціональна архітектура екосистеми DREAM як інструмента публічного управління державними активами в Україні (станом на початок 2026 р.)

Table 1. – Structural and functional architecture of the DREAM ecosystem as a tool for public management of state assets in Ukraine (as of early 2026)

Компонент Component	Функціональне призначення Functional purpose	Інтегровані системи Integrated systems	Користувачі- бенефіціари Beneficiary users
Модуль управління проектами	Прийом, оцінка та пріоритизація проектних заявок громад	Реєстр пошкодженого майна, ГІС	Територіальні громади, обласні військові адміністрації
Модуль публічних закупівель	Координація та моніторинг закупівельних процедур	ProZorro, Spending.gov.ua	Замовники, постачальники, рецензенти
Модуль фінансового контролю	Відстеження надходжень і витрат за проектами	Spending.gov.ua, реєстри Держказначейства	Мінфін, ДАСУ, Рахункова палата
Модуль координації донорів	Інтерфейс міжнародних інвестицій та грантів	Інтегровано Наказом Мінрегіонів № 1289 від 20.08.2025 р.	Європейська Комісія, ЄІБ, ЄБРР, USAID, World Bank
Модуль публічного моніторингу	Відкритий доступ громадськості до проектних даних	OCDS-стандарт, DREAM dashboard	Громадські об'єднання, журналісти, дослідники

*Складено авторами на основі даних [8; 11; 23; 25].

*Compiled by the authors based on data from [8; 11; 23; 25].

Хронологія становлення DREAM у системі публічного управління державними активами України, 2022–2026 рр.



Рисунок 1. Хронологія становлення DREAM у системі публічного управління державними активами України, 2022–2026 рр.

Figure 1. Timeline of the Development of DREAM within Ukraine's Public State Asset Management System, 2022–2026

*Складено авторами за матеріалами [4; 8; 9; 23; 25].

*Compiled by the authors based on [4; 8; 9; 23; 25].

Структурно екосистема працює як «єдине вікно» для трьох категорій учасників. Для громади – це місце подання проєктних заявок, де медіум-термінові плани публічних інвестицій на 3 роки оформлюються за уніфікованою методологією, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів № 527 від 28.02.2025 р. [7]. Для центральних і регіональних органів – це інструмент відбору, пріоритизації та формування секторальних проєктних портфелів. Для міжнародних донорів – це публічна вітрина у режимі реального часу, через яку відстежуються етапи реалізації [23].

Таблиця 2. – Динаміка окремих показників екосистеми DREAM як цифрового середовища публічного управління державними активами України, 2022–2026 рр.

Table 2. – Trends in selected indicators of the DREAM ecosystem as a digital platform for the public management of state assets in Ukraine, 2022–2026

Показник Indicator	2022 р. (старт) 2022 (start)	2024 р. (аудит EU4Digital) 2024 (EU4Digital audit)	2025 р. (середина року) 2025 (mid-year)	2026 р. (поточний стан) 2026 (current status)
Кількість проєктів	менше 100	близько 4 000	12 596	понад 13 500
Сумарна вартість, млрд грн	< 10	близько 600	1 770	понад 1 900
Кількість громад	пілот 5	близько 600	1 286	понад 1 350
Інтегрованих платформ	4	7	9	9
Статус нормативного закріплення	Меморандум 2022 р.	Пілот PIM	Повний PIM Постанова КМУ № 527)	Обов'язкова за законом з 2026 р.

*Складено авторами за даними [8; 9; 11; 23; 25].

*Compiled by the authors based on data [8; 9; 11; 23; 25].

Аудит EU4Digital у звіті жовтня 2024 р. – після восьмимісячного оцінювання – класифікував DREAM як «надійну платформу із сильною безпековою позицією», що ефективно підтримує потреби громад у відбудові [11]. Аудит водночас сформував дорожню карту вдосконалень за трьома напрямками:

- уточнення безпекових протоколів;
- розширення функціональних можливостей платформи;
- інкорпорація нових технологій для масштабування.

Саме третій напрям – той, де технічна мова звіту переходить у пласт публічно-управлінської проблематики, що нас цікавить.

У дозрілих цифрових системах помилки розробників – рідкість. Частіше виявляється, що все працює саме так, як було задумано, а питання – у тому, що задумано робити. І ще частіше – у тому, що задумано не робити.

Перш ніж перейти до опису функціональних меж, зафіксуємо аналітичну рамку, у якій ці межі стають видимими. Централізована платформа DREAM – це не просто державна інформаційна система з не просто мега-реєстром (реєстр реєстрів) всередині; за своєю архітектурою це багатостороння цифрова платформа (multi-sided platform), що опосередковує взаємодію щонайменше трьох груп користувачів: територіальних громад як подавачів проєктів, центральних і регіональних органів як модераторів, міжнародних донорів як фінансової сторони. Така конфігурація автоматично породжує економічні ефекти, без урахування яких діагностика меж залишається неповною.

Перший ефект – мережевий (network effects). Цінність DREAM для донорської сторони зростає в міру того, як платформу освоюють громади: 1 286 громад дають донору якісно іншу картину масштабу і пріоритетів відбудови, ніж дали б 50 пілотних. Симетрично, цінність платформи для громади зростає тоді, коли через неї реально дістати фінансування, а воно надходить тоді, коли підключилися донори. Цей двосторонній ефект пояснює, чому DREAM швидко набрала критичну масу за 2024–2025 рр., – і водночас пояснює, чому громади з найслабшою спроможністю не входять у платформу самостійно: позитивний цикл вмикається тільки після подолання порогу, якого без зовнішньої підтримки не подолати.

Другий ефект – lock-in і вартість переходу (switching costs). Постанова КМУ № 527 і Наказ Мінрегіонів № 1289 з 2026 р. перетворюють DREAM на обов'язкову платформу управління державними інвестиційними проєктами [7; 8]. З погляду громад це знімає неоднозначність маршруту, але водночас закріплює залежність від єдиного вертикального каналу: будь-яке майбутнє припинення, перебудова або тимчасова недоступність платформи безпосередньо паралізує цикл публічних інвестицій. Для міністерств і відомств, які мали власні відомчі реєстри, це вартість міграції даних, навчання персоналу, гармонізації нормативної бази; для громад – вартість переходу від паралельних каналів комунікації з обласними адміністраціями і донорами до уніфікованого цифрового маршруту.

Третій ефект – обмеження мульти-хомінгу (multi-homing). У більшості зрілих цифрових платформних ринків учасники одночасно підключені до кількох платформ і обирають кращу опцію; це створює конкурентний тиск і обмежує владу платформи. У випадку DREAM мульти-хомінг технічно неможливий: дублювати проєкт через інший канал – означає випасти з єдиного маршруту фінансування. Громада не має альтернативної цифрової платформи, через яку могла б подати той самий проєкт; донори, у свою чергу, отримують через DREAM такий рівень структурованих даних, який не дублює жодне

інше джерело. Відсутність мульти-хомінгу підвищує дисциплінарну ефективність платформи, але одночасно знімає природний механізм перевірки якості її роботи з боку альтернативних каналів.

Четвертий ефект – дезінтермедіація (disintermediation). Цифрова платформа, що з'єднує громаду напряду з донорським і центральним рівнями, поступово знімає потребу в проміжних фільтрах. Обласні військові адміністрації, які традиційно виконували роль посередника між громадою і центром, у конфігурації DREAM можуть зміщуватися або до ролі суто методичного супроводу, або, навпаки, до ролі допоміжного аналітичного вузла; в обох випадках їхня традиційна функція переоформлюється. Це не оцінка, а констатація: платформа змінює конфігурацію інституційних ролей швидше, ніж нормативне поле встигає це закріпити.

Узята разом, ця «рамка» дозволяє коректно класифікувати функціональні межі DREAM як похідні не від технічних дефектів, а від типових властивостей платформних архітектур, що загострюються специфікою воєнної економіки. Саме у цьому ключі надалі розглядаються три ділянки розривів.



Рисунок 2. Повний ланцюг проекту відновлення державного активу: від моменту фіксації пошкодження.

Figure 2. The complete chain of a state asset restoration project: from the moment of damage detection.

*Складено авторами на основі [8; 11; 23; 24].

*Compiled by the authors based on [8; 11; 23; 24].

Якщо викласти повний цикл життя державного активу як послідовність, проступає простий ланцюг: фіксація пошкодження → попереднє оцінювання → підготовка ТЕО і проектно-кошторисної документації → подання заявки в DREAM → пріоритизація і фінансування → публічна закупівля → виконання робіт → введення в експлуатацію → обслуговування. DREAM повноцінно покриває центральну частину ланцюга – від моменту, коли проект уже сфор-

мований, до моменту виконання робіт. Однак у ланцюга є дві крайні зони – підготовча і верифікаційна – і одна зона зовнішнього контакту, на яких функціональна логіка платформи природно завершується. Назвемо їх умовно: розрив у точці входу, розрив на стороні виходу, контурний розрив міжнародної інтероперабельності (див. табл. 3, рис. 3).

Таблиця 3. – Три ділянки функціональної межі екосистеми DREAM в управлінні державними активами України
Table 3. – Three sections of the functional boundary of the DREAM ecosystem in the management of state assets of Ukraine

Ділянка розриву Gap Area	Локалізація у циклі активу Location in the asset cycle	Природа обмеження Nature of the constraint	Можливі напрями подолання Possible directions for overcoming
Розрив у точці входу	Від фіксації пошкодження до проектної документації громади	Платформа працює зі структурованими даними; не масштабується на польові, фрагментарні дані	Спеціалізовані допоміжні цифрові системи, що готують вхідний матеріал
Розрив на стороні виходу	Від профінансованого проекту до верифікованого виконання робіт	Централізована система не забезпечує децентралізованої перевірки виконання	Цифрові двійники активів, верифікація на базі DLT, партисипативний контроль
Контурний розрив міжнародної інтероперабельності	На стику з європейською рамкою цифрової інтероперабельності	Технічна сумісність ≠ семантична, організаційна, правова сумісність	Гармонізація з MiCA, EBSI, EIF; нормативне визначення статусу токенизованих активів

*Складено авторами на основі [11; 14; 23; 24; 27].
*Compiled by the authors based on [11; 14; 23; 24; 27].

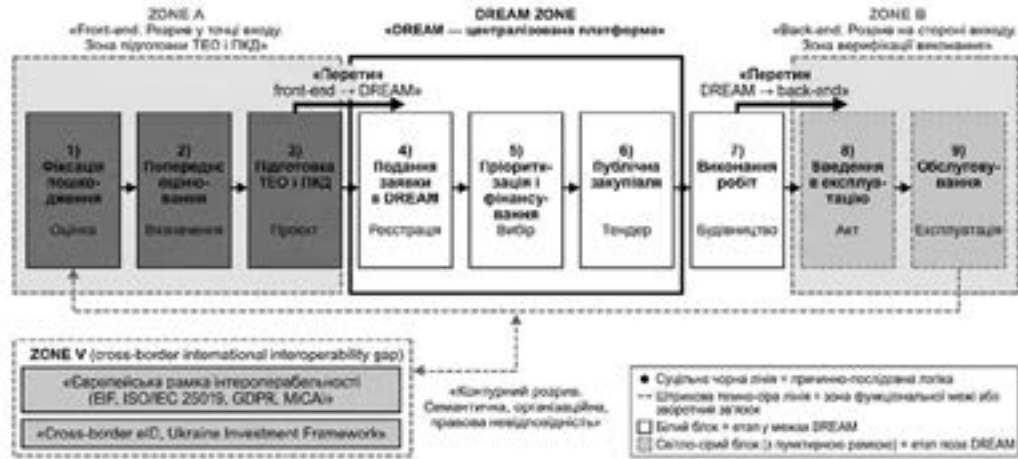


Рисунок 3. Три ділянки функціональної межі екосистеми DREAM: схематичне представлення
Figure 3. Three sections of the functional boundary of the DREAM ecosystem: schematic representation

*Складено авторами.
*Compiled by the authors.

Розрив у точці входу виявляється у тому, що DREAM починає роботу з моменту, коли громада вже має сформовану проектну документацію і подає структуровану заявку через єдиний цифровий маршрут [23]. Однак між фактом пошкодження активу і моментом, коли громада здатна оформити повноцінну заявку, проходить часовий проміжок, який сама екосистема не покриває. На цьому проміжку діють інші нормативні інструменти – насамперед Постанова № 326 від 20.03.2022 р. про порядок визначення шкоди та збитків [6], – проте вони не утворюють єдиного цифрового потоку даних, який міг би жити DREAM. У звіті [23] зафіксовано, що сама DREAM визнає необхідність «постійного нарощування спроможності регіональних і місцевих урядів, особливо у частині проектування та управління». Це не вада розробників, а функціональна межа: інтегрована платформа працює зі структурованими даними, але не масштабується на фрагментарні польові дані, які перетворюються у проектну документацію перш ніж стати об'єктом DREAM. Емпіричний індикатор – значна частка громад, формально підключених, але реально не подають проєктів через відсутність аналітичних потужностей, особливо у прифронтових регіонах. Світова практика показує, що довкола великих централізованих платформ формуються спеціалізовані допоміжні системи, які готують вхідний матеріал – від цифрових двійників пошкоджених об'єктів до автоматизованої обробки польових даних [27]. У нас ця ділянка значною мірою залишається відкритою.

Окрема грань цього розриву – питання якості техніко-економічних обґрунтувань (ТЕО), з якими проєкти заходять у DREAM. Тут варто помітити одну тонку різницю: брак спроможності – не обмеження платформи, а обмеження її контексту. Сама платформа якості ТЕО не оцінює – працює з тим, що подають громади. Рівень ТЕО варіює широко: від повного пакета з кліматичним аналізом, безбар'єрністю та енергоефективністю – до архаїчних радянських розрахунків, переписаних на новий ДБН. Малі громади, особливо у прифронтовій зоні, часто не мають коштів для замовлення якісного ТЕО. Постанова № 527 встановлює методологію відбору проєктів, але не закриває питання спроможності громад готувати якісний вхідний матеріал [7]. У світовій практиці цей розрив закривається через *project preparation facilities* – донорсько-фінансовані установи, що готують ТЕО за рахунок цільових ресурсів; такі *facility* вже існують у ЄІБ, ЄБРР і Світовому банку. Імовірно рішення для українських умов передбачає поєднання кількох складових:

- національна мережа сертифікованих готувачів ТЕО зі стандартизованими шаблонами для типових об'єктів – школи, лікарні, водопостачання, дороги, мости;
- цифровий інструмент автоматичного формування чорнового ТЕО на основі польових даних і супутникових знімків;
- стикування донорських *project preparation facilities* з DREAM як єдиним каналом подачі готових проєктів;
- цільове фінансування ТЕО з *Ukraine Facility* і *Ukraine Investment Framework* для громад з обмеженою бюджетною спроможністю.

Без такого вузла попередньої підготовки DREAM ризикує отримувати потік проєктів неоднорідної якості, де вирішальним стає не зміст проєкту, а здатність громади оформити документацію.

Зробимо тут крок убік від діагностичної оптики й розгорнемо коротку рефлексію – про те, що бачить держава як власник своїх активів. Якщо подивитися на ситуацію очима юридичного власника, виходить дивна ситуація.

Українська держава виступає одночасно у трьох ролях:

- власник – через Кабінет Міністрів, Фонд державного майна та профільні відомства;
- регулятор – через Мінфін і Мінрегіонів;
- верифікатор – через Рахункову палату та ДАСУ.

Ці ролі історично існували розрізнено: відомство-власник могло не знати точного стану свого об'єкта, перевіряючий орган приходив «постфактум», а регулятор працював із нормативними формами, які відстали від ситуації на місцях. У DREAM три ролі вперше зведені в одну цифрову точку – і саме тут видно відсутність четвертої ролі, яку жодна з названих юридично не виконує: ролі тримача незмінного цифрового відображення активу від моменту його виникнення до моменту списання чи реалізації. Без такого тримача держава як власник перебуває у дивному становищі: юридично відповідальна за актив, інформаційно про нього знає лише те, що їй передадуть інші. Це питання відповідальності власника перед самим собою, перед іншими гілками влади і перед платником податків. У спокійні часи розрив компенсується довірою до галузевих відомств; у воєнний час – коли частина активів знецінилася, частина перебуває у фронтівій зоні, а частина переходить у зону окупаційного контролю – він стає системним обмеженням, через яке управлінські рішення приймаються в режимі апроксимації, а не точного знання.

Розрив на стороні виходу лежить на іншому кінці циклу – між моментом, коли проєкт пройшов закупівельну і фінансову частину, і моментом, коли об'єкт справді введений в експлуатацію. DREAM ефективно відстежує надходження коштів, закупівлі, наявність контрактів. Однак у частині верифікації того, що актив справді відновлено, система покладається на інспекційні механізми поза цифровим середовищем: Держархбудінспекція, ДАСУ, місцеві комісії. Звіт [24] цей розрив фіксує рекомендацією «зміцнити партисипативний модуль через підзаконні акти, що вимагають від виконавців враховувати громадський внесок та надавати зворотний зв'язок». Зворотний зв'язок – той елемент, якого централізована платформа не забезпечує власними засобами. У світовій практиці розрив закривається через комбінацію цифрових двійників із технологіями розподіленого реєстру, де кожна стадія прив'язана до незмінного запису [28]. WEF у вересні 2025 р. описує використання токенизованих публічних інвестицій як інструмента демократизації верифікації [27]. Цей напрям лише позначаємо як кандидата на закриття back-end розриву.

Тут варто витратити трохи більше часу і подивитися на ситуацію очима громадянина України як співвласника національного багатства. Стаття 13 Конституції визначає, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси є «об'єктами права власності Українського народу», і «кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону» [3]. Це норма прямої дії: народ України – співвласник, а не отримувач послуг від абстрактної держави. Однак у дзеркалі сучасної практики ця рамка перетворюється на щось іншого порядку. Громадянин має формальне право, але не має ні візії того, які саме активи існують, ні доступу до інформації про їх стан, ні механізму участі в рішеннях про їхнє використання. Доступ опосередкований податковою системою, яка змішує надходження від активів з іншими джерелами. Ситуація ускладнена режимом воєнної таємниці навколо стратегічних активів і політичною практикою, у якій розпорядження цим багатством сконцентроване у вузькому колі осіб.

Те, що виявляє воєнний контекст, заслуговує на увагу. Міжнародні донори – Європейська Комісія, Світовий банк, ЄІБ, ЄБРР – отримують через DREAM у режимі реального часу детальнішу інформацію про конкретні проекти і активи, ніж пересічний громадянин України. Звіт [23] називає DREAM інструментом, через який донори формують довіру до української системи. Громадянин же бачить ту саму платформу як публічний агрегатор, без персонального інформаційного контуру щодо «свої» частки в національному багатстві. Виникає інверсія конституційної структури: юридичні власники інформаційно зовні, інвестори без власницького статусу – інформаційно всередині. Цю інверсію не варто драматизувати, але й залишати поза увагою її не можна – це структурний дефект, який воєнна ситуація загострює. Він має й історичний ракурс «виміру»: пострадянська трансформація привчила громадянина сприймати «державну власність» як щось, що належить абстрактному державному апарату. На це звертає увагу обережне обговорення «народного капіталізму» у європейських дискусіях про токенизацію публічних активів [27]. У межах статті ми лише позначаємо проблему як аспект, що потребує самостійного дослідження.

Цю інверсію має сенс розгорнути теоретично, бо інакше вона залишається «яскравою фразою», тоді як насправді вказує на глибший розрив, який стосується самих основ публічного управління державними активами. Як відомо, у класичній логіці агентських відносин принципалом виступає власник активу, а агентом – той, хто ним керує від імені власника; інформаційна асиметрія між принципалом і агентом лежить в основі самої проблематики корпоративного й публічного врядування. У конфігурації, що склалася навколо DREAM, позицію інформаційно повніше зайнятого учасника фактично займає не власник (народ України) і не його безпосередній агент (Кабінет Міністрів), а зовнішній учасник – донорське консорціумне середовище, яке при цьому не несе власницьких обов'язків і не має конституційного зобов'язання звітувати перед українським виборцем. Це не корупційна аномалія і не результат свідомого вибору – це структурний наслідок того, у чийх інтересах історично проектувалася архітектура платформи в момент її становлення (2022–2024 рр.), коли пріоритетом було побудувати канал довіри з міжнародними партнерами.

Аналог такої конфігурації знайти в європейській фінансовій історії не складно. У роки взаємодії Греції з Тройкою (2010–2018 рр.) внутрішня інформаційна асиметрія між грецьким парламентом і зовнішніми кредиторами стала окремим предметом політологічних і економіко-теоретичних досліджень. Український випадок, проте, має суттєву відмінність: в Україні внутрішнім «зовнішнім» учасником виступає не держава-кредитор, а власник – народ, відрізаний від цифрового шару доступу до власних активів конструкцією, в якій його юридичний статус (ст. 13 Конституції) і його інформаційна позиція знаходяться в прямому розходженні. Тут інверсія перестає бути метафорою і стає об'єктом теоретичного опису через апарат теорії агентських відносин і теорії інформаційного суверенітету.

Це розходження виявляється у трьох конкретних проявах. По-перше, в обсязі видимості активів: донор бачить структурований реєстр об'єктів і динаміку їх стану, тоді як громадянин на тому самому інтерфейсі бачить агрегати без прив'язки до конкретного об'єкта в його регіоні. По-друге, у глибині верифікаційних можливостей: донор отримує real-time моніторинг етапів реалізації, тоді як громадянин не має інструмента самостійної перевірки, чи

відповідає звіт про виконання реальному стану об'єкта. По-третє, у контексті прийняття управлінських рішень: донорська сторона має методичну й аналітичну спроможність порівнювати проекти між собою, тоді як громадянину не запропоновано формату, у якому він міг би оцінити пріоритизацію або поставити питання про обґрунтованість відбору.

Окрему увагу варто звернути на те, що описаний дисбаланс не є українським винятком. Аналогічна тенденція проступає в дискусіях про цифрові платформи фіскального контролю в інших юрисдикціях, де real-time доступ міжнародних інституцій до національних даних випереджає аналогічний доступ національних громадян. Україна, проте, через масштаб ситуації і конституційну позицію народу як співвласника природних ресурсів становить, імовірно, найвиразніший приклад цього структурного зсуву. Звідси випливає, що «інверсія» – це не локальна вада DREAM, а ознака нового типу інформаційно-фіскального суверенітету, який у пост-конфліктних демократіях ще тільки оформлюється і поки не має сталого нормативного імені.

З управлінської точки зору, з цього випливає важливий орієнтир: шар доступу для громадянина не може бути додатковим або косметичним функціоналом DREAM. Він має бути симетричним з функціоналом донорським – за обсягом, глибиною і темпом оновлення даних. Інакше платформа і надалі відтворюватиме ту саму структурну позицію, яку прийняла на старті: позицію інструмента довіри для зовнішнього інвестора, а не інструмента поінформованої співучасті для внутрішнього співвласника. Подальша архітектура DREAM має враховувати цей вимір як перший за пріоритетом, а не як похідний.

Третя ділянка функціональної межі DREAM лежить на стику з зовнішніми середовищами – насамперед з європейською цифровою рамкою. Слово «інтероперабельність» – одне з тих слів, що обіцяють більше, ніж зазвичай можуть дати; за ним ховається не одна якість, а декілька різних. Аудит EU4Digital перевіряв DREAM проти шести опорних європейських стандартів:

- European Interoperability Framework (EIF) – рамка цифрової інтероперабельності європейського простору;
- ISO/IEC 25019:2023 – оновлений стандарт якості програмного забезпечення;
- European Accessibility Act – нормативи цифрової інклюзії та безбар'єрності;
- GDPR – режим захисту персональних даних;
- CIS Controls – каркас контролю кібербезпеки;
- ASVS – стандарт верифікації безпеки прикладного програмного забезпечення [11].

Висновки аудиту радше позитивні: платформа загалом узгоджена з європейськими стандартами безпеки і архітектури. Однак інтероперабельність – питання не лише технічних форматів, а й семантичної, організаційної, правової відповідності, що проявляються лише на тонкому рівні взаємодії. Справа не в тому, чи може українська система передати дані до європейської; справа у тому, чи розуміє європейська рамка ці дані так, як їх інтерпретують в українському правовому полі. EU4Digital у пілоті cross-border eID 2023–2024 рр. з участю Вірменії, Грузії, Молдови вже фіксує цю проблему: технічно інтероперабельні системи у різних юрисдикціях семантично і організаційно розходяться [13]. Україна поки не має сформованої політики поводження з токенізованими реальними активами в розумінні MiCA Regulation 2024 р. [14].

Розрив стає чутливим у перспективі залучення Європейського флагманського фонду відбудови, який почне діяльність у середині 2026 р. [13]: значна частина запланованих 9,5 млрд євро Ukraine Investment Framework має проходити через проекти з подвійним правовим слідом.

Європейська рамка цифрової інтероперабельності формально побудована на чотирьох ієрархічних рівнях відповідності, на кожному з яких DREAM виявляє різний ступінь готовності. На технічному рівні (формати даних, протоколи обміну) аудит EU4Digital зафіксував сильну позицію платформи [11]; ризики на цьому шарі мінімальні. На семантичному рівні (єдність значень переданих понять – «об’єкт», «актив», «бенефіціар», «фаза проекту») спостерігається часткова асиметрія: те, що в українській нормативній термінології є «державним інвестиційним проектом», у європейській рамці регулярно класифікується інакше – крізь призму ESIF, EFRD або моделей PIM, з власними дефініціями життєвого циклу і одиниць виміру. На організаційному рівні (узгодженість процесів між юрисдикціями) розрив помітніший: український цикл прийняття рішень, ритм бюджетного календаря і порядок верифікації не збігаються з ритмом розгляду заявок у європейських фінансових інструментах. Нарешті, на правовому рівні залишається відкритим статус токенозованих представлень державних активів: рамка MiCA Regulation [14] оперує категоріями, які поки не мають дзеркального відображення в українському праві, що ускладнює гармонізацію за участі цифрових двійників. Контурний розрив, отже, не одновимірний: він розкладається у щонайменше чотири окремі вектори, з різним ступенем складності подолання – і саме це робить його найскладнішим серед трьох ділянок для подальшої роботи.

Якщо тепер відступити на крок назад і подивитися на три ділянки разом, проступає закономірність. Жодну з них неможливо закрити, додавши до DREAM ще одну функцію. Кожна вимагає чогось зовнішнього – допоміжної системи, верифікаційного механізму, шару доступу. Це не випадковий збіг.

Із цього випливає двовісна рамка модернізації, у якій кожна вісь відповідає одному з типів виявлених розривів. Перша вісь – цифрова прозорість і верифікація. Друга – інституційна безбар’єрність як гарантія мобілізації внутрішніх ресурсів суспільства, без якої жодна цифрова інфраструктура не наповнюється живим змістом. На перетині цих осей формуються два публічно-управлінські механізми, які заслуговують самостійного розгортання у наступних дослідженнях (див. табл. 4, рис. 4).

Перший механізм – цифрова платформа як точка доступу для громадянського контролю над використанням державних активів. Це не сам DREAM, а функціональний шар на її основі, зорієнтований не на донора, а на громадянина: персоналізований інформаційний контур з доступом до даних про активи свого регіону у форматі, узгодженому з European Accessibility Act, з можливістю відстежувати проекти у своїй громаді. Без такого шару DREAM ризикує залишитися інструментом, що задовольняє інвестиційну сторону, але не виконує конституційну функцію доступу громадян до інформації про спільну власність.

Другий механізм – партисипативна верифікація з боку інститутів громадянського суспільства, де роль перевіряючого виконують не тільки державні органи, а й громадські об’єднання, незалежні рецензенти, журналістські розслідування, академічні установи. Цифрова платформа надає для цього технічну базу, безбар’єрність – інституційні умови. Перетин цих умов створює

простір для практичного втілення ідеї «народного капіталізму» – як принципу архітектури, у якій громадянин виступає інформаційно повноправним учасником управління спільною власністю на тих же правах, які зараз має міжнародний інвестор.

Таблиця 4. – Нові і перспективні управлінські механізми мобілізації внутрішніх ресурсів суспільства через цифровий і безбар'єрний компоненти

Table 4. – New and promising management mechanisms for mobilizing internal resources of society through digital and barrier-free components

Перспективний механізм	Цифровий компонент	Безбар'єрний компонент	Внутрішні ресурси, що мобілізуються
Promising mechanism	Digital component	Barrier-free component	Internal resources being mobilized
Платформо-центричний громадянський контроль	Персоналізований шар на основі DREAM	Інтерфейс, узгоджений зі стандартами European Accessibility Act	Увага громадян, локальна експертиза, контроль рішень
Партисипативна верифікація з боку інститутів громадянського суспільства	Відкриті API, технологічна база для незалежного аналізу	Безоплатний доступ до даних, open-sorc інструменти	Громадські об'єднання, академічна спільнота, журналістські розслідування

*Складено авторами на основі [11; 22; 24; 27].
*Compiled by the authors based on [11; 22; 24; 27].



Рисунок 4. Інформаційна асиметрія між громадянами як співвласниками державних активів і донорами як інвесторами у режимі функціонування DREAM

Figure 4. Information asymmetry between citizens as co-owners of state assets and donors as investors in the DREAM operating mode

*Складено авторами на основі [3; 23; 24].
*Compiled by the authors based on [3; 23; 24].

Обидва механізми взаємодоповнюються: перший формує інфраструктуру індивідуального доступу, другий – інфраструктуру колективної верифікації. У сукупності вони задають контур, який забезпечує мобілізацію внутрішніх ресурсів суспільства, історично слабо задіяних у вітчизняному публічному управлінні:

- уважність громадян до того, що відбувається у їхньому регіоні;
- локальна професійна експертиза в окремих галузях;
- аналітична спроможність третього сектору та академічної спільноти;
- незалежний журналізм як механізм перевірки фактів.

Жоден із цих ресурсів не вимагає бюджетного фінансування – питання лише у тому, чи створено умови для їх включення у цикл публічного управління активами.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших досліджень. Те, що ми тут описали, – не вирок DREAM і не претензія на повне розуміння. Це радше запрошення дивитися уважніше там, де великі цифрові платформи перетворюються на інфраструктуру, від якої залежить ціла епоха публічного управління. Розглянутий матеріал дозволяє сформулювати чотири висновки.

1) Цифрова платформа DREAM до 2026 р. перетворилася зі спеціалізованого координаційного інструмента на доволі популярне серед громад і публічних підприємств середовище управління публічними інвестиціями загальнодержавного масштабу. Вона вже фактично об'єднує понад 12,6 тис. проєктів і охоплює не менше 85% територіальних громад України, отримала визнання Європейської Комісії та за результатами зовнішнього аудиту відповідає основним європейським стандартам безпеки та архітектури.

2) Попри високу зрілість DREAM, її функціональна архітектура має три природні межі: розрив у точці входу проєкту в систему – від моменту фіксації пошкодження до структурованої заявки громади; розрив на стороні виходу – між профінансованим проєктом і верифікацією робіт; контурний розрив у площині міжнародної інтероперабельності – між українським правовим полем і європейською рамкою токенизованих активів. Спільна природа цих розривів полягає в тому, що вони не є дефектами розробки, а виявляються на межі між централізованою платформою і гетерогенним середовищем воєнної економіки.

3) Подолання виявлених розривів передбачає не нарощування функціоналу DREAM, а формування супутніх цифрових інструментів і партисипативних механізмів довкола неї: спеціалізовані системи опрацювання вхідних даних та національна мережа підготовки якісних ТЕО, автоматизована верифікація стану активу, синхронізація з європейськими нормативами обігу токенизованих активів, шар громадянського доступу та партисипативної верифікації.

4) Зведення цих елементів у єдину рамку модернізації відбувається у двох вимірах – цифрової прозорості та інституційної безбар'єрності, – на перетині яких розгортаються два публічно-управлінські механізми: платформо-центричний громадянський контроль і партисипативна верифікація з боку інститутів громадянського суспільства. Одним із важливих висновків цієї рамки є зміщення базової конструкції циркуляції інформації про публічні активи: класична двостороння логіка «держава – донор», історично достатня для централізованої моделі публічних інвестицій, у цифрову епоху заміщується тристоронньою «держава – донор – громадянин-співвласник», у якій третій вузол сьогодні структурно недопрацьований; саме його розгортання, а не подальше нарощування внутрішнього функціоналу платформи, формує наступну фазу модернізації українського публічного управління в умовах післявоєнної відбудови.

Перспективи подальших досліджень охоплюють три напрями:

- поетапне розгортання концептуальної моделі інтеграції токенизованих репрезентацій державних активів у функціонал DREAM з урахуванням європейських стандартів інтероперабельності та обігу цифрових активів;
 - обґрунтування правових умов розгортання шару громадянського контролю над використанням національного багатства;
 - розроблення методики оцінки ефективності публічно-управлінських механізмів через комбінацію традиційних і платформних показників.
- Це задає природний місток до наступних статей у межах теми, де централізована логіка DREAM зустрічатиметься з логікою децентралізованих рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дунаєв І. В., Громов С. О. Досягнення і проблеми використання ринкових підходів в сучасному публічному врядуванні для реформування українських державних корпорацій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2024. № 1 (64). С. 6–25. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2024-1-01>
2. Дунаєв І. В., Кушнір В. М. Управління суспільною цінністю через інноваційні механізми фінансування розвитку спортивної інфраструктури: виклики та можливості для України. *Теорія та практика державного управління*. 2025. № 2 (79). С. 243–272. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-12>
3. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 29.04.2026).
4. Кудь А. Глобальна проблема наростання економічної нерівності та токенизація активів як перспектива її вирішення. *Економічний аналіз*. 2023. Том 33. № 2. С. 7–24. <https://doi.org/10.35774/econan2023.02.007>
5. Кудь А. Модернізація системи публічного управління в епоху інформаційних платформ : монографія. Харків : Право, 2022. 432 с. <https://doi.org/10.31359/9789669984296>
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації» від 20.03.2022 р. № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF> (дата звернення: 22.03.2026).
7. Постанова Кабінету Міністрів України № 527 від 28.02.2025 р. «Про затвердження Порядку розроблення, оцінки та відбору державних інвестиційних проектів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/527-2025-п> (дата звернення: 22.03.2026).
8. Реформа публічних інвестицій у 2025 році: нові стандарти ефективності та прозорості. Кабінет Міністрів України. 2025. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/reforma-publichnykh-investytsii-u-2025-rotsi-novi-standarty-efektyvnosti-ta-prozorosti> (дата звернення: 22.03.2026).
9. Council of the European Union. Ukraine Facility: Council approves sixth payment of around €2.3 billion to Kyiv. Press Release, December 11, 2025. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/11/ukraine-facility-council-approves-sixth-payment-of-around-23-billion-to-kyiv/> (accessed: 22.03.2026).
10. Dunayev I., Gavkalova N., Kud A. Designing a platform-based model of civic participation within the smart-city concept for post-war Ukrainian cities. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2023. Vol. 4, No. 13 (124). P. 46–56. <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2023.285448>
11. EU4Digital Facility. Building digital trust in Ukraine's recovery: EU4Digital DREAM platform assessment. Brussels, October 2024. URL: <https://eufordigital.eu/building-digital-trust-in-ukraines-recovery-eu4digital-dream-platform-assessment/> (accessed: 22.03.2026).
12. European Commission, Government of Ukraine, World Bank Group, United Nations. Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment (RDNA5). Press Release, February 23, 2026. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2026/02/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released> (accessed: 22.03.2026).
13. EU4Digital Facility. Cross-border eID Pilot Report. Brussels, February 2025. URL: <https://eufordigital.eu/library/cross-border-eid-pilot-report/> (accessed: 22.03.2026).
14. European Securities and Markets Authority. Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA): Technical Standards Implementation. Paris : ESMA, 2024. URL: <https://www.esma.europa.eu/policy-activities/crypto-assets-and-their-markets/markets-crypto-assets-regulation-mica> (accessed: 22.03.2026).

15. Foray D. Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy. London ; New York : Routledge, 2015. 138 p. <https://doi.org/10.4324/9781315773063>
16. International Institute for Sustainable Development. Infrastructure Tokenization: Blockchain-Based Financing Models. Winnipeg : IISD, 2024. 127 p. URL: <https://www.iisd.org/publications> (accessed: 22.03.2026).
17. International Monetary Fund. Central Bank Exploration of Tokenized Reserves. *FinTech Notes*. 2025. Vol. 2025, Issue 011. <https://doi.org/10.5089/9798229025324.063.A001>
18. McKinsey & Company. Digital Government Index 2024: Leading Practices in Public Sector Technology Adoption. New York : McKinsey Global Institute, 2024. 134 p.
19. OECD. The Uncertain Promise of Blockchain for Government. OECD Working Papers on Public Governance, No. 43. Paris : OECD Publishing, 2020. <https://doi.org/10.1787/d031cd67-en>
20. OECD. Tokenisation of Assets and Distributed Ledger Technologies in Financial Markets. Paris : OECD Publishing, January 2025. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/tokenisation-of-assets-and-distributed-ledger-technologies-in-financial-markets_be149012/40e7f217-en.pdf (accessed: 22.03.2026).
21. OECD. Effectively Managing Investments in Digital Government. OECD Public Governance Policy Papers. Paris : OECD Publishing, June 2025. [10.1787/5c324e91-en](https://doi.org/10.1787/5c324e91-en)
22. OECD. Digital Government Index and Open, Useful and Re-usable Data Index. OECD Working Papers on Public Governance. Paris : OECD Publishing, February 2026. <https://doi.org/10.1787/6347ec74-en>
23. Open Contracting Partnership. DREAM: While fighting for its future, Ukraine invented a better way to make investments that benefit people and the planet. London, July 10, 2025. URL: <https://www.open-contracting.org/2025/07/10/dream-while-fighting-for-its-future-ukraine-invented-a-better-way-to-make-investments-that-benefit-people-and-the-planet/> (accessed: 22.03.2026).
24. Open Government Partnership. Digital Tool for Managing Reconstruction of Infrastructure and Real Estate Projects (UA0101): Independent Reporting Mechanism Review. Washington, 2024. URL: <https://www.opengovpartnership.org/members/ukraine/commitments/ua0101/> (accessed: 22.03.2026).
25. Reform Matrix. Update on Ukraine's Reform Progress 2025. Ministry of Finance of Ukraine, 2025. 156 p. URL: https://reformmatrix.mof.gov.ua/about/Reform_Progress_Report_2025_eng.pdf (accessed: 22.03.2026).
26. World Bank Group. Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment (RDNA5). Washington, February 2026. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2026/02/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released> (accessed: 22.03.2026).
27. World Economic Forum. Unlocking Inclusive Growth: How Tokenization Is Transforming Public Works Investment. Geneva, September 4, 2025. URL: <https://www.weforum.org/stories/2025/09/unlocking-inclusive-growth-how-tokenization-is-transforming-public-works-investment/> (accessed: 22.03.2026).
28. World Economic Forum. How Tokenization Is Transforming Finance and Investment. Geneva, December 2024. URL: <https://www.weforum.org/stories/2024/12/tokenization-blockchain-assets-finance/> (accessed: 22.03.2026).

Конфлікт інтересів: незважаючи на те, що один із авторів статті є головним редактором редакційної колегії цього журналу, процес рецензування, прийняття рішення щодо публікації та редагування проводилися незалежно, без його участі чи впливу. Рецензування, остаточне рішення ухвалювалося іншими членами редакційної колегії, які не є співавторами. Будь-які потенційні конфлікти інтересів були повністю усунені шляхом зовнішнього контролю процесу.

Стаття надійшла до редакції 29.03.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 30.04.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Dunayev Igor Volodymyrovych,

Dr.Sc. in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Economic Policy and Management, Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration» of

V. N. Karazin Kharkiv National University,

4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: i.dunayev@karazin.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0790-0496>

Havrylenko Mykyta Oleksandrovych,

PhD-student of the Department of Economic Policy and Management, Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration» of

V. N. Karazin Kharkiv National University,

4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: mykyta.gavrylenko@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8136-7457>

DIAGNOSIS OF FUNCTIONAL BOUNDARIES OF THE DIGITAL PLATFORM DREAM IN PUBLIC MANAGEMENT OF STATE ASSETS OF UKRAINE

Abstract. The article is devoted to a diagnosis of the functional boundaries of the current mechanisms of public management of state assets in Ukraine, examined through the case of the digital platform DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management) under the conditions of the ongoing war. The main idea: the system of state asset management is shaped not by the platform itself but by what surrounds it. The hypothesis: the gaps of a centralized platform are closed not from within but by complementary instruments and citizen participation. A diagnosis of the functional limits of DREAM as a central instrument of asset management in the wartime reconstruction context has been carried out. Three areas have been systematized where the architecture of a centralized platform naturally meets its functional boundary: the front-end gap between the moment of damage fixation and the structured project application of a community, with a particular focus on the quality of feasibility studies; the back-end gap between a funded project and the verification of completed works; and the contour gap at the interface with the European framework of digital interoperability. A two-axis framework for modernizing public asset management through digital transparency and barrier-free access has been proposed, aligning the mobilization of domestic societal resources with the requirements of Ukraine's European integration. It has been substantiated that the identified gaps share a common nature: they are limits that any centralized public asset accounting platform reaches in the environment of a heterogeneous wartime economy. It has been demonstrated that overcoming the identified constraints requires not the scaling of the platform's internal functionality but the formation of complementary digital instruments and participatory mechanisms around it. The conclusions outline directions for further research.

Keywords: *public management; state assets; digital platform technologies; wartime reconstruction; DREAM platform; interoperability; feasibility study; digital inclusion.*

REFERENCES

1. Dunayev, I.V., Gromov, S.O.(2024). Achievements and problems of using market approaches in modern public governance for reforming Ukrainian state-owned corporations. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (64), 6–26. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2024-1-01> [in Ukrainian].
2. Dunayev, I.V., & Kushnir, V.M. (2024). Managing public value through innovative mechanisms for financing sports infrastructure development: challenges and opportunities for Ukraine. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (79), 243–272. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-12> [in Ukrainian].
3. Verkhovna Rada of Ukraine. (1996). Constitution of Ukraine: Law of 28.06.1996 No. 254k/96-VR. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukraine].
4. Kud, A.A. (2023). Global problem of growing economic inequality and tokenization of assets as a prospect of its solution. *Economic analysis*, 33 (2), 7–24. <https://doi.org/10.35774/econa2023.02.007> [in Ukraine].
5. Kud, A. (2022). Modernization of the public administration system in the era of information platforms. *Pravo*. <https://doi.org/10.31359/9789669984296> [in Ukraine].

6. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2022). On approval of the Procedure for determining damage and losses caused to Ukraine due to the armed aggression of the Russian Federation: Resolution of 20.03.2022 No. 326. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF> [in Ukraine].
7. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2025). Resolution No. 527 of 28.02.2025. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/527-2025-n> [in Ukraine].
8. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2025). Public investment reform in 2025: new standards of efficiency and transparency. <https://www.kmu.gov.ua/news/reforma-publichnykh-investytsii-u-2025-rotsi-novi-standarty-efektyvnosti-ta-prozorosti> [in Ukraine].
9. Council of the European Union. (2025, December 11). Ukraine Facility: Council approves sixth payment of around €2.3 billion to Kyiv. Press Release. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/11/ukraine-facility-council-approves-sixth-payment-of-around-23-billion-to-kyiv/>
10. Dunayev, I., Gavkalova, N., & Kud, A. (2023). Designing a platform-based model of civic participation within the smart-city concept for post-war Ukrainian cities. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 4(13(124)), 46–56. <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2023.285448>
11. EU4Digital Facility. (2024, October). Building digital trust in Ukraine's recovery: EU4Digital DREAM platform assessment. <https://eufordigital.eu/building-digital-trust-in-ukraines-recovery-eu4digital-dream-platform-assessment/>
12. European Commission, Government of Ukraine, World Bank Group, & United Nations. (2026, February 23). Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment (RDNA5) released. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2026/02/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>
13. EU4Digital Facility. (2025, February). Cross-border eID Pilot Report. <https://eufordigital.eu/library/cross-border-eid-pilot-report/>
14. European Securities and Markets Authority. (2024). Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA): Technical Standards Implementation. ESMA. <https://www.esma.europa.eu/policy-activities/crypto-assets-and-their-markets/markets-crypto-assets-regulation-mica>
15. Foray, D. (2015). Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315773063>
16. International Institute for Sustainable Development. (2024). Infrastructure Tokenization: Blockchain-Based Financing Models. IISD. <https://www.iisd.org/publications>
17. International Monetary Fund. (2025). Central Bank Exploration of Tokenized Reserves. FinTech Notes, 2025(011). <https://doi.org/10.5089/9798229025324.063.A001>
18. McKinsey & Company. (2024). Digital Government Index 2024: Leading Practices in Public Sector Technology Adoption. McKinsey Global Institute.
19. OECD. (2020). The Uncertain Promise of Blockchain for Government (OECD Working Papers on Public Governance No. 43). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d031cd67-en>
20. OECD. (2025, January). Tokenisation of Assets and Distributed Ledger Technologies in Financial Markets. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/tokenisation-of-assets-and-distributed-ledger-technologies-in-financial-markets_be149012/40e7f217-en.pdf
21. OECD. (2025, June). Effectively Managing Investments in Digital Government (OECD Public Governance Policy Papers). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5c324e91-en>
22. OECD. (2026, February). Digital Government Index and Open, Useful and Re-usable Data Index (OECD Working Papers on Public Governance). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6347ec74-en>
23. Open Contracting Partnership. (2025, July 10). DREAM: While fighting for its future, Ukraine invented a better way to make investments that benefit people and the planet. <https://www.open-contracting.org/2025/07/10/dream-while-fighting-for-its-future-ukraine-invented-a-better-way-to-make-investments-that-benefit-people-and-the-planet/>
24. Open Government Partnership. (2024). Digital Tool for Managing Reconstruction of Infrastructure and Real Estate Projects (UA0101): Independent Reporting Mechanism Review. <https://www.opengovpartnership.org/members/ukraine/commitments/ua0101/>
25. Ministry of Finance of Ukraine. (2025). Update on Ukraine's Reform Progress 2025. Reform Matrix. https://reformmatrix.mof.gov.ua/about/Reform_Progress_Report_2025_eng.pdf

26. World Bank Group. (2026, February). Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment (RDNA5). <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2026/02/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>

27. World Economic Forum. (2025, September 4). Unlocking Inclusive Growth: How Tokenization Is Transforming Public Works Investment. <https://www.weforum.org/stories/2025/09/unlocking-inclusive-growth-how-tokenization-is-transforming-public-works-investment/>

28. World Economic Forum. (2024, December). How Tokenization Is Transforming Finance and Investment. <https://www.weforum.org/stories/2024/12/tokenization-blockchain-assets-finance/>

Conflict of interest: *conflict of Interest: Although one of the authors of the article is the Editor-in-Chief of the editorial board of this journal, the peer review process, the publication decision, and the editing were conducted independently, without his participation or influence. The peer review and the final decision were carried out by other members of the editorial board who are not co-authors. Any potential conflicts of interest were fully mitigated through external oversight of the process.*

The article was received by the editors 29.03.2026.

The article is recommended for printing 30.04.2026.

Published 30.05.2026.

Kiryukhin Olexsiy Mikhailovich,

associate researcher

UniGR-Center for Border Studies, University of Luxembourg

11, Porte des Sciences, L-4366 Esch-sur-Alzette, Luxembourg

e-mail: kiryukhin.research@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8797-1417>

CROSS-BORDER ASYMMETRIES OF EU MULTI-LEVEL GOVERNANCE : THE CASE OF UKRAINIAN CITIZENS UNDER TEMPORARY PROTECTION

Abstract. The article conceptualises cross-border dysfunctionality in the architecture of EU multi-level governance as a new analytical category of public administration. The relevance stems from the unprecedented situation in which about 4.40 million Ukrainian citizens (February 2026) reside in the EU under temporary protection (TPD 2001/55/EC), while Ukraine holds candidate-country status with completed *acquis* screening. The study provides conceptual and empirical grounding for three dimensions of multi-level governance asymmetry – between the logic of rights and the logic of territory, between the protection regime and the regimes of internal market freedoms, and between supranational, national, and regional levels of governance. Three methodological approaches are applied: systemic (N. Luhmann's systems theory and dynamical systems theory), historical-logical (reconstruction of TPD evolution from 2001 through four extensions), and comparative (C. Ragin's typological method, M. Weber's ideal-type construction). The empirical base draws on Eurostat, BAMF, UNHCR, and LISER data. A comparative analysis of Germany, Poland, Czechia, and Luxembourg – host countries for about 64% of all EU temporary-protection beneficiaries – confirms the hypothesis of structural fragmentation of post-TP regimes: four incompatible national distribution logics operate at different NUTS levels, rely on distinct registries (AZR, PESEL-UKR, OAMP), and generate concentration ratios differing sixfold (6.5 vs 36.6 per 1000 inhabitants). The Greater Region serves as the focal case, where 231 290 EU-citizen cross-border workers daily cross into Luxembourg while about 4 200 Ukrainian beneficiaries remain blocked by the territorial anchoring of Article 8(1) TPD. The practical value lies in shaping an analytical toolkit for Ukraine's negotiating position in accession clusters 2 and 3, with three corrective instruments proposed: regional portable rights regime, EU-wide bridging permit, and reform of LTRD 2003/109/EC.

Keywords: multi-level governance, cross-border dysfunctionality, temporary protection, regional policy, Greater Region, EU enlargement, Ukrainian refugees, portable rights, EU-wide bridging permit.

Problem statement. Let's imagine, a Ukrainian citizen holding temporary-protection status in Luxembourg and residing in Esch-sur-Alzette cannot legally take up employment in the neighbouring French town of Audun-le-Tiche, even though the two localities in fact form a single agglomeration on either side of the Franco-Luxembourgish border. In the opposite direction – from Lorraine into the

Як цитувати: Kiryukhin O. M. Cross-border Asymmetries of EU Multi-level Governance : The Case of Ukrainian Citizens Under Temporary Protection. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 105–126. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-06>

In cites: Kiryukhin, O.M. (2026). Cross-border Asymmetries of EU Multi-level Governance : The Case of Ukrainian Citizens Under Temporary Protection. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 105–126. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-06>

Grand Duchy – about one hundred and twenty thousand EU citizens commute every day, facing no obstacle from the same border. The example may appear unduly concrete for an academic article; yet precisely in that concreteness lies its diagnostic force. It points to a structural flaw in a setting that, on the surface, complies with EU legal logic. The rights derived from the temporary-protection regime are territorially anchored in the Member State that issued the permit. The four freedoms of the internal market, by contrast, are functional; they recognise no internal borders for EU citizens. The two logics coexist within the same physical space of the Greater Region without intersecting at any single point.

This phenomenon is not a peculiarity of one Luxembourgish-Belgian border segment. According to Eurostat data as of the end of February 2026, 4.35 million Ukrainian citizens hold temporary-protection status in EU countries: 28.8 % in Germany, 22.0 % in Poland, 9.1 % in Czechia [29]. In other words, roughly as many people as the entire population of Ireland. For a commensurate perspective: during the same period, in September 2025, Ukraine completed the screening of all thirty-three chapters of the *acquis communautaire*, three clusters were deemed ready for opening negotiations, and – despite the Hungarian veto – the European Commission in its 2025 Enlargement Package outlined the horizon of closing negotiations by 2028 [26]. Millions of citizens of a prospective Member State already reside within EU territory and already enjoy a substantial share of internal-market rights – yet in a territorially enclosed, fragmented form. A situation on this scale has never before occurred in the history of EU enlargement.

From here arises the research question around which this article is organised: is the classical architecture of EU multi-level governance, as formulated by L. Hooghe and G. Marks at the turn of the 1990s–2000s, capable of adequately describing – let alone correcting – this situation? We argue that it is not. Between the levels of governance – supranational, national, and regional – what appears is not so much technical inconsistency as a structural incompatibility of logics. The supranational level provides protection but does not coordinate its cross-border application. The national level adapts Directive 2001/55/EC through domestic legal regimes, and these adaptations, as the comparison of Germany, Poland, Czechia, and Luxembourg demonstrates, are mutually incompatible on basic parameters. The regional level – above all cross-border functional zones such as the Greater Region or Euregio Meuse-Rhine – remains wholly without any instrument. What forms in consequence is what we shall call the ‘middle-link vacuum’: a space of managerial dysfunction unanticipated by any classical textbook on EU governance.

In the everyday practice of Ukrainian beneficiaries, this ‘middle-link vacuum’ manifests itself in a mundane, inconspicuous way – as a series of small, irremovable obstacles: the impossibility of opening a bank account in the neighbouring country upon crossing the border for work; divergent insurance registries; mismatched school schedules for children who live in one country and attend school in another. Taken together, however, these obstacles constitute not everyday inconvenience but a systemic defect of the MLG architecture. The defect acquires particular significance at precisely this moment, on the eve of the sixth wave of enlargement: the approaches the EU will apply to Ukrainian beneficiaries during the transitional period of 2026–2030 will shape precedents for subsequent waves as well – Moldova, the Western Balkans, and potentially Georgia.

The aim of this article, therefore, is not yet another description of the temporary-protection regime as such – descriptions of the regime have accumulated in sufficient quantity in the literature by 2026. The aim is to conceptualise the structural dysfunctionality of EU multi-level governance manifest in the application of TPD to Ukrainian citizens as a new analytical category of public administration. The thesis of the article is formulated as follows: cross-border dysfunctionality in the MLG architecture is not an aggregate of separate administrative failures but a manifestation of the systemic incompatibility of three logics – the territorial logic of rights, the functional logic of the economic freedoms of the internal market, and the vertical-hierarchical logic of the distribution of competences across governance levels. Empirical verification of the concept is pursued through a comparative analysis of the regional distribution of Ukrainian beneficiaries in Germany, Poland, Czechia, and Luxembourg – four Member States that together host about 64 % of all temporary-protection beneficiaries in the EU. The practical significance of such conceptualisation is to offer Ukraine, as a candidate country, an analytical toolkit for active participation in the forthcoming negotiations under clusters 2 and 3 (internal market, competitiveness), rather than for the passive acceptance of a position that others will articulate on its behalf.

Review of recent scholarly publications. Thematically, this article stands at the intersection of five research traditions, each of which has accumulated a substantial body of work in recent years, yet none of which has linked its subject focus to the others. It is precisely in this gap that the article's original contribution arises.

The first tradition is the classical theory of EU multi-level governance. In its contemporary form, the concept was shaped in the works of Liesbet Hooghe and Gary Marks [31], where a principled distinction is drawn between Type I MLG – the hierarchical distribution of competences among clearly delineated territorial jurisdictions – and Type II MLG – functional-network, cross-border distribution. F. Scharpf in his 1988 and 1999 works [45; 46] introduced the notion of the 'joint-decision trap', describing structural slowdown in systems where competences are duplicated across levels. I. Bache and M. Flinders [6] developed the MLG framework into a fully-fledged strand of EU studies, while S. Piattoni's 2010 monograph [43] summed up the first decade of research and demarcated the limits of the concept's applicability. A common feature of this tradition is its concentration on 'normal' conditions of EU functioning – on the analysis of structural funds, regional policy, cohesion policy. Crisis instruments of the EU, including the temporary-protection directive, typically remain outside its field of attention, classified as exceptional and hence not requiring revision of the architecture as a whole.

The second tradition comprises studies of TPD as a legal instrument and its limitations. Here, by the beginning of 2026, the academic landscape is densely populated. M. Ineli-Ciger in a series of publications in 2024–2025 [33; 34; 35] successively analyses CJEU rulings clarifying the scope of Directive 2001/55/EC: Kaduna (December 2024), Krasiliva (February 2025), Framholm (November 2025). Her commentary on the last case is particularly noteworthy: the Advocate General of the CJEU openly observed that TPD 'has never been revised and has never been aligned with the two decades of development of the Common European Asylum System'. G. Monaco in the EU Migration Law blog [41] develops the concept of 'temporary prolonged protection' – temporary protection that has in effect become a years-long institution against the original design. E. Churadze and E. Jansone

in ECRE Working Paper 22 [9] provide the most comprehensive comparison of national post-TP regimes to date. The ICMPD [32] and EPC [22] works add a dimension of policy-oriented critique. M. Ineli-Ciger and K. Bianchini, in a College of Europe Policy Brief [36], articulate the overarching recommendation of an EU-wide bridging permit. Within this tradition there is consensus on the diagnosis, but no instrumentation for its generalisation: studies concentrate on national post-TPD exit paths, not on the structural compatibility of those paths with one another.

The third tradition consists of studies of cross-border functional zones centred on the UniGR-Center for Border Studies. Christian Wille in works from 2015 onwards [52; 53] developed the framework of 'complex borders' and 'borderscapes', which proposes moving away from a 'linear' understanding of the border towards its comprehension as a multi-layered socio-cultural phenomenon. M. Klatt [38], M. Perkmann [42], F. Durand and J. Nelles [18] set out the general framework of cross-border governance. Within the same tradition, the recent publication of O. Kiryukhin, C. Wille, D. Yampolskyi, and M. Yampolskyi [37] in the UniGR-CBS Working Papers series (No. 29) applies dynamical systems theory to the analysis of cross-border cooperation in the Greater Region: borders are proposed to be treated as stable attractors, and dysfunctionality as the desynchronisation of phase trajectories in the space of managerial decisions. This methodological framework provides continuity for the present article: the concept of cross-border dysfunctionality we develop here may be regarded as a particular case of the general theoretical position articulated in WP 29. The specificity of the UniGR-CBS tradition as a whole is that its empirical focus has historically been centred on EU citizens crossing the borders of the Greater Region daily. The position of Ukrainian beneficiaries in these zones has not, until now, been the subject of dedicated study in the UniGR-CBS literature.

The fourth tradition is the research on enlargement governance. F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier in their 2005 monograph [47] described the mechanism of Europeanisation of Central and Eastern European countries through conditionality. H. Grabbe in her 2006 work [30] analysed the EU's 'transformative power'; T. Börzel and T. Risse [8] extended these ideas towards the theory of normative diffusion. A common feature of this literature is its focus on the EU's relationship with candidate countries as external objects of transformation. The situation in which a significant share of a candidate country's citizens is already physically present on EU territory in a specific legal status has not, in this tradition, been conceptualised.

The fifth tradition is the Ukrainian analytical discourse on migration processes during the wartime period. O. A. Malynovska, a leading analyst at the National Institute for Strategic Studies, in a series of works from 2023–2025 [1; 2; 3] successively examines the dynamics of outflow, conditions of integration in host countries, and factors determining decisions on return. In her 2025 analytical review 'To leave – to return – to remain', based on data up to May 2025, a substantial decline is recorded in the share of Ukrainian refugees intending to return: from 75 % in April 2022 to 61 % in the summer of 2024. In the work of M. M. Pityulych, Yu. Yu. Fedak, M. V. Hembik, and S. B. Tyrpak of the M. I. Dolishnyi Institute of Regional Research of the NAS of Ukraine [4], the mirror side of the process is addressed – the regional consequences of mass outflow for Ukrainian oblasts. The Ukrainian discourse is thus well developed in two directions: in the

assessment of migration-behaviour motivation and in the analysis of regional consequences for the sending country. What remains outside it is the structural analysis of the legal conditions in which Ukrainian beneficiaries find themselves on EU territory.

Taken together, this five-dimensional review displays a characteristic configuration of the academic field: each of the five traditions addresses its own subject carefully and consistently, but the gaps between them are not filled. Classical MLG does not engage with TPD. The TPD literature does not proceed to a structural analysis of MLG. Greater Region border studies deal with EU citizens, not with Ukrainian beneficiaries. Enlargement governance treats the candidate country as an external object. The Ukrainian discourse focuses on motivation and on the consequences for the country of departure, but not on the legal architecture of the host country. It is precisely this fivefold gap that forms the space for the original scholarly contribution the article seeks to make.

Aim and tasks of the research. The aim of this article is to conceptualise cross-border dysfunctionality in the architecture of European Union multi-level governance as a new analytical category of public administration – a category that reflects the systemic incompatibility of the territorial logic of beneficiaries' rights under the temporary-protection regime, the functional logic of the economic freedoms of the internal market, and the vertical-hierarchical logic of the distribution of competences among supranational, national, and regional levels – and to provide empirical verification of this concept on the basis of the EU Member States hosting the largest numbers of Ukrainian temporary-protection beneficiaries, on the eve of the sixth wave of Union enlargement.

The aim so stated presupposes the solution of two research tasks. The first task is of a theoretical-methodological character. It consists in identifying and substantiating three dimensions of cross-border dysfunctionality – the asymmetry of rights and territory, the asymmetry of the protection regime and the regimes of economic freedom, and the asymmetry of supranational, national, and regional levels – and in constructing their comparative typology suitable for further academic use in EU-governance studies and for practical application in the activities of public-administration structures of the EU and Ukraine. The results of this task are presented in the first analytical table of the article.

The second task is of an empirical-analytical and normative-recommendatory character. It consists in a comparative analysis of the regional distribution of Ukrainian temporary-protection beneficiaries in four Member States – Germany, Poland, Czechia, and Luxembourg – demonstrating four mutually incompatible national logics of spatial distribution, and, on this basis, in the development of a typology of public-administration responses to the dysfunctionality identified, addressed to three levels: the supranational EU level, the national governments of Member States, and the negotiating position of Ukraine as a candidate country. The results of this task are presented in the second and third analytical tables of the article and are elaborated in the main-material section.

Research hypothesis. The working hypothesis is formulated as follows: the fragmentation of the national regimes through which EU Member States adapt Directive 2001/55/EC to the conditions of the mass and prolonged presence of Ukrainian citizens is not an incidental consequence of differences in administrative traditions or of political conjuncture in individual countries, but a regular manifestation of a structural defect in the EU multi-level governance architecture –

a defect associated with the absence of a coordinating instrument at the middle MLG level, between the supranational and the national. If the hypothesis holds, one should expect that the national logics of spatial distribution of Ukrainian beneficiaries, as they have taken shape in the four compared Member States, will display not merely stylistic differences but models that are, on basic parameters, mutually incompatible – including in zones where these States border one another and form cross-border functional spaces.

A corollary statement also follows, important for the practice of public administration: if the corrective instruments proposed in the article – portable rights regimes in cross-border functional zones, an EU-wide bridging permit, and coordination mechanisms through the enlargement framework – are developed and introduced, the scope of dysfunctionality should diminish substantially, precisely in those zones where it is today most acutely manifest. This reverse side of the hypothesis sets a testable predictive component, the practical validation of which lies beyond the scope of this article but constitutes an agenda for further research.

Methodology applied. The methodological foundation of the study consists of three complementary approaches: systemic, historical-logical, and comparative. Each is applied at its own analytical level and addresses a specific task within the overall analytical construction.

The systemic approach is used to conceptualise EU multi-level governance as a complex open system in which three subsystems interact – the supranational (EU institutions), the national (Member States), and the regional (cross-border functional zones). It is within this approach that cross-border dysfunctionality is defined not as the malfunction of a single element but as a property of subsystem interaction arising from the incompatibility of their operational logics. The methodological source here is N. Luhmann's systems theory in its adaptation to the study of institutional complexes [40], together with dynamical systems theory as applied to the analysis of cross-border cooperation in the Greater Region in the author's earlier work [37].

The historical-logical method is applied to reconstruct the evolution of the temporary-protection regime from its original design in the early 2000s – in the context of the post-Yugoslav migration experience – to the present, when the regime has been extended until 2027 and effectively functions as a years-long institution. This method makes it possible to expose the discrepancy between the instrument's designed logic and the real practice of its application, and to trace how the Council of the EU's successive extension decisions gradually altered the very nature of TPD.

The comparative method constitutes the core of the empirical part of the research. Four EU Member States have been selected for comparative analysis – Germany, Poland, Czechia, and Luxembourg. The selection is grounded on two criteria. The first criterion is representativeness: these four countries together host about sixty-four per cent of all Ukrainian temporary-protection beneficiaries in the EU. The second criterion is diversity of national distribution models: Germany represents a model of coerced even distribution through the FREE platform; Poland, a model of spontaneous concentration in major urban agglomerations; Czechia, a semi-centralised model with dominance of the capital region; Luxembourg, a model of capital-city monoconcentration within a single small jurisdiction. This combination provides maximum coverage of typologically distinct cases with a minimum number of observations, which is a standard device of comparative political science in the vein of C. Ragin's typological approach [44].

The empirical base of the research is built on official statistical sources with full traceability of data. Aggregate indicators for the European Union and its Member States are drawn from Eurostat's monthly publication 'Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics' as of February 2026 [29]. Regional data for Germany are extracted from the BAMF Brief Analysis 4/2025 of the Federal Office for Migration and Refugees [7]; for Poland, from UNHCR's 2024 Regional Refugee Response and studies on the PESEL-UKR registry [50]; for Czechia, from UNHCR Czechia 2024 and publications of the Ministry of the Interior [48]; for Luxembourg, from operational data of the Ministry of Foreign and European Affairs of the Grand Duchy.

The methodological instrument for structuring the empirical material is the NUTS classification of statistical regions of the European Statistical Service [28]. Its application to the comparative analysis of four countries reveals a telling fact: none of the four compared cases uses the same NUTS level as its principal level of management of beneficiary distribution. Germany operates at NUTS-1; Poland at NUTS-2; Czechia at NUTS-3; Luxembourg, as a small jurisdiction, coincides with a single NUTS-2 region. This divergence is in itself a further manifestation of multi-level governance (MLG) asymmetry. For the construction of the authorial typologies, the method of ideal-type construction in the Weberian tradition [51] is applied: the categories of the typology are derived deductively from theoretical grounds, after which empirical cases are positioned relative to the constructed ideal-type coordinates.

Main material. The concept of cross-border dysfunctionality unfolds through three analytically autonomous but empirically interrelated dimensions. Each of them records a particular type of incompatibility among the subsystems of EU multi-level governance – an incompatibility that taken together constitutes what has been designated above as the 'middle-link vacuum'. Below, the three dimensions are examined in turn, drawing on primary EU legal acts, recent CJEU rulings, and official Eurostat statistics. The results of the analysis are summarised in Table 1.

Table 1. Three dimensions of cross-border dysfunctionality in the architecture of EU MLG (authorial typology)

Dimension of asymmetry	Level of manifestation	Core source of the defect	Illustrative case	Corrective potential
I. Asymmetry between the logic of rights and the logic of territory	Legal and regulatory	Art. 8(1) of Directive 2001/55/EC – territorial anchoring of the residence permit	A beneficiary in Luxembourg who cannot work in the French Audun-le-Tiche 1 km from home	Regional portable rights regime in cross-border functional zones
II. Asymmetry between the protection regime and the regimes of internal-market freedoms	Jurisprudential and institutional	Incompatibility of the logic of attribution (TPD) and the logic of mutual recognition (four freedoms)	CJEU practice 2024–2025: Kaduna, Krasiliva, Framholm – entrenchment of the 'one TP at a time' principle	EU-wide bridging permit; LTRD review directed at counting time spent under TP towards the five-year term
III. Asymmetry between supranational, national, and regional MLG levels	Managerial and territorial	Absence of a coordinating instrument at the middle MLG level	Four national distribution logics for beneficiaries in DE, PL, CZ, LU (see Table 2)	Institutionalisation of the middle MLG link through mechanisms of cross-border employment regulation

Source: authorial elaboration on the basis of [31; 13; 10; 11; 12].

The first dimension is the asymmetry between the logic of rights and the logic of territory. This asymmetry has its source in Article 8(1) of Council Directive 2001/55/EC, which establishes that a Member State granting a person temporary protection issues a residence permit valid for the duration of the protection, and that this permit is bound to the territory of the issuing State [13]. The European Commission formulates this principle most plainly in its official information materials for refugees: ‘the rights derived from temporary protection are valid only in the EU country that granted you the residence permit’ [27]. The provision reproduces the model that the EU’s legal tradition applied to refugees even before the construction of the single internal market: protection was conceived as a territorially localised function of the host State, and cross-border aspects were not contemplated. The four freedoms of the internal market – the free movement of goods, services, capital, and persons – operate by a fundamentally different, functional logic. Yet when protection is transformed from a short-term measure into a multi-year, effectively stationary condition, the territorial localisation of rights begins to obstruct the normal integration of beneficiaries into the internal-market economy. A practical manifestation of this contradiction lends itself to straightforward quantification: at the end of March 2024, the employment rate of Ukrainian beneficiaries in Luxembourg stood at merely thirty-one per cent, with around thirty per cent of those in work concentrated in the health and care sector [49]. So low an indicator in a country of the highest per-capita GDP in the EU and a chronic labour shortage is explained not by the beneficiaries’ unwillingness to work, nor by administrative barriers within Luxembourg – the domestic labour market is open to them – but precisely by the blockage of the cross-border option, which in the Greater Region is the norm for tens of thousands of persons.

Table 2. National logics of the spatial distribution of Ukrainian temporary-protection beneficiaries (28 February 2026)

EU Member State	Absolute number of beneficiaries	Share of EU total	Ratio per 1 000 inhab.	Principal NUTS level of management	Distribution mechanism	Regional concentration
Germany	1 267 475	28.8 %	15.1	NUTS-1 (16 federal Länder)	Coerced even distribution (FREE platform, AZR)	Even (~1.3 %); Hamburg 1.9 %, Bremen 1.8 %
Poland	966 595	22.0 %	26.5	NUTS-2 (16 voivodships)	Spontaneous concentration in major cities (PESEL-UKR)	60 %+ in 5 voivodships: Mazowieckie, Wielkopolskie, Dolnośląskie, Śląskie, Małopolskie
Czechia	399 630	9.1 %	36.6	NUTS-3 (14 kraje)	Semi-centralised administrative (OAMP MV ČR)	Dominance of Prague and the Central Bohemian Region
Luxembourg	~4 200 *	~0.1 %	~6.5	NUTS-2 (whole country)	Capital-city monoconcentration	City-state; Eurostat data since Sept. 2025 missing **

Notes: * For Luxembourg – latest published figures for August 2025.

** The absence of regular data for one of the four countries is itself a manifestation of multi-level governance asymmetry at the level of statistical reporting. Sources: [29]; [7]; [50]; [48].

The second dimension is the asymmetry between the protection regime and the regimes of the economic freedoms of the internal market. The protection regime, codified in Directive 2001/55/EC, is built on the logic of attribution: the Member State attributes a status to a person, and that status governs the full scope of the person's relations with public authority within that State. The internal-market freedoms regime is built on the logic of mutual recognition. These two logics are fundamentally incompatible in the situation where a protection beneficiary crosses an internal EU border: the State into which the beneficiary arrives cannot apply to that person the logic of mutual recognition (the person is not an EU citizen and does not fall under free movement), but neither can it apply its own logic of attribution (protection has already been attributed by a neighbouring Member State and remains in force until March 2027). The CJEU, in a series of rulings in 2024–2025 – Kaduna (December 2024), Krasiliva (February 2025), Framholm (November 2025) – has consistently upheld a restrictive interpretation: temporary-protection status can be actively in force in respect of one person only in one Member State at one and the same time [33; 34; 35]. The CJEU's consistent stance clarifies the legal picture but does not dissolve the asymmetry – on the contrary, it fixes it in jurisprudential form. A synthesis of the key CJEU rulings is presented in Table 3.

Table 3. Key CJEU rulings of 2024–2025 anchoring the territorial binding of beneficiaries' rights

Case	Date of ruling	Legal principle upheld by the CJEU	Academic commentary / source
Kaduna (C-244/24, C-290/24)	December 2024	Prolongation of temporary protection remains at Member States' discretion; restrictions on the right of return to the country of origin are unlawful	M. Ineli-Ciger (EU Law Analysis, 12/2024)
Krasiliva (C-753/23)	27 Feb. 2025	Multiple TP applications in different Member States are inadmissible; status may be in force in only one State at a time ('one TP at a time')	M. Ineli-Ciger (EU Law Analysis, 03/2025): the 'one TP at a time' principle is a key pillar of territorial anchoring of rights
Framholm (C-195/25)	20 Nov. 2025	Temporary protection does not automatically convert into long-term status; TPD continues to operate within the frame of 2001, regardless of many years of practical application	M. Ineli-Ciger (EU Law Analysis, 11/2025): the Advocate General expressly noted that TPD had never been aligned with the twenty-year development of the CEAS

Source: authorial synthesis on the basis of M. Ineli-Ciger's EU Law Analysis Blog publications (2024, 2025) [33; 34; 35].

The second dimension also has a vertical manifestation – within the EU *acquis* itself, between the temporary-protection directive and the Long-Term Residents Directive (Council Directive 2003/109/EC) [14]. The standard condition for obtaining EU long-term resident status is five years of legal residence in a Member State. Yet time spent under temporary protection is not counted towards this five-year term. The reform of the LTRD, designed to eliminate this gap, was initiated by the European Commission as early as 2022, but the recast proposal has been stalled at the co-legislator level [19]. By early 2026 an impasse has

emerged: Ukrainians who have lived under protection in Germany, Poland, or Czechia for up to four years have formally accrued not a single day of qualifying residence towards EU long-term resident status. This disconnection cannot be qualified as a gap in national legislation: both instruments are directives of the EU itself; the disconnection reproduces itself simultaneously at the level of all twenty-seven Member States.

The third dimension is the asymmetry between the supranational, national, and regional levels of multi-level governance. The supranational level – the Council of the EU, the European Commission – adopted the decision to introduce temporary protection by Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 [15], and subsequently decides on its extensions; the fourth extension in sequence is enshrined in Council Implementing Decision (EU) 2025/1460, in force until 4 March 2027 [16]. Notably, the supranational level itself, in the Council Recommendation of 16 September 2025 – prepared on the basis of the Commission's proposal COM(2025) 650 final [25] – expressly calls on Member States to transfer beneficiaries onto national residence regimes (labour, study, family permits, Blue Card), without proposing a unified EU framework [17]. In parallel, Regulation (EU) 2024/1359 on situations of crisis and force majeure, entering into force on 1 July 2026, remains within the logic of emergency response and does not address the question of cross-border portability of rights [21]. The national level – the Member States – adapts the Council's recommendations through domestic legal regimes: from the detailed regulation of coerced even distribution in Germany [7] to spontaneous concentration in Poland [50]. The regional level – cross-border functional zones – is left without any instrument of its own. The comparative picture of national distribution logics is presented in Table 2.

It is important to record a fourth, derivative observation as well, which translates the theoretical frame into a practical register: the three asymmetries reinforce one another. The first-order asymmetry creates the legal foundation for dysfunctionality. The second-order asymmetry transfers it into the plane of jurisprudential practice. The third-order asymmetry makes dysfunctionality spatially discernible. The observation of a policy vacuum in this area is not an authorial extrapolation: the European Parliamentary Research Service in its official briefing of 2024 and in its EP Think Tank post of June 2025 openly recognises that 'reflections continue on the need to create the conditions to ensure a smooth transition from temporary protection to alternative national legal statuses' [23; 24]. The European Council on Refugees and Exiles qualifies the overall configuration as 'an unprecedented situation for an accession country' [20]. The next step of the analysis is to transfer the general theoretical frame into the plane of comparative empirics across four Member States, and thereafter into the focal case of the Greater Region.

Transferring the theoretical frame into the plane of comparative empirics calls for one preliminary clarification. The incompatibility of the national distribution models recorded in Table 2 is not reducible to differences in absolute beneficiary numbers or in their density per thousand inhabitants. The substantive incompatibility lies deeper – in the operational rationalities by which each of the four countries governs the spatial accommodation of Ukrainian citizens.

Germany operates a model of coerced even distribution, structurally embedded in the German federal system long before 2022 and merely adapted to the Ukrainian context. The Central Register of Foreigners (Ausländerzentralregister, AZR)

records every arriving beneficiary, and the FREE platform distributes individuals among sixteen federal Länder on the basis of the Königstein Key – a formula that takes into account a Land's share of federal tax revenues and its population. The outcome is clearly visible in BAMF data for mid-2024: the share of Ukrainian refugees in the overall population of the Länder varies within a narrow band around 1.3%, with noticeable deviations only for two city-states – Hamburg (1.9%) and Bremen (1.8%). Such evenness is a direct effect of the coerced-distribution logic. The rationality of this model is self-evident: it reduces pressure on individual regions and allows for an even distribution of federal-budget costs. That rationality, however, does not provide for cross-border employment as a standard scenario.

Poland operates a model of spontaneous market concentration. Unlike Germany, the Polish system does not resort to coerced distribution: beneficiaries with a PESEL-UKR number freely choose their place of residence, and their choice is determined by three factors – housing availability, access to employment, and the Ukrainian diaspora existing before 2022. As a result, over sixty per cent of active PESEL-UKR holders are concentrated in five voivodships – Mazowieckie, Wielkopolskie, Dolnośląskie, Śląskie, and Małopolskie. Density in particular poviats reaches eighty-four persons per thousand inhabitants in Wrocław and seventy-two in Pruszków near Warsaw. The rationality of this model lies in minimising administrative costs and in trust in the market mechanism of distribution.

Czechia follows a third model – administrative regulation through the Ministry of the Interior (OAMP MV ČR). Registration for temporary protection is handled through regional Centres for Assistance to Ukrainians (Krajské asistenční centrum pomoci Ukrajině), one per kraj. Formally the choice of residence is free; yet extension of status requires registration at a specific address, which in practice anchors the beneficiary to the original region. The outcome is the dominance of Prague and the Central Bohemian Region in the aggregate number of Ukrainian citizens under protection. Moreover, Czechia is the EU country with the highest ratio of temporary-protection beneficiaries per thousand inhabitants (36.6 at the end of February 2026).

Luxembourg stands apart. This is a country whose entire territory corresponds to a single NUTS-2 statistical region, and the issue of 'internal distribution' in it therefore lacks substantive meaning. Approximately 4 200 Ukrainian beneficiaries are concentrated predominantly in the capital agglomeration and in the southern satellite town of Esch-sur-Alzette. The ratio per thousand inhabitants is about 6.5, some five and a half times lower than the Czech figure. It is telling that precisely in the country with the lowest relative load the employment rate of Ukrainian beneficiaries proves to be the lowest – thirty-one per cent. The reason lies not within Luxembourg but in the blockage of the cross-border option.

An additional feature of the Luxembourg case bears directly on the argument of this study: from September 2025, Eurostat has not received Luxembourg's data on the number of temporary-protection beneficiaries on a regular basis [29]. The last full data refer to the end of August 2025. This fact is not a technical mishap on the part of the national statistical service but a further empirical manifestation of cross-border dysfunctionality: the four Member States that together host about sixty-four per cent of all Ukrainian beneficiaries of the Union are not synchronised with one another even at the level of regularity of reporting to the common European statistical service. Incompatibility, in consequence, reproduces itself at several levels simultaneously: legal, institutional, informational.

Of the four rationalities described, none was designed with cross-border employment as a standard scenario. Each was constructed to address an internal task of the host State. Where, therefore, these four logics come into geographic contact – in cross-border functional zones – each continues to operate independently of the others, producing a dysfunction that is irremovable within a single national policy. This general regularity becomes particularly clear in the examination of a specific cross-border zone in which the incompatibility is most fully manifest.

Setting aside differences in scale and examining the data of Table 2 in a functional cross-section, a regularity emerges that is essential for the conceptual frame of the present study. Each of the four countries acts within its own rationality, and that rationality is not derivative of the rationalities of its neighbours. Germany optimises for evenness of burden across the Länder; Poland, for the spontaneous logic of housing and labour markets in major cities; Czechia, for administrative manageability through the centre; Luxembourg, for capital-city concentration rooted in the very structure of the country. The difference lies not in the intensity with which a single model is applied, but in the non-coincidence of the models themselves. What follows from this:

- the models govern different spatial units (NUTS-1, -2, -3, and the entire country treated as a single region);
- the models rely on incompatible registries (AZR, PESEL-UKR, OAMP, national interior-ministry systems);
- the models do not exchange data with one another on a regular basis – the absence of Luxembourg's data for six consecutive months corroborates this at the level of the statistical infrastructure itself;
- the models set different concentration ratios, differing sixfold (from 6.5 in Luxembourg to 36.6 in Czechia).

Four countries hosting about sixty-four per cent of all Ukrainian beneficiaries of the Union operate within four mutually incompatible logics – and that incompatibility manifests most acutely where these countries come into geographic contact. This is precisely the empirical test of the hypothesis set out in above: the observed fragmentation is not random but structural.

The three CJEU rulings presented in Table 3 were delivered by different compositions of the Court, on different factual circumstances, and over a span of eleven months. Despite this, they form a unified jurisprudential line: each successive ruling refines the territorial anchoring of beneficiaries' rights without extending it. Kaduna confirms that the configuration of status remains in Member States' hands. Krasiliva entrenches the principle of 'one temporary protection at one time'. Framholm denies automatic conversion of status and expressly records the obsolescence of TPD relative to the Common European Asylum System. It follows from this that:

- the CJEU does not dissolve dysfunctionality but consistently records it in jurisprudential form;
- an instrument for correcting the territorial anchoring of rights cannot be found through judicial means and must be created by the EU legislator;
- the twenty-year gap between TPD (2001) and CEAS (acts of 2011, 2013, 2024) continues to accumulate without an institutional response;
- the burden of compensating for dysfunctionality is thereby shifted onto national and regional levels that are not equipped for it.

The picture assembled from Tables 2 and 3 is unambiguous. The empirical section (Table 2) displays the incompatibility of the national models. The jurisprudential section (Table 3) displays the absence of a judicial mechanism for their alignment. Between these two sections lies the ‘middle-link vacuum’ – the space where the middle level of MLG should today be operating but is not. It is precisely the filling of this space that constitutes the substance of the practical recommendations of the article.

The Greater Region – the cross-border zone uniting the Grand Duchy of Luxembourg, the Belgian Walloon Region and the French-speaking Community of Belgium, the German federal Länder of Saarland and Rhineland-Palatinate, and the French region of Grand Est (formerly Lorraine) – constitutes the most integrated cross-border functional zone in the European Union. According to the Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), in 2023 Luxembourg employed 216 522 cross-border workers, almost half of whom resided in the Northern Moselle area of Lorraine [39]. By the first quarter of 2024, the total number of cross-border commuters entering the Grand Duchy daily reached 231 290 – approximately 47% of the country’s total labour force [5]. Of these, roughly 120 000 come from France, 50 000 from Germany, and 50 000 from Belgium. This cross-border employment is not exceptional but the dominant form of labour relations in the Greater Region: in particular Lorraine communities, such as Pays-Haut Val d’Alzette, up to eighty per cent of the working-age population are employed in Luxembourg. The structure of these flows is shown graphically in Figure 1.

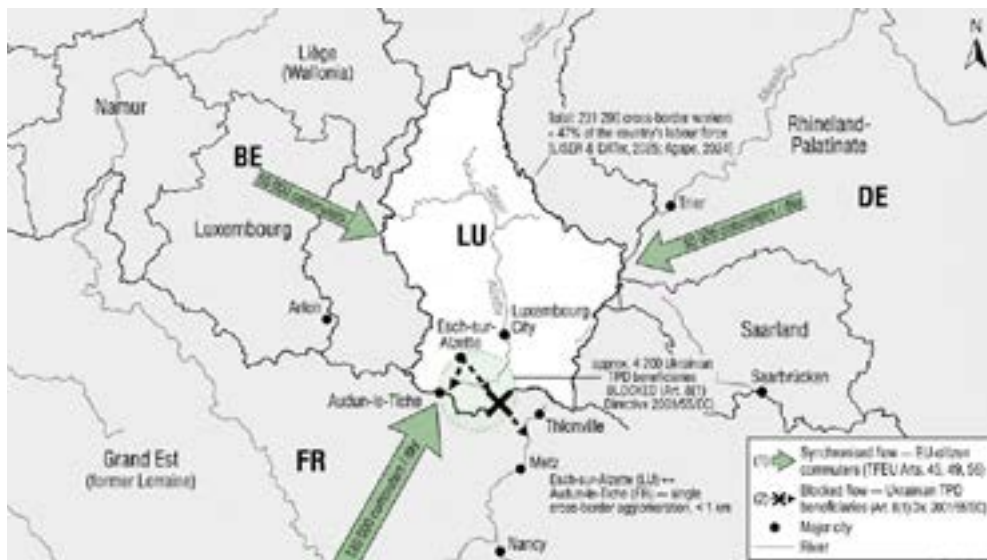


Figure 1. Desynchronised labour-mobility flows in the Greater Region (2024–2026)

Label sources: [39]; [5]; [29]; [37].

A conceptualisation of this cross-border dynamic through the lens of dynamical systems theory has been proposed earlier in a joint work by the author of the present article with C. Wille, D. Yampolskyi, and M. Yampolskyi [37]. In that work, cross-border cooperation is treated as the interaction of two or more

subsystems forming stable attractors, with the phase trajectories of managerial decisions serving as indicators of synchronisation or desynchronisation among those subsystems. Applied to the situation of Ukrainian temporary-protection beneficiaries in the Greater Region, the WP 29 framework yields the following result: the ordinary cross-border flows of commuters, operating within the coordinates of the four internal-market freedoms, constitute a synchronised attractor – many-year, relatively stable, and reliably measured in daily and weekly dynamics. The rights regime of temporary-protection beneficiaries forms a different, desynchronised attractor – since the rights derived from TPD are not transported across the border under the same conditions as the rights of EU citizens. Within one and the same physical region, two phase trajectories coexist without common points: one functional, encompassing 231 290 persons daily; the other territorial, blocking an analogous cross-border transition for about 4 200 Ukrainian beneficiaries.

This coexistence of two desynchronised attractors is not a theoretical abstraction but an observable everyday phenomenon. A citizen of France, Belgium, or Germany crosses the internal EU border daily to work in Luxembourg, presenting nothing more than an identity document and undergoing no additional procedure. A Ukrainian beneficiary residing five hundred metres from the same border on the Luxembourgish side cannot cross it to take legal employment in the same French commune of Audun-le-Tiche, because the residence permit is territorially confined to Luxembourg. The distance between these two persons may amount to less than a kilometre; the distance between their legal statuses in the logic of the EU internal market is a magnitude not measurable in kilometres. It is precisely this discrepancy, built into the MLG architecture and reproduced daily at every internal border of the Greater Region, that we conceptualise as cross-border dysfunctionality. Its systemic structure and the points of possible corrective intervention are shown in Figure 2.

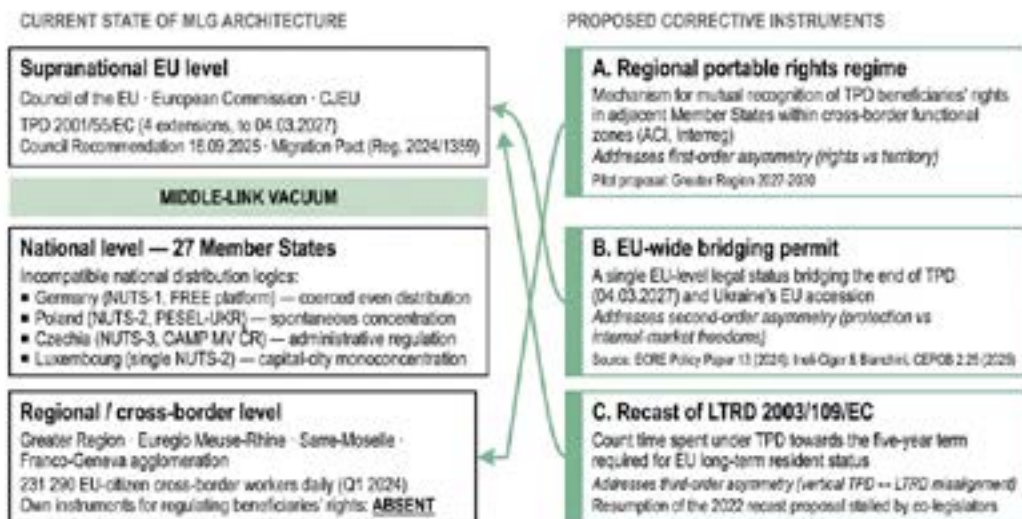


Figure 2. Three-tier MLG architecture and proposed corrective instruments for beneficiaries' rights

*Sources: authorial elaboration based on [19]; [22]; [36]; [16]; [17]; [37].

The Greater Region thus functions as an empirical test of the proposed theoretical frame. If the hypothesis of the structural, not incidental, character of dysfunctionality is correct – and the data set out in this article support that hypothesis – then in any other cross-border functional zone of the EU where the density of cross-border employment of EU citizens is high, an analogous picture should be reproduced with an allowance for scale. Preliminary observations concerning Euregio Meuse-Rhine (about 30 000 daily commuters), Sarre-Moselle, and the Franco-Geneva agglomeration corroborate this prediction. Empirical corroboration of the prediction across other cross-border zones lies beyond the scope of the present article, yet it sets the prospect of subsequent research.

Conclusions and prospects for further research. The study conducted has made it possible to conceptualise cross-border dysfunctionality in the architecture of European Union multi-level governance as a new analytical category of public administration, unfolding through three interrelated dimensions – the asymmetry between the logic of rights and the logic of territory, the asymmetry between the protection regime and the regimes of the economic freedoms of the internal market, and the asymmetry among supranational, national, and regional levels. The category is not a one-off characteristic of a single legal instrument; it reflects a systemic property of the interaction of three subsystems of the Union's public administration under the prolonged persistence of the temporary-protection regime against its originally short-term design.

The empirical verification of the proposed concept on the material of four Member States – Germany, Poland, Czechia, and Luxembourg, which together host about sixty-four per cent of all Ukrainian temporary-protection beneficiaries in the EU – has confirmed the working hypothesis. The four countries operate within four mutually incompatible operational rationalities for the spatial distribution of beneficiaries, not aligned with one another either in NUTS level of management, or in registries of record-keeping, or in mechanisms of regular reporting to the common European statistical service. This incompatibility reproduces itself particularly acutely in the cross-border functional zones where the national models come into geographic contact – above all in the Greater Region.

The political component of the problem deserves a distinct emphasis. The supranational level of the EU, in its most recent official acts – Council Implementing Decision 2025/1460 on the fourth extension of TPD, the Council Recommendation of 16 September 2025, and Regulation 2024/1359 within the Migration Pact – does not dissolve the fragmentation but, in fact, consolidates it, orienting Member States towards differentiated national pathways out of the protection regime. At the same time, the European Parliament, through its research service EPRS, publicly acknowledges the unfilled space between TPD, LTRD, and enlargement policy. This conjunction legitimises the authorial framing of the question and opens a political window for its practical application up to March 2027.

From what has been said, it follows that the need for a revision of European legislation is not a theoretical recommendation but something that follows from the very structural make-up of the MLG architecture. The revision should cover three levels. The horizontal level – the introduction of a regional regime of portability of beneficiaries' rights in cross-border functional zones, piloted through Interreg instruments. The vertical level – the resumption of the stalled reform of the Long-Term Residents Directive 2003/109/EC, with time spent under temporary protection counted towards the required five-year term. The strategic level – the design of an EU-wide bridging permit that links the conclusion of the temporary-

protection regime to the trajectory of Ukraine's accession, in keeping with the logic of the sixth wave of Union enlargement.

The prospects for further research are outlined in three directions. First – verification of the proposed theoretical frame on the material of other cross-border functional zones of the European Union, above all Euregio Meuse-Rhine and Sarre-Moselle, with measurement of the reproducibility of the regularity across variations in scale. Second – an empirical alignment of the authorial concept with Ukraine's accession-negotiation agenda under clusters 2 and 3, where the position of temporary-protection beneficiaries could be articulated as a self-standing negotiating position of Ukraine. Third – longitudinal observation of the evolution of EU instruments in the period up to March 2027, opening the possibility of recording the moment of transition from conceptual reflection to the practical institutionalisation of the middle MLG level.

REFERENCES

1. Malynovska, O.A. (2023). Prospects of the legal status of Ukrainian refugees in Europe after the expiration of temporary protection: an expert commentary. National Institute for Strategic Studies. <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/perspektyvy-pravovoho-statusu-ukrayinskykh-bizhentsiv-u-yevropi-pislya> [in Ukrainian].
2. Malynovska, O.A. (2024). Ukrainian war refugees in Europe: between integration and return: an analytical study. National Institute for Strategic Studies. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/ukrayinski-bizhentsi-viyny-v-yevropi-mizh-intehratsiyeyu-ta> [in Ukrainian].
3. Malynovska, O.A. (2025). "To leave – to return – to remain": forced migrants from Ukraine in the fourth year of uncertainty: an analytical study. National Institute for Strategic Studies. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/vyyikhaty-povernutys-zalyshytys-vymusheni-mihranty-z-ukrayiny-v> [in Ukrainian].
4. Pitiulych, M.M., Fedak, Yu.Yu., Hembik, M.V., & Tyrpak, S.B. (2024). Current trends and approaches to regulating migration mobility of the population under wartime conditions. *Regional Economics*, 2, 103–112. <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2024-2-10> [in Ukrainian].
5. Agape. (2024, September 23). *Projections cross-border commuters: Latest analysis based on IGSS and STATEC data*. Agence d'urbanisme et de développement durable de Lorraine nord. <https://en.paperjam.lu/article/growth-in-number-of-cross-bord>
6. Bache, I., & Flinders, M. (Eds.). (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199259259.001.0001>
7. BAMF. (2025). The change in the population structure of Ukrainian refugees in Germany between the end of 2022 and mid-2024: Brief Analysis 4/2025. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse4-2025-ibs-bevoelkerungsstruktur-ukr-gefluechtete.html>
8. Börzel, T.A., & Risse, T. (2012). From Europeanisation to diffusion: Introduction. *West European Politics*, 35(1), 1–19. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.631310>
9. Churadze, E., & Jansone, E. (2026). Transitioning to what? Legal statuses available after temporary protection for people displaced from Ukraine (ECRE Working Paper 22). European Council on Refugees and Exiles. https://ecre.org/wp-content/uploads/2026/02/ECRE-Working-Paper-22_Transitioning-to-What_Legal-Statuses-Available-After-Temporary-Protection-for-People-Displaced-from-Ukraine_Paper-1.pdf
10. Court of Justice of the European Union. (2024). Joined Cases C-244/24 and C-290/24 [Kaduna]: Judgment of the Court.
11. Court of Justice of the European Union. (2025, November 20). Case C-195/25 [Framholm]: Judgment of the Court.
12. Court of Justice of the European Union. (2025, February 27). Case C-753/23 [Krasiliva]: Judgment of the Court (Tenth Chamber). ECLI:EU:C:2025:133. <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ecj/2025/en/149601>
13. Council of the European Union. (2001). Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. *Official Journal of the European Union*, L 212, 12–23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0055>

14. Council of the European Union. (2004). Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. *Official Journal of the European Union*, L 16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003L0109>
15. Council of the European Union. (2022). Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. *Official Journal of the European Union*, L 71. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022D0382>
16. Council of the European Union. (2025, June 13). Council Implementing Decision (EU) 2025/1460 extending temporary protection for displaced persons from Ukraine to 4 March 2027 [Press release]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/13/eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection-for-refugees-from-ukraine/>
17. Council of the European Union. (2025, September 16). Council Recommendation on a coordinated approach to the transition out of temporary protection for displaced persons from Ukraine [Press release]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/09/16/protection-of-displaced-ukrainians-council-adopts-recommendation-about-transition-out-of-temporary-protection/>
18. Durand, F., & Nelles, J. (2014). Binding cross-border regions: An analysis of cross-border governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 105(5), 573–590. <https://doi.org/10.1111/tesg.12063>
19. European Council on Refugees and Exiles. (2024). Transitioning out of the Temporary Protection Directive: Lessons learned and opportunities (Policy Paper 13). https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/02/ECRE-Policy-Paper-13_Transitioning-Out-of-the-Temporary-Protection-Directive.pdf
20. European Council on Refugees and Exiles. (2026, March 5). Fourth anniversary of the activation of the Temporary Protection Directive. <https://ecre.org/fourth-anniversary-of-the-activation-of-the-temporary-protection-directive/>
21. European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj>
22. European Policy Centre. (2025). An unambitious exit from temporary protection? Fragmentation and risks ahead. <https://www.epc.eu/publication/temporary-protection-risks-ahead/>
23. European Parliamentary Research Service. (2024). Temporary Protection Directive: Briefing. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762373/EPRS_BRI\(2024\)762373_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762373/EPRS_BRI(2024)762373_EN.pdf)
24. European Parliamentary Research Service. (2025, June 25). Transitioning out of temporary protection for displaced people from Ukraine [Blog post]. EP Think Tank. <https://epthinktank.eu/2025/06/25/transitioning-out-of-temporary-protection-for-displaced-people-from-ukraine/>
25. European Commission. (2025). Proposal for a Council Recommendation: COM(2025) 650 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0650>
26. European Commission. (2025, November 4). 2025 Enlargement Package: Progress towards EU membership of key enlargement partners [Press release]. https://enlargement.ec.europa.eu/news/2025-enlargement-package-shows-progress-towards-eu-membership-key-enlargement-partners-2025-11-04_en
27. European Commission. (2025). Fleeing Ukraine: Your rights in the EU. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-your-rights-eu_en
28. Eurostat. (2026). NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics: Correspondence tables. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/correspondence-tables>
29. Eurostat. (2026). Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics: Dataset as of February 2026. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics
30. Grabbe, H. (2006). The EU's transformative power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230510302>
31. Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
32. International Centre for Migration Policy Development. (2025, March 4). Phasing out temporary protection? Shaping EU policies through national experiences [Blog post]. <https://www.icmpd.org/blog/2025/phasing-out-temporary-protection-shaping-eu-policies-through-national-experiences>

33. Ineli-Ciger, M. (2024, December). No surprises here: What is discretionary remains discretionary [Blog post]. EU Law Analysis. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/12/no-surprises-here-what-is-discretionary.html>
34. Ineli-Ciger, M. (2025, March 3). The CJEU rules on multiple temporary protection applications but leaves key questions unanswered [Blog post]. EU Law Analysis. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2025/03/the-cjeu-rules-on-multiple-temporary.html>
35. Ineli-Ciger, M. (2025, November 21). Misreading the Temporary Protection Directive? [Blog post]. EU Law Analysis. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2025/11/misreading-temporary-protection.html>
36. Ineli-Ciger, M., & Bianchini, K. (2025). Beyond temporariness: Policy options for Ukrainians under EU temporary protection in 2025 (College of Europe Policy Brief CEPOB #2.25). <https://www.researchgate.net/publication/392551750>
37. Kiryukhin, O., Wille, C., Yampolskyi, D., & Yampolskyi, M. (2026). Application of dynamical systems theory for cross-border cooperation in the Greater Region (UniGR-CBS Working Paper 29). UniGR-Center for Border Studies. <https://doi.org/10.5281/zenodo.18412271>
38. Klatt, M. (2020). The so-called 2015 migration crisis and Euroscepticism in border regions: Facing re-bordering trends in the Danish-German borderlands. *Geopolitics*, 25(3), 567–586. <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1557149>
39. Luxembourg Institute of Socio-Economic Research, & Department of Spatial Planning. (2025, May 13). Cross-border workers constitute 47% of Luxembourg's 500k workforce in 2023 [Press release]. <https://www.chronicle.lu/category/surveys-reports/54808-cross-border-workers-constitute-47-of-luxembourgs-500k-workforce-in-2023>
40. Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford University Press.
41. Monaco, G. (2025, June 10). *Towards temporary prolonged protection?* [Blog post]. EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog. <https://eumigrationlawblog.eu/towards-temporary-prolonged-protection/>
42. Perkmann, M. (2003). Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 153–171. <https://doi.org/10.1177/0969776403010002004>
43. Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.0001>
44. Ragin, C.C. (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press.
45. Scharpf, F.W. (1988). The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3), 239–278. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>
46. Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.
47. Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (Eds.). (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Cornell University Press.
48. UNHCR Czechia. (2024). Temporary protection in the Czech Republic: Guidance. United Nations High Commissioner for Refugees. <https://help.unhcr.org/czech/information-for-people-from-ukraine/about-temporary-protection-in-the-czech-republic/>
49. UNHCR Europe. (2024). Resources for employers in Luxembourg. United Nations High Commissioner for Refugees. <https://www.unhcr.org/europe/resources-employers-luxembourg>
50. UNHCR. (2024). Regional Refugee Response for the Ukraine Situation 2024: Poland chapter. United Nations High Commissioner for Refugees. <https://reliefweb.int/report/poland/regional-refugee-response-ukraine-situation-2024-poland-chapter-enpl>
51. Weber, M. (1949). *The methodology of the social sciences*. Free Press.
52. Wille, C. (2015). *Spaces of expertise: The making of cross-border regions*. University of Luxembourg Press.
53. Wille, C. (2023). Complex borders: Analytical problems and perspectives. In *Exploring the borderscape*. Transcript Verlag.

The article was received by the editors 03.04.2026.

The article is recommended for printing 03.05.2026.

Published 30.05.2026.

Кірюхін Олексій Михайлович,
асоційований науковий співробітник,
Центр прикордонних досліджень UniGR, Люксембурзький університет
11, Porte des Sciences, L-4366 Esch-sur-Alzette, Люксембург
e-mail: kiryukhin.research@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8797-1417>

ТРАНСКОРДОННІ АСИМЕТРІЇ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ В ЄС: ПРИКЛАД ГРОМАДЯН УКРАЇНИ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ ПІД ТИМЧАСОВИМ ЗАХИСТОМ

Анотація. Стаття присвячена концептуалізації транскордонної дисфункціональності в архітектурі багаторівневого управління Європейського Союзу як нової аналітичної категорії публічного управління. Актуальність зумовлена безпрецедентною ситуацією, за якою близько 4,40 млн українських громадян (на февраль 2026 р.) перебувають у ЄС під тимчасовим захистом (TPD 2001/55/EC), тоді як Україна є країною-кандидатом на вступ із завершеним скринінгом *acquis*. Метою дослідження є концептуальне та емпіричне обґрунтування трьох вимірів асиметрії MLG – між логікою прав та логікою території, між режимом захисту та режимами свобод внутрішнього ринку, між наднаціональним, національним та регіональним рівнями управління. Застосовано три методологічні підходи: системний (теорія Н. Лумана, теорія динамічних систем), історико-логічний (реконструкція еволюції TPD від 2001 р. до чотирьох продовжень) та порівняльний (типологічний метод Ч. Рагіна, ідеально-типова конструкція М. Вебера). Емпіричною базою є офіційні дані Євростату, BAMF, UNHCR і LISER. Порівняльний аналіз Німеччини, Польщі, Чехії та Люксембургу – країн, що приймають близько 64% усіх БВЗ Союзу, – підтверджує гіпотезу про структурний характер фрагментації *post-TP* режимів: чотири несумісні національні логіки розподілу коефіцієнтів, що розрізняються у шість разів (6,5 vs 36,6 на 1000 осіб). Фокусним кейсом обрано Великий регіон, де 231 290 фронтальєрів-громадян ЄС щоденно перетинають кордон до Люксембургу, тоді як ~4 200 українських БВЗ заблоковані територіальною прив'язкою ст. 8(1) TPD. Практична цінність полягає у формуванні аналітичного інструментарію для переговорної позиції України у кластерах 2 та 3 вступних переговорів та пропозиції трьох коригувальних інструментів: регіональний портативний режим *regime*, EU-wide bridging permit, реформа LTRD 2003/109/EC.

Ключові слова: багаторівневе управління, транскордонна дисфункціональність, тимчасовий захист, регіональна політика, Великий регіон, розширення ЄС, українські біженці, *portable rights*, EU-wide bridging permit.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Малиновська О. А. Перспективи правового статусу українських біженців у Європі після закінчення терміну дії тимчасового захисту : коментар експерта. Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ, 2023. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/perspektyvy-pravovoho-statusu-ukrayinskykh-bizhentsiv-u-yevropi-pislya> (accessed: 02.04.2026).
2. Малиновська О. А. Українські біженці війни в Європі : між інтеграцією та поверненням : аналіт. дослідж. Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ, 2024. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/ukrayinski-bizhentsi-viyny-v-yevropi-mizh-intehratsiyeyu-ta> (accessed: 02.04.2026).
3. Малиновська О. А. «Вийхати – повернутись – залишитись» : вимушені мігранти з України в умовах четвертого року невизначеності : аналіт. дослідж. Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ, 2025. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/sotsialna-polityka/vyyikhaty-povernutys-zalyshytys-vymusheni-mihranty-z-ukrayiny-v> (accessed: 02.04.2026).
4. Пітюлич М. М., Федак Ю. Ю., Гембік М. В., Тирпак С. Б. Сучасні тенденції та підходи до регулювання міграційної мобільності населення в умовах війни. *Регіональна економіка*. 2024. № 2. С. 103–112. <https://doi.org/10.36818/1562-0905-2024-2-10>
5. Agape. Projections cross-border commuters : latest analysis based on IGSS and STATEC data / Agence d'urbanisme et de développement durable de Lorraine nord. 23.09.2024. URL: <https://en.paperjam.lu/article/growth-in-number-of-cross-bord> (accessed: 02.04.2026).
6. Bache I., Flinders M. (eds.). Multi-level governance. Oxford : Oxford University Press, 2004. 256 p. <https://doi.org/10.1093/0199259259.001.0001>

7. BAMF. The change in the population structure of Ukrainian refugees in Germany between the end of 2022 and mid-2024 : Brief Analysis 4/2025 / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg, 2025. URL: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Kurzanalysen/kurzanalyse4-2025-ibs-bevoelkerungsstruktur-ukr-gefluechtete.html> (accessed: 02.04.2026).
8. Börzel T. A., Risse T. From Europeanisation to diffusion : introduction. *West European Politics*. 2012. Vol. 35, no. 1. P. 1–19. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.631310>
9. Churadze E., Jansone E. Transitioning to What? Legal Statuses Available After Temporary Protection for People Displaced from Ukraine : ECRE Working Paper 22. Brussels : ECRE, 2026. URL: https://ecre.org/wp-content/uploads/2026/02/ECRE-Working-Paper-22_Transitioning-to-What_Legal-Statuses-Available-After-Temporary-Protection-for-People-Displaced-from-Ukraine_Paper-1.pdf (accessed: 02.04.2026).
10. CJEU. Joined Cases C-244/24 and C-290/24 [Kaduna] : Judgment of the Court (decision of December 2024). Court of Justice of the European Union. 2024.
11. CJEU. Case C-195/25 [Framholm] : Judgment of the Court, 20.11.2025 / Court of Justice of the European Union. 2025.
12. CJEU. Case C-753/23 [Krasiliva] : Judgment of the Court (Tenth Chamber), 27.02.2025. ECLI:EU:C:2025:133 / Court of Justice of the European Union. URL: <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/ecj/2025/en/149601> (accessed: 02.04.2026).
13. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. OJ L 212, 7.8.2001. P. 12–23. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0055> (accessed: 02.04.2026).
14. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. OJ L 16, 23.1.2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003L0109> (accessed: 02.04.2026).
15. Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. OJ L 71, 4.3.2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022D0382> (accessed: 02.04.2026).
16. Council Implementing Decision (EU) 2025/1460 extending temporary protection for displaced persons from Ukraine to 4 March 2027 : press release of 13.06.2025 / Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/13/eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection-for-refugees-from-ukraine/> (accessed: 02.04.2026).
17. Council Recommendation on a coordinated approach to the transition out of temporary protection for displaced persons from Ukraine : press release of 16.09.2025 / Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/09/16/protection-of-displaced-ukrainians-council-adopts-recommendation-about-transition-out-of-temporary-protection/> (accessed: 02.04.2026).
18. Durand F., Nelles J. Binding cross-border regions : an analysis of cross-border governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. 2014. Vol. 105, no. 5. P. 573–590. <https://doi.org/10.1111/tesg.12063>
19. ECRE. Transitioning Out of the Temporary Protection Directive : Lessons Learned and Opportunities : Policy Paper 13 / European Council on Refugees and Exiles. Brussels, 2024. URL: https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/02/ECRE-Policy-Paper-13_Transitioning-Out-of-the-Temporary-Protection-Directive.pdf (accessed: 02.04.2026).
20. ECRE. Fourth Anniversary of the Activation of the Temporary Protection Directive / European Council on Refugees and Exiles. 05.03.2026. URL: <https://ecre.org/fourth-anniversary-of-the-activation-of-the-temporary-protection-directive/> (accessed: 02.04.2026).
21. Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj> (accessed: 02.04.2026).
22. EPC. An unambitious exit from Temporary Protection? Fragmentation and risks ahead / European Policy Centre. Brussels, 2025. URL: <https://www.epc.eu/publication/temporary-protection-risks-ahead/> (accessed: 02.04.2026).
23. EPRS. Temporary Protection Directive : briefing / European Parliamentary Research Service. Brussels, 2024. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762373/EPRS_BRI\(2024\)762373_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762373/EPRS_BRI(2024)762373_EN.pdf) (accessed: 02.04.2026).
24. EPRS. Transitioning out of temporary protection for displaced people from Ukraine : EP Think Tank blog post of 25.06.2025 / European Parliamentary Research Service. URL: <https://>

- ephtinktank.eu/2025/06/25/transitioning-out-of-temporary-protection-for-displaced-people-from-ukraine/ (accessed: 02.04.2026).
25. European Commission. Proposal for a Council Recommendation : COM(2025) 650 final / European Commission. Brussels, 2025. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0650> (accessed: 02.04.2026).
 26. European Commission. 2025 Enlargement Package : progress towards EU membership of key enlargement partners : press release of 04.11.2025 / European Commission. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/news/2025-enlargement-package-shows-progress-towards-eu-membership-key-enlargement-partners-2025-11-04_en (accessed: 02.04.2026).
 27. European Commission. Fleeing Ukraine : Your rights in the EU / European Commission. 2025. URL: https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/information-people-fleeing-war-ukraine/fleeing-ukraine-your-rights-eu_en (accessed: 02.04.2026).
 28. Eurostat. NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics : correspondence tables / Eurostat. 2026. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/correspondence-tables> (accessed: 02.04.2026).
 29. Eurostat. Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics : dataset as of February 2026 / Eurostat. 2026. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics (accessed: 02.04.2026).
 30. Grabbe H. The EU's transformative power : Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2006. 256 p. <https://doi.org/10.1057/9780230510302>
 31. Hooghe L., Marks G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*. 2003. Vol. 97, no. 2. P. 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
 32. ICMPD. Phasing out temporary protection? Shaping EU policies through national experiences. International Centre for Migration Policy Development. Vienna, 04.03.2025. URL: <https://www.icmpd.org/blog/2025/phasing-out-temporary-protection-shaping-eu-policies-through-national-experiences> (accessed: 02.04.2026).
 33. Ineli-Ciger M. No surprises here : what is discretionary remains discretionary : blog post. EU Law Analysis. December 2024. URL: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/12/no-surprises-here-what-is-discretionary.html> (accessed: 02.04.2026).
 34. Ineli-Ciger M. The CJEU rules on multiple temporary protection applications but leaves key questions unanswered : blog post of 03.03.2025. EU Law Analysis. URL: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2025/03/the-cjeu-rules-on-multiple-temporary.html> (accessed: 02.04.2026).
 35. Ineli-Ciger M. Misreading the Temporary Protection Directive? : blog post of 21.11.2025. EU Law Analysis. URL: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2025/11/misreading-temporary-protection.html> (accessed: 02.04.2026).
 36. Ineli-Ciger M., Bianchini K. Beyond Temporariness : Policy Options for Ukrainians Under EU Temporary Protection in 2025 : College of Europe Policy Brief CEPOB #2.25. Bruges, 2025. URL: <https://www.researchgate.net/publication/392551750> (accessed: 02.04.2026).
 37. Kiryukhin O., Wille C., Yampolskyi D., Yampolskyi M. Application of Dynamical Systems Theory for Cross-Border Cooperation in the Greater Region : UniGR-CBS Working Paper 29. Luxembourg : UniGR-Center for Border Studies, 2026. <https://doi.org/10.5281/zenodo.18412271>
 38. Klatt M. The so-called 2015 migration crisis and Euroscepticism in border regions : facing re-bordering trends in the Danish-German borderlands. *Geopolitics*. 2020. Vol. 25, no. 3. P. 567–586. <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1557149>
 39. LISER, DATer. Cross-Border Workers Constitute 47% of Luxembourg's 500k Workforce in 2023 : press release of 13.05.2025 / Luxembourg Institute of Socio-Economic Research ; Department of Spatial Planning. URL: <https://www.chronicle.lu/category/surveys-reports/54808-cross-border-workers-constitute-47-of-luxembourgs-500k-workforce-in-2023> (accessed: 02.04.2026).
 40. Luhmann N. Social Systems. Stanford : Stanford University Press, 1995. 627 p.
 41. Monaco G. Towards Temporary Prolonged Protection? : blog post of 10.06.2025. EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/towards-temporary-prolonged-protection/> (accessed: 02.04.2026).
 42. Perkmann M. Cross-border regions in Europe : significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and Regional Studies*. 2003. Vol. 10, no. 2. P. 153–171. <https://doi.org/10.1177/0969776403010002004>

43. Piattoni S. The theory of multi-level governance : conceptual, empirical, and normative challenges. Oxford : Oxford University Press, 2010. 288 p. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.0001>
44. Ragin C. C. The Comparative Method : Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley : University of California Press, 1987. 185 p.
45. Scharpf F. W. The joint-decision trap : lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*. 1988. Vol. 66, no. 3. P. 239–278. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1988.tb00694.x>
46. Scharpf F. W. Governing in Europe : Effective and democratic? Oxford : Oxford University Press, 1999. 243 p.
47. Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (eds.). The Europeanization of Central and Eastern Europe. Ithaca : Cornell University Press, 2005. 256 p.
48. UNHCR Czechia. Temporary Protection in the Czech Republic : guidance / United Nations High Commissioner for Refugees. Prague, 2024. URL: <https://help.unhcr.org/czech/information-for-people-from-ukraine/about-temporary-protection-in-the-czech-republic/> (accessed: 02.04.2026).
49. UNHCR Europe. Resources for employers in Luxembourg / United Nations High Commissioner for Refugees. 2024. URL: <https://www.unhcr.org/europe/resources-employers-luxembourg> (accessed: 02.04.2026).
50. UNHCR. Regional Refugee Response for the Ukraine Situation 2024 : Poland Chapter / United Nations High Commissioner for Refugees. Warsaw, 2024. URL: <https://reliefweb.int/report/poland/regional-refugee-response-ukraine-situation-2024-poland-chapter-enpl> (accessed: 02.04.2026).
51. Weber M. The Methodology of the Social Sciences. New York : Free Press, 1949. 188 p.
52. Wille C. Spaces of expertise : the making of cross-border regions. Luxembourg : University of Luxembourg Press, 2015.
53. Wille C. Complex borders : analytical problems and perspectives. Exploring the Borderscape. Bielefeld : Transcript Verlag, 2023.

Стаття надійшла до редакції 03.04.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 03.05.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р

ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-07>
УДК 351:340.13:004(477)

Кудь Александр Александрович,
доктор філософії з публічного управління та адміністрування,
генеральний директор Товариства з обмеженою відповідальністю «Сімкорд»,
вул. Отакара Яроша, 18А, м. Харків, 61166, Україна
e-mail: Alexander.Kud@simcord.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5753-7421>

ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ІНФОРМАЦІЙНОГО РЕСУРСУ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЦИФРОВОГО СУВЕРЕНІТЕТУ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Анотація. У статті проведено концептуально-теоретичне дослідження проблеми визнання інформаційного ресурсу самостійним об'єктом публічно-управлінських правовідносин у контексті забезпечення цифрового суверенітету України. Запропоновано концепт «об'єктного дефіциту» публічного управління в цифрову епоху, за якого реальний предмет цифрових відносин – інформаційний ресурс – не має юридично визнаного статусу і саме тому залишається поза безпосереднім регуляторним впливом держави. Систематизовано базові ознаки інформаційного ресурсу як самостійного об'єкта правовідносин у трирівневій рамці: технологічний, економіко-правовий та інформаційно-прикладний рівні постають як єдина система його кваліфікації. Виокремлено його похідність від первинного активу, належність до результатів інтелектуальної діяльності та функціональну унікальність у середовищі децентралізованої інформаційної платформи. Обґрунтовано, що цей дефіцит породжує триєдину асиметрію цифрової взаємодії – суб'єктності, довіри і цінності – і може бути подоланий лише через категоріальне оновлення базової об'єктно-суб'єктної моделі публічного управління, а не шляхом удосконалення окремих галузевих законів. Доведено, що визнання правосуб'єктності інформаційного ресурсу є передумовою для двох публічно-управлінських механізмів: довірених інформаційних ресурсів за принципом «право реалізується через довірену цифрову інфраструктуру» і цифрової безбар'єрності як інклюзивного правосуб'єктного доступу. Запропоновано напрями змін у державній і обласних політиках України на цикл 2026–2030 рр. Кореневою проблемою, на яку спрямовано дослідження, є системна неспроможність наявної моделі публічного управління регулювати цифрові відносини без юридичного визнання їх реального предмета – інформаційного ресурсу. Стаття відкриває серію одноосібних публікацій автора, присвячену послідовному розкриттю цієї кореневої проблеми у понятійному, нормативному, інституційному та інструментальному вимірах.

Ключові слова: інформаційний ресурс; цифровий суверенітет; публічне управління; децентралізовані інформаційні платформи; віртуальний актив; об'єктний дефіцит; асиметрія цифрової взаємодії; шарингова економіка даних; цифрова безбар'єрність.

Як цитувати: Кудь А. А. Правосуб'єктність інформаційного ресурсу як передумова цифрового суверенітету у публічному управлінні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 127–147. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-07>

In cites: Kud, A.A. (2026). Legal Personality of an Information Resource as a Precondition for Digital Sovereignty in Public Administration. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 127–147. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-07> [in Ukrainian].

Постановка проблеми у загальному вигляді і визначення раніше не визначених аспектів. Один із відомих парадоксів цифрової трансформації публічного управління полягає у тому, що чим масштабніше держави намагаються регулювати цифрову сферу, тим менший реальний контроль вони мають над процесами, які в ній відбуваються. Зростає кількість законів про захист персональних даних, ускладнюються регуляторні режими щодо платформ, з'являються спеціалізовані відомства – і паралельно відбувається протилежне: концентрація фактичної влади у глобальних інформаційних платформ зростає, цифровий слід громадянина монетизується без його реальної згоди, а держава дедалі частіше виявляється у позиції наздоганяючого регулятора. Ця асиметрія – не тимчасовий збій, а системна риса наявної моделі, і вона потребує саме публічно-управлінського пояснення, а не суто технологічного чи економічного.

Класична школа публічного управління виходить із того, що адміністративна діяльність завжди має чітко окреслений об'єкт – територію, природний ресурс, суспільну послугу, конкретне правовідношення. Об'єкт є не формальною деталлю, а онтологічною умовою регулювання: без зрозумілого, юридично визнаного об'єкта неможливо ані описати правовідносини, ані визначити їх суб'єктів, ані встановити межі повноважень публічної влади. У цифровому ж середовищі цей об'єкт «вислизає». Те, що насправді циркулює, формує цінність і визначає поведінку учасників – структуровані потоки інформації про осіб, операції, активи, процеси, – не має ані власної правосуб'єктності, ані сталого режиму обігу, ані визнаного місця у системі об'єктів публічного управління. Держава регулює персональні дані як вузький фрагмент інформації, електронні сервіси як форму надання послуг, реєстри як технічну інфраструктуру, проте реальний предмет суспільних відносин – інформаційний ресурс як сутнісно новий об'єкт – залишається у нормативно-правовій сірій зоні.

Цю проблему вже сформульовано у дослідженнях природи віртуальних активів: одна з ключових перешкод сучасної нормотворчості полягає у спробах регулювати об'єкт, не розібравшись у природі його походження, що неминуче призводить до правових деформацій і помилкового встановлення режиму [9]. Для приватного права це питання вже артикульоване й частково осмислене; для публічного управління – практично ні. Саме тому тези про класифікацію віртуальних активів за технологічною, економіко-правовою та інформаційно-прикладною природою [9], а також про децентралізовані інформаційні платформи як інструмент модернізації публічного управління [20; 10] потребують продовження у напрямі, який ще не отримав належного розроблення, – у напрямі категоріального вписування інформаційного ресурсу як самостійного об'єкта саме публічно-управлінських, а не лише цивільних правовідносин.

Об'єктом дослідження є механізм публічного управління в умовах цифрової трансформації; предметом – правосуб'єктність інформаційного ресурсу як передумова цифрового суверенітету. Цифровий суверенітет слід розуміти тут не як ізоляціоністську конструкцію й не як технологічну автаркію, а як здатність публічної влади та суспільства зберігати контроль над структуруванням й обігом інформаційних ресурсів, що циркулюють у межах юрисдикції і впливають на життя громадян. У цьому розумінні цифровий суверенітет залежить не від кордонів дата-центрів, а від того, чи має держава юридичний доступ до самої причини відносин – до інформаційного ресурсу як їх об'єкта.

Огляд літератури. Питання про природу об'єкта публічного управління має тривалу інтелектуальну історію. У класичній доктрині нової доби – від веберівського проєкту раціональної бюрократії до повоєнних розробок з адміністративного права – об'єктом регулювання слугували матеріальні і нормативні сутності з чітко окресленими межами: територія, бюджет, державна послуга, нормативний акт, конкретне правовідношення. Українська школа державного управління успадкувала цю рамку через серію фундаментальних праць другої половини XX і початку XXI ст. [1; 2; 4], у яких послідовно сформульовано поняття об'єкта державного управління, опрацьовано інституційну архітектуру публічної влади та обґрунтовано принципи делегування і розмежування повноважень. У безпековому контурі ця рамка отримала поглиблення через визначення системних засад національної безпеки і поступовий перехід від «державного» до «публічного» управління із включенням у поле розгляду недержавних суб'єктів і громадянського суспільства [3; 15; 16]. Спільне у всіх цих традиціях те, що об'єктна рамка в них залишилася переважно індустріальною за своєю природою: вона не передбачала структурованих потоків інформації як самостійних об'єктів регулювання.

Перехід до постіндустріальної проблематики у вітчизняному дослідницькому полі окреслився впродовж останніх років. У роботах О. В. Карпенка запропоновано триєдиний – інституційний, технологічний, антропологічний – розгляд цифрової трансформації публічного управління, у межах якого антропологічний вимір отримує особливе значення; цифрову трансформацію юрисдикцій кваліфіковано одночасно як виклик для традиційного публічного управління і як його закономірну еволюцію [6]; на матеріалі публічно-приватного партнерства навколо спортивної інфраструктури показано, як категорія платформи переростає інструментальний рівень і починає формувати власне середовище правовідносин [5]. Безпосереднім емпірико-теоретичним містком до проблематики цифрового суверенітету слугує платформна модель громадянської участі в концепції smart-city для повоєнних українських міст [18]: у ній обґрунтовано, що архітектура цифрової платформи може виступати інтеграційним середовищем багатостороннього публічно-приватного громадянського партнерства, а ефективність такого середовища напряму залежить саме від статусу інформаційного ресурсу як його об'єкта.

Паралельно з публічно-управлінською традицією розгортається лінія робіт із комплексної природи віртуальних активів, у межах якої інформаційний ресурс уперше системно отримав власну категоріальну рамку. У [9] обґрунтовано трирівневу класифікацію віртуальних активів за принципом комплексності їхньої природи (технологічної, економіко-правової, інформаційно-прикладної); виокремлено категорію токенизованого активу і її різновиди; інформаційний ресурс цифрового активу окреслено як самостійний об'єкт правовідносин і об'єкт інтелектуальної власності власника первинного активу [9, с. 78–80]. У продовженні цієї лінії [20] показано, як децентралізовані інформаційні платформи трансформують саму архітектуру публічного управління, переносючи частину функцій довіри з адміністративного апарату у програмно-протокольний рівень; у [10] здійснено порівняльний аналіз глобальних і державних регуляторних практик щодо віртуальних активів та запропоновано підхід для України. Сукупно ця група публікацій утворює ту теоретичну базу, на якій ця стаття ставить наступне за логікою питання: як категорія інформаційного ресурсу, юридично відпрацьована у приватноправовому полі, може бути перенесена у поле саме публічного управління і які системні наслідки це матиме.

Нарешті – нормативно-аналітичний контур Європейського Союзу і провідних міжнародних організацій 2022–2024 рр. Регламент (ЄС) 2022/868 [23] закріпив категорію «послуг посередництва даних» (data intermediation services), запровадив поняття «альтруїзму даних» (data altruism) і визначив інституційні передумови довіреного обігу даних у межах ЄС. Регламент (ЄС) 2023/2854 [24] продовжив цю лінію через правила доступу до даних, що генеруються підключеними пристроями, і встановлення обов'язків ділитися даними у визначених категоріях відносин. Доповідь ОЕСР Going Digital Toolkit 2024 р. [22] зафіксувала поняття data governance ecosystems як рамку для координації дій публічного, приватного та громадянського секторів навколо даних. Особливої уваги заслуговують роботи з цифрового суверенітету і публічної вартості [21], доповідь Світового економічного форуму про справедливую економіку даних [25] і праці з етики штучного інтелекту [19]. Ці джерела демонструють, що практика випереджає теорію: інституційні рішення вже формуються, проте категоріальна основа – саме поняття об'єкта – у них залишається імпліцитною. Заповнити цей пробіл і є завданням нашої статті, що відкриває серію одноосібних публікацій, у якій корінна проблема об'єктного дефіциту буде послідовно розгорнута у понятійному, нормативному, інституційному та інструментальному вимірах.

Мета статті. Метою статті є обґрунтувати правосуб'єктність інформаційного ресурсу як самостійного об'єкта публічно-управлінських правовідносин у контексті забезпечення цифрового суверенітету України. Завдання дослідження: концептуалізувати «об'єктний дефіцит» публічного управління в цифрову епоху; систематизувати ознаки інформаційного ресурсу як самостійного об'єкта правовідносин у трирівневій рамці його похідності; розкрити триєдину асиметрію цифрової взаємодії як прямий наслідок цього дефіциту; обґрунтувати два публічно-управлінські механізми, що відкриваються за визнання правосуб'єктності інформаційного ресурсу, – механізм довірених інформаційних ресурсів за принципом «право реалізується через довірену цифрову інфраструктуру» і механізм цифрової безбар'єрності як інклюзивного правосуб'єктного доступу; окреслити напрями змін у державній і регіональній політиках України на цикл 2026–2030 рр.

Методологія дослідження. Логіка цього дослідження є індуктивною і виходить із спостереження за стійкими розривами між нормативною рамкою цифрового регулювання і фактичним перебігом цифрових відносин. В основу покладено переконання, що проблема не у нормотворчій техніці і не у швидкості ухвалення законів, а у відсутності у класичній об'єктно-суб'єктній моделі публічного управління того об'єкта, який реально циркулює у цифровому просторі і визначає поведінку учасників. Із цього твердження природно розгортається й уся послідовність викладу: спершу фіксується сама нестача – об'єктний дефіцит публічного управління; далі окреслюються контури того об'єкта, якого бракує, – інформаційний ресурс у трирівневій рамці його природи; за цим описуються наслідки нестачі для трьох ключових учасників цифрової взаємодії – громадянина, платформи і держави – у вигляді триєдиної асиметрії; і нарешті проступають два механізми публічного управління, що відкриваються за умови визнання правосуб'єктності інформаційного ресурсу, та контури відповідних змін у державній і обласних політиках України.

Дослідження поєднує три напрями роботи з матеріалом. Перший – критичне читання нормативно-правових документів, серед яких Конституція

України [8], Цивільний кодекс України [17], профільні закони про інформацію, захист персональних даних, електронні комунікації та електронну ідентифікацію [11; 12; 13; 14], а також ключові нормативні акти ЄС у сфері даних [23; 24]; кожен документ читається на двох рівнях – задекларованої категоріальної архітектури та фактичної придатності для регулювання інформаційного ресурсу як самостійного об'єкта. Другий – це вже і теоретичне моделювання, що «розвиває» класифікацію віртуальних активів [9] із базовою моделлю об'єктно-суб'єктної структури публічного управління [1; 15; 16] і дає у підсумку концептуальну рамку інформаційного ресурсу як самостійного об'єкта публічно-управлінських правовідносин. Третій – концептуальна діагностика, у межах якої побудована модель зіставляється з нормативно-аналітичними матеріалами міжнародних організацій 2022–2024 рр. [22; 23; 24] і з вітчизняним полем досліджень платформних механізмів публічного управління [5; 6; 18]. Робота не вдається до кількісного оцінювання і свідомо обмежується концептуальним рівнем, оскільки її мета – категоріальна, а не вимірjuвальна.

Окремо важливо позначити дослідницький контекст, у якому ця стаття народжується. Вона є природним продовженням багаторічної інженерно-теоретичної роботи автора в межах діяльності ІТ-компанії «Сімкорд» (м. Харків) і співпраці з громадською організацією «Науково-дослідний центр економіко-правових рішень у сфері застосування технологій розподіленого реєстру» (далі – ГО «НДЦ блокчейн-рішень»). У цих двох інституційних середовищах протягом понад десяти років опрацьовувалися практичні завдання побудови децентралізованих інформаційних платформ, проектування криптоконтейнерів як технічного носія інформаційного ресурсу, тестування протокольних механізмів довіри і прикладні задачі токенизації первинних активів. Теоретичні результати, що формувалися паралельно з інженерною практикою, послідовно узагальнено у попередніх публікаціях [9; 10; 20] і у спільних розробках з академічним середовищем [18]; ця стаття переносить ту саму лінію роботи у площину публічно-управлінських правовідносин, де вона ще не була експліцитно сформульована, і саме у такому перенесенні вбачається авторський внесок.

Декларація щодо використання інструментів штучного інтелекту.

Підготовка цієї статті відповідає сучасним академічним стандартам прозорості щодо застосування генеративних моделей. Інструменти штучного інтелекту – великі мовні моделі загального призначення – використовувалися автором виключно як технічне допоміжне середовище: для перевірки граматики і узгодження української наукової стилістики, для пошуку і впорядкування бібліографічних записів за форматом ДСТУ та APA, для технічної верстки таблиць й ілюстративних схем. Жодне з концептуальних положень статті – формулювання поняття об'єктного дефіциту публічного управління, трирівнева рамка природи інформаційного ресурсу, триєдина асиметрія цифрової взаємодії, два публічно-управлінські механізми, обґрунтування політик 2026–2030 рр. – не запозичено з даних генеративних моделей; усі концептуальні рішення є результатом самостійного теоретичного аналізу автора, що ґрунтується на його ж попередніх публікаціях [9; 10; 20], на нормативно-аналітичній базі, цитованій у статті, а також на багаторічному емпіричному матеріалі, накопиченому в межах інженерно-аналітичної практики ІТ-компанії «Сімкорд» і ГО «НДЦ блокчейн-рішень». Відповідно до принципів академічної доброчесності, генеративні моделі не виступали ані співавтором, ані самостійним дже-

релом аргументів; усі цитування і посилання звірено автором уручну за оригінальними джерелами. Автор бере повну відповідальність за зміст роботи, за коректність інтерпретацій цитованих джерел і за обраний категоріальний апарат.

Виклад основного матеріалу. Виклад розгортається індуктивно – від спостереження за категоріальним розривом, через теоретичну рамку, що цей розрив закриває, до двох механізмів публічного управління, що з неї випливають, і конкретних напрямів державної та обласних політик на цикл 2026–2030 рр.

Класична об'єктно-суб'єктна модель публічного управління склалася у дисциплінарному полі індустріальної доби. Об'єктом виступали територія, природний ресурс, населення, соціальна послуга, нормативно врегульовані правовідносини. Кожен із цих об'єктів мав чітко визначені фізичні або юридичні межі, належність, режим обігу, відповідального суб'єкта. Публічна влада вступала в управлінські відносини, маючи перед собою упредметнений об'єкт, з приводу якого формувалися повноваження, процедури і відповідальність.

У цифровому середовищі цей категоріальний апарат працює зі збоями. Реальним предметом більшості сучасних відносин у публічно-управлінській сфері виступає інформаційний ресурс – структурована сукупність даних про особу, об'єкт, процес або правовідношення, що циркулює у певній цифровій інфраструктурі. Однак інформаційний ресурс як такий не має у вітчизняному законодавстві ані самостійної дефініції, ані визначеного режиму обігу, ані суб'єктно-об'єктної конфігурації. Закон України «Про інформацію» [14] оперує поняттям «інформація» у його загальному значенні, Закон України «Про захист персональних даних» [13] виділяє лише вузький фрагмент – персональні дані, Закон України «Про електронні комунікації» [11] регулює інфраструктуру передачі даних, але не самі дані. У результаті виникає те, що ми пропонуємо називати об'єктним дефіцитом публічного управління: реальний предмет цифрових відносин не отримує юридичного статусу об'єкта, що породжує системну неможливість повноцінного публічно-управлінського втручання.

У таблиці 1 зведено базові відмінності між класичним об'єктом публічного управління та інформаційним ресурсом, що дає змогу побачити обсяг категоріального розриву. Відмінності стосуються не периферійних, а саме конститутивних рис об'єкта: способу існування, носія, можливості одночасного перебування у багатьох суб'єктів, режиму обігу, юридичної кваліфікації. Жодна з характеристик класичного об'єкта не переноситься на інформаційний ресурс автоматично, що і пояснює, чому правовий апарат, побудований навколо першого, дає системні збої при спробі застосовувати його до другого.

На нашу думку, науковою основою для виведення інформаційного ресурсу зі статусу імпліцитної категорії у статус самостійного об'єкта правовідносин слугує трирівнева класифікація віртуальних активів, обґрунтована у [9]. У ній принципово важливі для нашого аналізу три положення. Перше: природа віртуального активу є комплексною і поєднує технологічний, економіко-правовий та інформаційно-прикладний рівні; саме на третьому, інформаційно-прикладному, рівні виокремлюється категорія цифрового активу як такого, що ґрунтується на інформаційному ресурсі. Друге: інформаційний ресурс цифрового активу є самостійним об'єктом майнових правовідносин і водночас об'єктом прав інтелектуальної власності власника первинного акти-

ву [9, с. 76]. Третє: інформаційний ресурс має властивості, відмінні від інших видів вихідних активів, – «достовірність, незмінність, структурованість» – які постають саме у середовищі децентралізованої інформаційної платформи [9, с. 75].

Таблиця 1. Об'єктний дефіцит публічного управління: класичний об'єкт versus інформаційний ресурс

Table 1. The object deficit of public administration: classical object versus information resource

Параметр Parameter	Класичний об'єкт ПУ Classic control object	Інформаційний ресурс Information resource
Спосіб існування	Матеріальний або нормативно-правовий	Цифровий, у програмно-апаратному середовищі
Носій	Локалізований у просторі (територія, об'єкт нерухомості, документ)	Розподілений, відтворюваний без втрати оригіналу
Перебування у користуванні	В одного суб'єкта одночасно	Одночасно у багатьох суб'єктів без шкоди оригіналу
Режим обігу	Цивільний оборот речей, прав, послуг	Невизначений; фрагментарно регулюється через персональні дані
Юридична кваліфікація	Усталена (річ, право, інформація як благо)	Невизначена; відсутня самостійна категорія в законодавстві
Об'єктивна цінність	Визначається ринком або нормативом	Визначається мережевим використанням, поза прямим обігом

* Складено автором на основі аналізу Закону України «Про інформацію» [14], Закону України «Про захист персональних даних» [13] і класифікації віртуальних активів [9].

* Compiled by the author based on the analysis of the Law of Ukraine "On Information" [14], the Law of Ukraine "On Personal Data Protection" [13] and the classification of virtual assets [9].

У публічно-управлінському ракурсі ці положення дають змогу зробити крок, що у попередніх роботах залишався за межами цивільно-правового аналізу: визнати інформаційний ресурс самостійним об'єктом саме публічно-управлінських правовідносин. Це визнання має чотири складові, систематизовані нижче.

По-перше, самостійність об'єкта. Інформаційний ресурс не зводиться до жодної з традиційних категорій інформаційного права – ані до «персональних даних», ані до «інформації» у загальному значенні, ані до «бази даних» як об'єкта суміжних прав. Він є саме структурованою сукупністю інформації про первинний актив, що отримує властивості достовірності й незмінності у середовищі децентралізованої інформаційної платформи. По-друге, похідність. Інформаційний ресурс завжди похідний від первинного активу: майна, права, особистого або суспільного блага. Похідність визначається не технологічно, а юридично – через сукупність прав та обов'язків власника первинного активу, відображену в інформаційному ресурсі. По-третє, належність до результатів інтелектуальної діяльності. Сама форма фіксації інформації про первинний актив – структурування, типізація, формалізація відносин – створюється власником первинного активу і має ознаки об'єкта прав інтелектуальної власності [9, с. 76]. По-четверте, середовищна зумовленість. Інформаційний ресурс набуває своїх специфічних властивостей лише у децентралізованій інформаційній платформі, яка забезпечує ідентифікацію учасників, неспростовність записів і протокольну реалізацію відносин.



Рисунок 1. Трирівнева рамка природи інформаційного ресурсу
Figure 1. Three-tiered framework of the information resource nature

Розгорнуте співвідношення трьох ключових категорій – актив, інформаційний ресурс і цифровий актив – представлено у відкритій базі знань Системи Bitbon [7]. Актив виступає у ній першочерговим: процедура оцифровування зводиться до створення на його основі інформаційного ресурсу і випуску одиниць допуску до нього – самого цифрового активу. Об'єктність інформаційного ресурсу пояснюється через категорію «об'єкт у квадраті», добре відому вітчизняній правовій доктрині. Цифровий актив у такій рамці кваліфікується лише як право на доступ до інформаційного ресурсу: він дає право користування ним, але не означає права власності на сам інформаційний ресурс. У цьому й полягає принцип «право на право», що дозволяє суб'єкту оперувати правом на інформаційний ресурс, похідним від права на цінність, тоді як сама цінність (актив) залишається у її власника [7]:

- актив є першочерговим і визначальним щодо цифрового активу;
- інформаційний ресурс утворюється у процесі оцифровування активу і фіксує комплекс прав та обов'язків суб'єктів щодо нього;
- цифровий актив виражається в одиницях допуску до інформаційного ресурсу і обертається у середовищі розподіленого реєстру;
- актив, інформаційний ресурс і цифровий актив – три самостійні об'єкти правовідносин, що співіснують у межах одних і тих самих суспільних відносин [7].

Що ця рамка означає на рівні щоденної практики, варто проілюструвати на простих сюжетах. Будь-який актив – автомобіль, квартира, диплом, медична картка – у наявній моделі існує у двох вимірах: як юридичний об'єкт у власника та як набір даних у різних реєстрах, без юридично оформленого посередника, який би відповідав за цілісність і прозорість їх інформаційного відображення. Запропонована рамка передбачає саме такого посередника: інформаційний ресурс, що належить власнику первинного активу, фіксується у децентралізованому середовищі і доступний іншим учасникам виключно через цифровий актив – одиниці допуску, які власник видає визначеним суб'єктам у визначеному обсязі і на визначений строк. Для публічного управління це означає принципову зміну архітектури: держава перестає бути одно-

часно реєстратором, розпорядником і верифікатором даних – натомість стає гарантом протоколу, у межах якого власник самостійно керує доступом до свого інформаційного ресурсу, а орган влади отримує верифіковані одиниці допуску для виконання своєї функції:

- громадянин видає лікарю певний обсяг прав, виражених у формі одиниць цифрового активу, для перегляду конкретного медичного епізоду без передачі повного обсягу даних;
- власник нерухомості керує доступом нотаріуса і покупця до інформаційного ресурсу про обтяження через окремі одиниці допуску;
- орган публічної влади видає громадським об'єднанням одиниці цифрового активу для верифікації окремих бюджетних транзакцій без розкриття всього масиву;
- територіальна громада формує спільний інформаційний ресурс про регіональні рішення і керує доступом до нього через одиниці цифрового активу у власній системі врядування.

Цивільно-правовий ракурс. Цивільне право України оперує усталеним переліком об'єктів цивільних прав – речі, гроші, цінні папери, інше майно, майнові права, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної діяльності, інформація, особисті немайнові блага (ст. 177 ЦК України) [17]. Інформація у цьому переліку фігурує як одне з благ, проте без розкриття структури і режиму обігу. Інформаційний ресурс – за визначенням, прийнятим у [9], – не дорівнює інформації як такий: він є структурованою формою її фіксації, прив'язаною до конкретного первинного активу, ідентифікованою у середовищі і виконувано-чинною за рахунок протокольної реалізації [9, с. 75–76]. Цивілістично коректно говорити про інформаційний ресурс як про окремий вид об'єкта прав, що поєднує ознаки результату інтелектуальної діяльності (форма) і майнового права (зміст). Саме у такій кваліфікації знімається подвійність, яка інакше залишається непереборною: чи інформаційний ресурс – це немайнове благо, до якого не можна застосовувати майнові режими, чи це майно, яке тоді мало б мати товарний оборот без додаткових юридичних застережень. Жодна з цих позицій сама по собі не вичерпує природи об'єкта; вичерпує її саме третя – визнання інформаційного ресурсу новим видом об'єкта прав, з власним правовим режимом, побудованим на синтезі майнового й інтелектуально-власницького підходів. Запровадження такої категорії у Цивільний кодекс – перспектива не тільки реалістична, а й вкрай необхідна для того, щоб публічне право отримало суміжний із ним інструментарій.

Об'єктний дефіцит публічного управління не залишається теоретичною абстракцією: він матеріалізується у вигляді стійкої триєдиної асиметрії між основними учасниками цифрової взаємодії – громадянином, платформою і державою. Ця асиметрія є відтворюваною і не зводиться до недосконалості законодавства або технологічної відсталості; вона є структурним наслідком категоріальної нестачі.

Асиметрія суб'єктності. Громадянин у цифровому просторі перебуває фактично у позиції об'єкта: інформація про нього збирається, агрегується, монетизується та використовується для зворотного впливу на його ж поведінку через таргетовану рекламу, алгоритмічні стрічки, профільоване ціноутворення – однак сам він не має ані повноцінного контролю над цією інформацією, ані інструментів її захищеного використання, ані механізмів отримання справедливої частки створеної на її основі цінності. Платформа, навпаки,

виступає у позиції фактичного, але юридично не оформленого суб'єкта: вона визначає правила, контролює інфраструктуру, формує економічні потоки, при цьому не несучи відповідальності, співмірної з обсягом її впливу. Держава ж займає позицію регулятора, що завжди запізнюється, бо не має юридичного доступу до самої причини відносин – до інформаційного ресурсу як їх об'єкта.

Асиметрія довіри. Сучасна модель ґрунтується на адміністративному примусі та централізованих посередниках – банках, нотаріусах, реєстраторах, операторах баз даних, – які виконують функцію верифікації фактів і виконання зобов'язань. Це породжує парадокс: держава змушена нарощувати апарат контролю там, де технологічно можна було б забезпечити неспростовність даних й автоматичне виконання угод, та одночасно – втрачає довіру там, де її традиційні посередники виявляються вразливими (витоки даних, корупційні ризики, технологічні збої). Громадські об'єднання, ініціативні групи, територіальні громади як потенційні носії розподіленої довіри не мають ані інфраструктурного, ані юридичного інструментарію для перетворення своєї довіри на функціональний елемент публічного управління.

Асиметрія цінності. У наявній моделі цифрова економіка побудована за логікою екстрактивної ренти: дані як нафта, що видобуваються одними учасниками і споживаються іншими, причому власники цих даних до власне розподілу цінності не мають жодного відношення. Цінність створюється не через використання даних у мережевих взаємодіях за згодою їх власників, а через їх одностороннє накопичення платформами. Поки інформаційний ресурс не визнаний об'єктом, навколо якого можна вибудувати справедливую систему прав та обов'язків учасників, перехід до моделі «дані як спільний ресурс із керованими правами» залишається публіцистичним лозунгом, а не реалістичною інституційною стратегією [25].

У таблиці 2 зведено три виміри асиметрії з прив'язкою до позицій трьох ключових учасників цифрової взаємодії. Зведення показує, що жодна з трьох позицій не може бути повноцінно реалізована у наявній моделі: громадянин не має правосуб'єктності, платформа не має юридичної відповідальності, держава не має об'єкта регулювання. Усі три «дефіцити» розв'язуються одночасно і одним інструментом – визнанням правосуб'єктності інформаційного ресурсу.

Визнання правосуб'єктності інформаційного ресурсу не є самоцільним актом юридичної кодифікації. Його практичне значення полягає в тому, що відкриваються два публічно-управлінські механізми, кожен із яких знімає одну зі сторін триєдиної асиметрії і водночас працює на іншу. Перший механізм – довірені інформаційні ресурси за принципом «право реалізується через довірену цифрову інфраструктуру». Другий – цифрова безбар'єрність як інклюзивний правосуб'єктний доступ. Обидва механізми мобілізують внутрішні ресурси суспільства – здатність до самоорганізації, протокольну дисципліну, репутаційний капітал – і трансформують їх у функціональні елементи публічного управління.

Механізм перший: довірені інформаційні ресурси. Сутність механізму полягає у тому, що виконувані цифрові регламенти автоматично породжують юридично значущі факти й документи без додаткового втручання посередника. Якщо інформаційний ресурс має правосуб'єктність, то фіксація у ньому певної дії за визначеною процедурою має статус юридичного факту: договір вважається укладеним, платіж проведеним, право зареєстрованим, обов'язок виконаним. Технологічно цей механізм спирається на децентралізовані інформаційні платформи [20] і протоколи неспростовності записів; юридично – на

категорію довіреного інформаційного ресурсу, що оформлюється у спеціальному правовому режимі. У вітчизняному полі частковий рух у цьому напрямі вже зроблено через Закон України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» [12], проте сама категорія довіреного інформаційного ресурсу як самостійного об'єкта у ньому не закріплена. ЄС у Регламенті 2022/868 [23] використовує близьку конструкцію через категорію data intermediation services і довірених посередників обігу даних. Для України адаптація цього підходу через визнання правосуб'єктності інформаційного ресурсу дозволила б замінити частину адміністративного контролю автоматичною дисципліною коду, не втрачаючи, а посилюючи функцію публічного управління.

Механізм другий: цифрова безбар'єрність як інклюзивний правосуб'єктний доступ. Класичне розуміння безбар'єрності зосереджене на фізичному доступі осіб з інвалідністю до публічних просторів і послуг. Цифрова безбар'єрність повертає категорію у її загальніше значення: це гарантований інклюзивний доступ кожного учасника цифрової взаємодії до повноцінної правосуб'єктності у цифровому середовищі. У наявній моделі такий доступ має лише платформа; громадянин, навіть формально маючи цифровий профіль, не має повноцінної інструментарію керування своїми інформаційними ресурсами і не виступає у цифровому просторі як суб'єкт у строгому розумінні. Цифрова безбар'єрність у запропонованому розумінні передбачає три рівні: технічний (доступ до інфраструктури і протоколів незалежно від географії і соціального статусу), юридичний (правосуб'єктність кожного учасника відносно його інформаційних ресурсів), культурно-репутаційний (неспростовність історії взаємодії як основа для накопичення репутаційного капіталу і нових можливостей). У цьому розумінні безбар'єрність зникається з відкритою моделлю громади, на яку прямо вказує платформна логіка участі [18]: репутація відкриває нові можливості, а не виключає з них; регіональні і соціальні особливості враховуються через адаптивні правові фреймворки без цифрової стигматизації.

Таблиця 2. Триєдина асиметрія цифрової взаємодії та позиції її учасників

Table 2. Triune asymmetry of digital interaction and the positions of its participants

Вимір асиметрії Dimension of Asymmetry	Громадянин Citizen	Платформа Platform	Держава State
Суб'єктність	Фактично об'єкт; немає інструментарію контролю	Фактичний суб'єкт без юридичної відповідальності	Регулятор без юридичного доступу до об'єкта
Довіра	Втрачає довіру до посередників; не має альтернатив	Концентрує функції довіри як побічний продукт інфраструктури	Нарощує апарат контролю; втрачає довіру через витоки і збої
Цінність	Виключений із розподілу цінності, що створюється з його даних	Привласнює мережеву ренту з даних	Не може ані оподатковувати, ані легітимно перерозподіляти

* Авторська систематизація на основі аналізу нормативно-аналітичних матеріалів Європейського Союзу [23; 24], доповідей ОЕСР [22] і Світового економічного форуму [25].

* Author's systematization based on the analysis of regulatory and analytical materials of the European Union [23; 24], reports of the OECD [22] and the World Economic Forum [25].

Обидва механізми передбачають принципово іншу архітектуру цифрової взаємодії, у якій цінність даних створюється не через їх однобічне накопичення, а через їх використання у мережевих взаємодіях – за згодою власників і на користь учасників обміну. Штучний інтелект у такій архітектурі функціонує локально на стороні користувача: як персональний асистент, що автоматизує рутинні дії; як захисник інтересів користувача у взаємодії із зовнішніми сервісами; як тренер і радник, що допомагає ухвалювати рішення з опорою на власні дані користувача, а не на агреговані профілі сторонніх платформ. Серед практичних наслідків такої конфігурації – заміна логіки постійного стеження на логіку точкового таргетування: рекламне або сервісне повідомлення з'являється у момент реальної потреби користувача, ініційованої ним самим, а не як результат фонового збору даних про його поведінку. Репутація формується прозоро на підставі верифікованої історії зворотного зв'язку – через голосування, опитування й відкриті оцінки, кожна з яких залишає неспростовний слід; у системі функціонують повноцінні інституції – громадські об'єднання, ініціативні групи, професійні спільноти, – а глобальна інтероперабельність забезпечується єдиними протоколами. Кожен елемент цієї архітектури не реалізується у наявній моделі публічного управління саме тому, що інформаційний ресурс не має у ній правосуб'єктності. І навпаки: визнання правосуб'єктності інформаційного ресурсу [9] відкриває можливість переходу від моделі екстракції до моделі кооперативної взаємодії – без втрати ані ефективності, ані суверенітету (рис. 2).



Рисунок 2. Два публічно-управлінські механізми, що відкриваються за визнання правосуб'єктності інформаційного ресурсу

Figure 2. Two public-administration mechanisms enabled by the recognition of legal personality of an information resource

* Авторська схема: лівий контур – механізм довірених інформаційних ресурсів, у якому право набуває машинно-виконуваної та криптографічно перевірюваної форми; правий контур – механізм цифрової безбар'єрності як інклюзивного правосуб'єктного доступу. Складено на основі [9; 18; 20; 23].

* Author's scheme: left contour – mechanism of trusted information resources, in which the right acquires a machine-executable and cryptographically verifiable form; right contour – mechanism of digital barrier-freeness as inclusive legal entity access. Compiled on the basis of [9; 18; 20; 23].

Будь-який публічно-управлінський механізм у цифровому середовищі реалізується не на рівні норми, а на рівні протоколу. Це обставина, до якої вітчизняна школа публічного управління поки що ставиться як до «технічного забезпечення», тоді як насправді це саме інструментальний рівень здійснення публічної влади. Інженерний ракурс додає до цивілістичного аналізу те, без чого правова конструкція залишається ненаповненою.

Архітектурно інформаційний ресурс як об'єкт публічно-управлінських правовідносин має бути реалізованим у вигляді криптоконтейнера – програмної структури, у якій структуровані дані про первинний актив зберігаються разом із метаданими щодо власника, обсягу прав і умов доступу. Такий криптоконтейнер не є просто «зашифрованим файлом»; він є виконуваним об'єктом, який реагує на запити інших учасників протоколу за визначеним регламентом і записує усі звернення в неспростовний журнал. Поверх криптоконтейнерів будується шар протоколів – розподілений реєстр, що забезпечує синхронізацію записів між незалежними вузлами через алгоритм консенсусу. Жоден із цих елементів не є новим у технологічному сенсі: і криптоконтейнери, і протоколи розподіленого реєстру вже понад десятиліття використовуються у практиці децентралізованих інформаційних платформ [9]. Принципово новим є інше – це вже про інституційне рішення про те, що держава визнає юридично значущими ті записи, які з'являються у таких структурах за визначеними протоколами (рис. 3).



Рисунок 3. Логіко-методологічна послідовність розкриття сутності інформаційного ресурсу

Figure 3. Logical and methodological sequence of revealing the essence of an information resource

* Складено за [9; 18; 20; 25].

* Compiled according to [9; 18; 20; 25].

Над протокольним шаром розгортається шар сервісів, серед яких ключову роль відіграє локальний штучний інтелект – програмний асистент, що функціонує на пристрої користувача, аналізує його інформаційні ресурси у його ж інтересах і виступає посередником між користувачем і зовнішніми сервісами. Конструкція принципово відрізняється від наявних хмарних рішень: модель не «бачить» дані користувача в центрі, а навпаки – центр про-

понує запити, на які локальний асистент відповідає від імені користувача, не передаючи самих даних. Це змінює логіку наявних платформ.

Користувач перестає бути об'єктом моніторингу і стає суб'єктом управління своїми ресурсами, а платформа – з фактичного власника даних перетворюється на сервіс, що виконує функцію за чітким регламентом. На цьому розгляд природно влітається у ширшу етичну рамку штучного інтелекту [19]: відповідальність за рішення зміщується з постачальника моделі на власника даних, що технологічно неможливе без локалізації обчислень.

Репутаційний шар будується без накопичення рейтингів і скорингів у класичному сенсі. Замість цього використовується механізм верифікованої історії зворотного зв'язку: голосування, опитування, відкриті оцінки – кожна з яких залишає неспростовний слід. Накопичена історія дає не «бал», а структуру можливостей: за позитивною історією відкриваються нові варіанти доступу, але негативна історія не виключає із системи, а лише обмежує конкретні опції. Це зміщення – від моделі скорингу, що виключає, до моделі диференційованого доступу – принципово важливе для інклюзивності, оскільки знімає логіку цифрової стигматизації, властиву системам соціального рейтингу. Регіональні особливості вписуються в систему адаптивних правових фреймворків: одні й ті самі протоколи можуть мати різну параметризацію в різних регіонах і громадах, не порушуючи інтероперабельності. Шарингова економіка даних, що виростає поверх цієї архітектури, працює не на зборі, а на спільному використанні: користувачі діляться інформацією, що ними не використовується, зберігаючи контроль і отримуючи компенсацію через репутаційні й економічні механізми. Те, що у наявній моделі здається утопією, у запропонованій – є простим наслідком архітектурного вибору.

Чотиришарова інженерна архітектура екосистеми довірених інформаційних ресурсів

ШАР 4	Публічно-управлінські сервіси і адаптивні правові фреймворки Інструментарій публічного управління; інтероперабельність українських протоколів з ЄС
ШАР 3	Локальний ШІ-асистент і протоколи зворотного зв'язку Асистент, захисник, тренер і радник на стороні користувача; голосування, опитування, відкриті оцінки
ШАР 2	Протоколи розподіленого реєстру Синхронізація записів між незалежними вузлами через алгоритм консенсусу; неспростовність журналу звернень
ШАР 1	Криптоконтейнери інформаційних ресурсів Програмні структури, у яких зберігаються дані про первинний актив разом із метаданими щодо власника, обслуговування прав і умов доступу

↑
модель укладення функціонального шару

Рисунок 4. Чотиришарова інженерна архітектура екосистеми довірених інформаційних ресурсів

Figure 4. Four-layer engineering architecture of the ecosystem of trusted information resources

* Складено за [9; 20].

* Compiled according to [9; 20].

У вимірі державної політики України на цикл 2026–2030 рр. визнання правосуб'єктності інформаційного ресурсу відкриває кілька конкретних напрямів. На рівні законодавства – запровадження категорії «інформаційний ресурс» у Цивільний кодекс [17] як самостійного об'єкта прав і у спеціальне

публічно-правове регулювання як об'єкта публічно-управлінських правовідносин із власним режимом обігу і юридичним статусом. На рівні нормотворення – закріплення категорії «довіреного інформаційного ресурсу» у законодавстві про електронну ідентифікацію [12] з визнанням протокольних записів у визначеному середовищі юридичними фактами. На рівні регуляторної практики – запровадження аналога європейської конструкції *data intermediation services* [23] для українського ринку з вибудовуванням національного контуру довірених посередників обігу даних. На рівні обласних і місцевих політик – запровадження пілотних проєктів цифрової безбар'єрності у визначених громадах зі спільним користуванням репутаційними і голосувальними протоколами через громадські об'єднання та ініціативні групи [5; 6; 18]; саме регіональний рівень дозволяє відпрацювати адаптивні фреймворки до перенесення їх у загальнонаціональний контур. На рівні міжнародної взаємодії – узгодження українських протоколів із європейськими [23; 24] для забезпечення транскордонної інтероперабельності та участі України у єдиному цифровому просторі ЄС на правах суб'єкта, а не об'єкта регулювання. Усі ці напрями – не послідовні, а паралельні: кожен із них має власну логіку, але максимальний публічно-управлінський ефект досягається лише за їх узгодженого розгортання.

Таблиця 3. Напрями змін у державній і обласних політиках України на цикл 2026–2030 pp.

Table 3. Directions of changes in state and regional policies of Ukraine for the cycle of 2026–2030

Рівень політики Policy Level	Напрямок Direction	Інструментальний крок Instrumental Step
Загальнодержавне законодавство	Запровадження категорії інформаційного ресурсу як самостійного об'єкта	Внесення змін до ЦК України [17] і Закону «Про інформацію» [14]
Електронні довірчі послуги	Закріплення категорії довіреного інформаційного ресурсу	Внесення змін до Закону № 2155-VIII [12]; підзаконна нормотворчість
Регуляторна практика	Контур довірених посередників обігу даних (за моделлю DGA)	Запровадження дозвільного режиму на основі Регламенту 2022/868 [23]
Обласна політика	Пілотні проєкти цифрової безбар'єрності у громадах	Спільні протоколи з громадськими об'єднаннями; адаптивні фреймворки [5; 6; 18]
Міжнародна взаємодія	Інтероперабельність українських протоколів із ЄС	Узгодження з Data Act [24] і національними імплементаціями DGA

* Авторська систематизація на основі аналізу нормативно-аналітичних матеріалів ЄС [23; 24], доповіді ОЕСР [22] і вітчизняного законодавчого поля [8; 11; 12; 13; 14; 17].

* Author's systematization based on the analysis of EU regulatory and analytical materials [23; 24], OECD report [22] and domestic legislative field [8; 11; 12; 13; 14; 17].

Перш ніж перейти до часового розгортання запропонованих політик, варто стисло навести підсумкову різницю між наявною моделлю цифрової взаємодії і тією, що відкривається за визнання правосуб'єктності інформаційного ресурсу. Це порівняння важливе саме у публічно-управлінському ракурсі: воно фіксує не технологічні особливості двох конструкцій (вони вже описані вище), а зміну позицій усіх ключових учасників – громадянина, платформи і держави – у єдиному параметричному зрізі. У таблиці 4 надано сім парамет-

рів, кожен із яких показує одну й ту саму трансформацію: коли інформаційний ресурс отримує правосуб'єктність, одночасно перерозподіляються об'єкт регулювання, позиції учасників, механізм довіри, економіка даних і логіка репутації. Жоден із цих параметрів не змінюється самостійно – це саме переміщення всієї конструкції у нову конфігурацію. Таке зіставлення дає змогу побачити запропоновану модель не як список окремих новацій, а як цілісну альтернативу – суб'єкт-суб'єктну, протокольну, кооперативну. Саме ця цілісність підводить до питання, що логічно постає далі: у який спосіб і за якою послідовністю стає можливим фактичне переміщення публічного управління України з лівої колонки таблиці у праву упродовж циклу 2026–2030 рр.

Таблиця 4. Порівняння наявної та запропонованої моделей цифрової взаємодії за публічно-управлінськими параметрами

Table 4. Comparison of the current and the proposed models of digital interaction by public-administration parameters

Параметр Parameter	Наявна модель Available model	Запропонована модель Proposed model
Об'єкт регулювання	Персональні дані як вузький фрагмент	Інформаційний ресурс як самостійний об'єкт
Позиція громадянина	Об'єкт спостереження і профілювання	Суб'єкт управління своїми ресурсами
Позиція платформи	Фактичний суб'єкт без відповідальності	Сервіс із чітким регламентом і відповідальністю
Позиція держави	Регулятор, що запізнюється	Гарант протоколів і об'єктів
Механізм довіри	Адміністративний примус, централізовані посередники	Протокольна неспростовність, розподілені посередники
Економіка даних	Екстракція ренти платформами	Кооперативна шарингова економіка
Логіка репутації	Скоринг із виключенням	Диференційований доступ із розширенням можливостей

* Авторська систематизація.

* Author's systematization.

Відповідь на питання про спосіб і послідовність такого переміщення утворює змістовний кістяк наступного етапу аргументації. Йдеться не про абстрактну дорожню мапу, а про п'ять реалістичних, інституційно обумовлених кроків, кожен із яких є необхідним і достатнім для відповідного року циклу 2026–2030 рр. Перший етап-крок (2026–2027) – категоріальний: запровадження поняття «інформаційний ресурс» у Цивільний кодекс [17] і у спеціальне публічно-правове регулювання, без чого подальші кроки залишаться без юридичного фундаменту. Другий крок (2027–2028) – регіональна апробація: пілотні проєкти цифрової безбар'єрності у визначених громадах, де адаптивні правові фреймворки відпрацьовуються на практичному матеріалі. Третій крок (2028–2029) – інституційне розгортання контуру довірених посередників обігу даних на базі вже сформованої категоріальної рамки. Четвертий крок (2029–2031) – узгодження українських протоколів із європейськими [23; 24] для забезпечення інтероперабельності. П'ятий крок (2030–2031) – інтегрована екосистема довірених інформаційних ресурсів як цільовий стан. Важливо, що кроки не є строго послідовними у вузькому розумінні: пілотні проєкти 2027 р. можуть стартувати ще під час нормотворчої роботи 2026 р., а узгодження з

ЄС не чекає завершення внутрішнього циклу – це паралельні роботи з єдиною часовою рамкою.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дає змогу зафіксувати чотири взаємопов'язані результати.

1. Концептуалізовано «об'єктний дефіцит» публічного управління в цифрову епоху як кореневу проблему наявної моделі. Реальний предмет цифрових відносин – інформаційний ресурс – не отримує юридичного статусу об'єкта, що породжує системну неможливість повноцінного публічно-управлінського втручання. Цей дефіцит має категоріальну, а не нормативну природу і не може бути подоланий шляхом удосконалення окремих законів про персональні дані або електронні комунікації; він потребує саме категоріального оновлення базової об'єктно-суб'єктної моделі публічного управління.

2. Систематизовано ознаки інформаційного ресурсу як самостійного об'єкта публічно-управлінських правовідносин у трирівневій рамці. Інформаційний ресурс кваліфікується як похідний від первинного активу, належний до результатів інтелектуальної діяльності власника первинного активу і функціонально унікальний у середовищі децентралізованої інформаційної платформи. Запропоноване визначення спирається на класифікацію віртуальних активів [9] і переносить її у площину публічно-управлінських правовідносин із відповідним розширенням категоріальної бази.

3. Доведено, що об'єктний дефіцит публічного управління породжує триєдину асиметрію цифрової взаємодії: суб'єктності, довіри і цінності. Жодна з трьох позицій – громадянина, платформи, держави – не може бути повноцінно реалізована у наявній моделі. Усі три «дефіцити» розв'язуються одночасно і одним інструментом – визнанням правосуб'єктності інформаційного ресурсу.

4. Обґрунтовано два публічно-управлінські механізми, що відкриваються за визнання правосуб'єктності інформаційного ресурсу: механізм довірених інформаційних ресурсів за принципом «право реалізується через довірену цифрову інфраструктуру» і механізм цифрової безбар'єрності як інклюзивного правосуб'єктного доступу. Обидва механізми мобілізують внутрішні ресурси суспільства – здатність до самоорганізації, протокольную дисципліну, репутаційний капітал – і трансформують їх у функціональні елементи публічного управління, не зменшуючи, а посилюючи функцію держави.

Перспективи подальших досліджень. Перспектива подальших досліджень виростає з ключової тези цієї статті: цінність даних створюється не через їх одностороннє накопичення, а через використання у мережових взаємодіях. Саме мережовий характер цієї цінності й породжує об'єктний дефіцит у системі публічного управління – наявна модель формувалася для регулювання локалізованих, упредметнених об'єктів і не встигає прояснювати нові типи суспільних відносин, побудованих на мережовій взаємодії. Завдання серії одноосібних публікацій, яку відкриває ця стаття, полягає у тому, щоб системно заповнити цю прогалину. Подальші роботи стосуватимуться, по-перше, розроблення нормативної моделі категорії «інформаційний ресурс» із пропозицією конкретних формулювань для Цивільного кодексу України та для спеціального публічно-правового регулювання; по-друге, порівняльного аналізу моделей цифрового суверенітету України, ЄС і окремих його держав-членів (Естонія, Фінляндія) із визначенням адаптовуваних елементів; по-третє, розроблення методики пілотування цифрової безбар'єрності на рівні обласних і

місцевих громад України з визначенням критеріїв оцінки результативності таких пілотних проєктів. Окрема перспектива пов'язана із вписуванням запропонованої моделі у контури національної системи стійкості та цифрової складової безпекової політики, що відкриває простір для міждисциплінарного синтезу із суміжними дослідницькими напрямками. Спільний знаменник усіх цих напрямів – створення для публічного управління інструментарію, який дає змогу вчасно регулювати сучасні мережеві процеси і прояснювати нові типи відносин у суспільстві, а не реагувати на них із застарілих категоріальних позицій, побудованих для іншої – індустріальної – епохи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Амосов О. Ю., Гавкалова Н. Л. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків : Вид-во «ДокНаукаДержУпр». Спеціальний випуск, Червень. 2013. С. 6–13. URL: <https://repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/4713/1/%d0%a1%d1%82%d0%b0%d1%82%d1%8c%d1%8f%20%d0%a3%d0%94%d0%9a%2035.071.pdf>
2. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
3. Абрамов В. І., Ситник Г. П., Смолянук В. Ф. та ін. Глобальна та національна безпека : підручник ; за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
4. Дзюндзюк В., Дзюндзюк Б. Публічне управління за допомогою блокчейн-технологій та платформ: нові можливості. *Актуальні проблеми державного управління*. 2022. № 2 (61) С. 104–115. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-07>
5. Дунаєв І. В. Платформне врядування в організації публічно-приватного партнерства навколо спортивної інфраструктури: чи можлива інтеграція стейкхолдерів через цифрові екосистеми? *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2024. Том 35 (74). № 6. С. 170–175. <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2024.6/29>
6. Дунаєв І. В., Латинін Є. М. Цифрова трансформація юрисдикцій: виклик для традиційного публічного управління чи закономірна еволюція? *Державне будівництво*. 2025. № 1. <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-1-02>
7. Компанія «Сімкорд». Правовий режим активу, інформаційного ресурсу та цифрового активу. Bitbon Space. URL: <https://www.bitbon.space/ua/knowledge-base/digital-assets/fundamental-principles-of-a-digital-asset-s-functioning/legal-regime-of-assets-information-resources-and-digital-assets> (дата звернення: 04.05.2026).
8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 03.04.2026).
9. Кудь А. А. Комплексна класифікація віртуальних активів. *International Journal of Education and Science*. 2021. Vol. 4, No. 3–4. Р. 64–91. <https://doi.org/10.26697/ijes.2021.3.6>
10. Кудь А. А. Сучасні підходи глобального та державного регулювання обігу віртуальних активів: що обрати для підтримки цифрових інновацій? *Актуальні проблеми державного управління*. 2023. № 1. С. 59–82. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2023-1-04>
11. Про електронні комунікації : Закон України від 16.12.2020 № 1089-IX (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20> (дата звернення: 03.04.2026).
12. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (дата звернення: 03.04.2026).
13. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> (дата звернення: 03.04.2026).
14. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 03.04.2026).
15. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
16. Ситник Г. П., Орел М. Г. Публічне управління у сфері національної безпеки : підручник. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2022. 464 с.
17. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 03.04.2026).

18. Dunayev I., Gavkalova N., Kud A. Designing a platform-based model of civic participation within the smart-city concept for post-war Ukrainian cities. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2023. Vol. 4, No. 13 (124). P. 46–56. <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2023.285448>
19. Floridi L. *The Ethics of Artificial Intelligence: Principles, Challenges, and Opportunities*. Oxford : Oxford University Press, 2024. 320 p. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198883098.001.0001>
20. Kud A. A. Decentralized information platforms in public governance: reconstruction of the modern democracy or comfort blinding? *International Journal of Public Administration*. 2023. Vol. 46, No. 3. P. 195–205. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1993905>
21. Mazzucato M., Ryan-Collins J. Putting Value Creation Back into “Public Value”: From Market-Fixing to Market-Shaping. *Journal of Economic Policy Reform*. 2024. Vol. 27, No. 1. P. 33–52. <https://doi.org/10.1080/17487870.2022.2053537>
22. OECD. *Going Digital Toolkit Notes: Data Governance Ecosystems*. Paris : OECD Publishing, 2024. URL: <https://goingdigital.oecd.org/data-governance> (accessed: 03.04.2026).
23. Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act). *Official Journal of the European Union*. 2022. L 152. P. 1–44. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj> (accessed: 03.04.2026).
24. Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act). *Official Journal of the European Union*. 2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj> (accessed: 03.04.2026).
25. World Economic Forum. *Data Equity: Foundational Concepts for Generative AI*. Geneva : WEF, 2024. URL: <https://www.weforum.org/publications/data-equity-foundational-concepts-for-generative-ai/> (accessed: 03.04.2026).

Стаття надійшла до редакції 10.02.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 15.03.2026 р.

Опубліковано 30.06.2025 р.

Kud Aleksandr Aleksandrovych,

PhD in Public Administration, Chief Executive Officer of Simcord LLC,

18A Otakara Yarosha St., Kharkiv, 61166, Ukraine

e-mail: Alexander.Kud@simcord.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5753-7421>

LEGAL PERSONALITY OF AN INFORMATION RESOURCE AS A PRECONDITION FOR DIGITAL SOVEREIGNTY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The article presents a conceptual-theoretical study of the problem of recognising an information resource as an independent object of public-administration legal relations in the context of safeguarding the digital sovereignty of Ukraine. The concept of the “object deficit” of public administration in the digital age is proposed: the actual subject matter of digital relations – the information resource – has no legally recognised status and for that reason remains outside the direct regulatory reach of the state. The basic features of the information resource as an independent object of legal relations are systematised: its derivativeness from a primary asset, its belonging to the results of intellectual activity, and its functional uniqueness within the environment of a decentralised information platform. It is substantiated that this deficit produces a triune asymmetry of digital interaction – of subjectivity, of trust and of value – and can be overcome only through a categorical renewal of the basic object-subject model of public administration. It is proved that recognition of the legal personality of the information resource is the precondition for two public-administration mechanisms: trusted information resources under the principle of “the right is implemented through a trusted digital infrastructure”, and digital barrier-free environment as inclusive subject-based access. Directions for changes in the state and regional policies of Ukraine for the cycle of 2026–2030 are proposed. The root problem addressed by the study is the systemic inability of the existing model of public administration to regulate digital relations without legal recognition of their actual subject matter – the information resource. The article opens a series of single-author publications devoted to the consistent unfolding of this root problem in its conceptual, normative, institutional and instrumental dimensions.

Keywords: *information resource; digital sovereignty; public administration; decentralised information platforms; object deficit; asymmetry of digital interaction; data sharing economy; digital barrier-free environment.*

REFERENCES

1. Amosov, O.Yu., & Havkalova, N.L. (2013). Models of public administration (archetypal paradigm). *Public Administration: Theory and Practice: A Collection of Scientific Papers by the Association of Doctors of Science in Public Administration*, Special issue, 6–13. <https://repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/4713/1/%d0%a1%d1%82%d0%b0%d1%82%d1%8c%d1%8f%20%d0%a3%d0%94%d0%9a%2035.071.pdf> [in Ukrainian].
2. Bakumenko, V.D. (2000). Formation of state-administrative decisions: issues of theory, methodology, practice. *Vyd-vo UADU* [in Ukrainian].
3. Abramov, V.I., Sytnyk, H.P., Smolianiuk, V.F. et al. (2016). *Global and National Security: textbook*. NADU [in Ukrainian].
4. Dziundziuk, V., & Dziundziuk, B. (2022). Public administration using blockchain technology and platforms: new opportunities. *Pressing problems of public administration*, 2(61), 104–115. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2022-2-07> [in Ukrainian].
5. Dunayev, I.V. (2024). Platform governance in the organisation of public-private partnership around sports infrastructure: is the integration of stakeholders through digital ecosystems possible? *Taurida National V. I. Vernadsky University. Series: Public Management and Administration*, 35(74)(6), 170–175. <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2024.6/29> [in Ukrainian].
6. Dunayev, I.V., & Latynin, Ye.M. (2025). Digital transformation of jurisdictions: a challenge for traditional public administration or a natural evolution? *State Formation*, 1. <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-1-02> [in Ukrainian].
7. Simcord LLC. (n.d.). Legal regime of assets, information resources and digital assets. Bitbon Space. <https://www.bitbon.space/ua/knowledge-base/digital-assets/fundamental-principles-of-a-digital-asset-s-functioning/legal-regime-of-assets-information-resources-and-digital-assets> [in Ukrainian].
8. Verkhovna Rada of Ukraine. (1996). Constitution of Ukraine: Law of Ukraine No. 254k/96-VR of 28.06.1996. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-bp> [in Ukrainian].
9. Kud, A.A. (2021). Comprehensive classification of virtual assets. *International Journal of Education and Science*, 4(3–4), 64–91. <https://doi.org/10.26697/ijes.2021.3.6>
10. Kud, A.A. (2023). Modern approaches of global and state regulation of virtual assets circulation: what to choose to support digital innovations? *Pressing problems of public administration*, 1, 59–82. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2023-1-04> [in Ukrainian].
11. Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). On Electronic Communications: Law of Ukraine No. 1089-IX of 16.12.2020. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20> [in Ukrainian].
12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2017). On Electronic Identification and Electronic Trust Services: Law of Ukraine No. 2155-VIII of 05.10.2017. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> [in Ukrainian].
13. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). On the Protection of Personal Data: Law of Ukraine No. 2297-VI of 01.06.2010. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> [in Ukrainian].
14. Verkhovna Rada of Ukraine. (1992). On Information: Law of Ukraine No. 2657-XII of 02.10.1992. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> [in Ukrainian].
15. Sytnyk, H.P. (2012). *State Administration in the Field of National Security: Conceptual and Organisational-Legal Foundations*. NADU [in Ukrainian].
16. Sytnyk, H.P., & Orel, M.H. (2022). *Public Administration in the Field of National Security: textbook* (H. P. Sytnyk, Ed.). VPTs Kyivskiyi universytet [in Ukrainian].
17. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003). Civil Code of Ukraine: Law of Ukraine No. 435-IV of 16.01.2003. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukrainian].
18. Dunayev, I., Gavkalova, N., & Kud, A. (2023). Designing a platform-based model of civic participation within the smart-city concept for post-war Ukrainian cities. *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 4(13(124)), 46–56. <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2023.285448>
19. Floridi, L. (2024). *The ethics of artificial intelligence: principles, challenges, and opportunities*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198883098.001.0001>
20. Kud, A.A. (2023). Decentralized information platforms in public governance: reconstruction of the modern democracy or comfort blinding? *International Journal of Public Administration*, 46(3), 195–205. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1993905>
21. Mazzucato, M., & Ryan-Collins, J. (2024). Putting value creation back into «public value»: from market-fixing to market-shaping. *Journal of Economic Policy Reform*, 27(1), 33–52. <https://doi.org/10.1080/17487870.2022.2053537>
22. OECD. (2024). *Going Digital Toolkit Notes: Data Governance Ecosystems*. OECD Publishing. <https://goingdigital.oecd.org/data-governance>

23. European Parliament and Council. (2022). Regulation (EU) 2022/868 of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act). *Official Journal of the European Union*, L 152, 1–44. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj>

24. European Parliament and Council. (2023). Regulation (EU) 2023/2854 of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act). *Official Journal of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj>

25. World Economic Forum. (2024). Data equity: foundational concepts for generative AI. WEF. <https://www.weforum.org/publications/data-equity-foundational-concepts-for-generative-ai/>

The article was received by the editors 10.02.2026.

The article is recommended for printing 15.03.2026.

Published 30.05.2026.

Крамаренко Ігор Володимирович,
аспірант Національного університету «Одеська політехніка»,
проспект Шевченка, 1, м. Одеса, 65044, Україна
e-mail: I.Kramarenko@mil.ua ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3002-0789>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН, ВИКЛИКИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена комплексному аналізу нормативно-правових механізмів внутрішнього аудиту в контексті чинного законодавства України та адаптації до нових Глобальних стандартів внутрішнього аудиту. Головна ідея дослідження полягає в обґрунтуванні того, що подальший розвиток внутрішнього аудиту в Україні потребує системного оновлення нормативно-правової бази, оскільки саме від її цілісності, узгодженості та відповідності міжнародним стандартам залежить спроможність внутрішнього аудиту виконувати не лише контрольну, а й стратегічну, ризик-орієнтовану та консультативну функцію. Актуальність статті зумовлена потребою переходу від переважно формального контролю до моделі внутрішнього аудиту, орієнтованої на підвищення ефективності управління, прозорості, підзвітності та додавання цінності діяльності установ державного сектору.

У дослідженні охарактеризовано структурні та змістовні особливості чинної нормативно-правової бази внутрішнього аудиту, здійснено порівняльний аналіз рівня гармонізації національного регулювання з міжнародними вимогами, а також визначено основні виклики та перспективи розвитку внутрішнього аудиту в Україні. Досліджено трансформацію внутрішнього аудиту від контрольної-ревізійної моделі до сучасного ризик-орієнтованого підходу, спрямованого на стратегічний розвиток державних інституцій.

Встановлено, що чинна нормативна база характеризується фрагментарністю, термінологічною неузгодженістю та неповною імплементацією окремих положень Глобальних стандартів внутрішнього аудиту. Обґрунтовано необхідність переходу від переважно контролюючої моделі внутрішнього аудиту до моделі стратегічного оцінювання ефективності управління та ризик-орієнтованого підходу. Запропоновано розроблення комплексного рамкового нормативного акта, який би забезпечив консолідацію чинних норм, уніфікацію термінології, посилення незалежності внутрішніх аудиторів і вдосконалення правового забезпечення внутрішнього аудиту в державному секторі. Наукова новизна полягає у системному аналізі нормативно-правового механізму внутрішнього аудиту в Україні в контексті адаптації до Глобальних стандартів внутрішнього аудиту, систематизації його структурних компонентів та виявленні основних прогалин, неузгодженостей і інституційних обмежень чинного правового регулювання. Практичне значення результатів полягає у можливості їх використання при вдосконаленні законодавства, внутрішніх нормативних документів і методологічного забезпечення внутрішнього аудиту в Україні.

Ключові слова: внутрішній аудит, додавання цінності, Глобальні стандарти внутрішнього аудиту, ефективність, стратегічний розвиток, нормативно-правові механізми внутрішнього аудиту.

Як цитувати: Крамаренко І. В. Нормативно-правові механізми внутрішнього аудиту в Україні: сучасний стан, виклики та напрями вдосконалення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 148–165. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-08>

In cites: Kramarenko, I.V. (2026). Regulatory and legal mechanisms of internal audit in Ukraine: current state, challenges, and directions for improvement. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 148–165. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-08> [in Ukrainian].

Актуальність та постановка проблеми. В Україні система державного внутрішнього фінансового контролю перебуває на етапі трансформації, спрямованої на наближення до європейських стандартів та вимог міжнародних організацій. Однак цей процес супроводжується низкою системних проблем, що зумовлені недосконалістю нормативно-правового регулювання внутрішнього аудиту.

Чинне правове регулювання внутрішнього аудиту в Україні залишається внутрішньо неоднорідним: його окремі елементи сформовані на різних рівнях нормативного регулювання, не завжди узгоджені між собою та не утворюють повністю цілісної моделі правового забезпечення аудиторської функції. Нормативне регулювання внутрішнього аудиту розвивається одночасно на загальнодержавному та відомчому рівнях, однак співвідношення між цими рівнями та порядок їх практичної взаємодії ще не набули достатньої визначеності. Наявність значної кількості нормативних приписів не забезпечує їх системності, узгодженості та належної практичної результативності.

У контексті глобалізації економічних процесів та євроінтеграційних прагнень України питання гармонізації національних нормативно-правових механізмів внутрішнього аудиту з міжнародними стандартами набуває особливої актуальності. Актуальність дослідження зумовлена євроінтеграційним курсом України, необхідністю гармонізації національного регулювання з Глобальними стандартами внутрішнього аудиту, а також зростанням вимог до прозорості, ефективності та цільового використання бюджетних ресурсів в умовах воєнного стану та майбутньої післявоєнної відбудови. Крім того, наявність системних фінансових порушень в оборонному секторі свідчить про обмежену ефективність наявних механізмів контролю.

Ключова проблема полягає у тому, що чинний нормативно-правовий механізм внутрішнього аудиту перебуває на етапі становлення, не повною мірою забезпечує інституційну визначеність статусу окремих підрозділів внутрішнього аудиту та належні гарантії їх функціональної незалежності, що обмежує вплив внутрішнього аудиту на підвищення ефективності управління бюджетними ресурсами.

Окремим проявом цієї проблеми є те, що міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту інтегровані в національне правове середовище лише частково, що зумовлює розрив між сучасними професійними підходами та реальною нормативною конструкцією аудиторської діяльності.

Отже, виникає наукова проблема комплексного аналізу нормативно-правового механізму внутрішнього аудиту з позицій його структурної цілісності, функціональної спроможності та відповідності сучасним міжнародним стандартам. Необхідність її вирішення обумовлює потребу у систематизації чинних нормативних актів, виявленні прогалин та колізій правового регулювання, а також розробленні науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення внутрішнього аудиту в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні аспекти розвитку внутрішнього аудиту в Україні досліджували Т. Каменська, О. Петрик, Ю. Слободяник, О. Галас, М. Бариніна, К. Ульянов, Р. Рудніцька, О. Редько, О. Ружанський, О. Шпиталь та інші науковці і практики. Зокрема, Т. Каменська, О. Пушкарьова, Ю. Слободяник зосередили увагу на організаційно-методичному забезпеченні та проблемах становлення внутрішнього аудиту в умовах євроінтеграції, О. Петрик – на теоретико-методологічних за-

садах аудиту відповідно до Міжнародних стандартів аудиту та напрямках його розвитку в Україні. Окремі аспекти внутрішнього аудиту в оборонній сфері розкрито у працях М. Науменко – щодо механізмів організації внутрішнього аудиту в підрозділах Національної гвардії України, О. Ружанського – у контексті реалізації механізмів внутрішнього аудиту у сфері цивільного захисту України, а також М. Бариніної, К. Ульянова, Ю. Луцик, Є. Гавриличенко – у питаннях запровадження, розвитку та удосконалення внутрішнього аудиту у сфері оборони, підвищення ефективності державного фінансового контролю тощо.

У науковій літературі акцентується на наявності нормативних колізій між актами, що регулюють внутрішній і зовнішній фінансовий контроль. Ю. Слободяник, О. Галас відзначають неузгодженість підсистем, що призводить до дублювання функцій або прогалин у контрольному середовищі, а також до суперечливості підходів, повноважень і процедур [5].

Ю. Слободяник, О. Ружанський, К. Утенкова у своїх працях наголошують, що нормативно-правова база внутрішнього аудиту в Україні фрагментована та неповна, що ускладнює єдиний підхід до контролю в державному секторі та створює правову невизначеність щодо предмета, обсягу та принципів внутрішнього аудиту. Нормативно-правове забезпечення формується на державному та локальному рівнях, причому взаємозв'язки між цими рівнями інколи не врегульовано достатньо чітко [5, 6, 7]. М. Бариніна, Ю. Слободяник, О. Ружанський виокремлюють конфлікти норм і ситуації, коли різні акти накладають протилежні вимоги або залишають простір для неоднозначних тлумачень, що впливає на незалежність і ефективність внутрішнього аудиту на практиці [5, 6, 8].

Суттєвим є і введені в умови воєнного стану зміни (як тимчасові, так і постійні) до законодавства, що створює додаткові правові варіанти застосування норм і потребує спеціальної координації. Воєнний стан створює особливі виклики для функціонування системи внутрішнього аудиту. О. Линдюк та співавтори досліджують правове регулювання впровадження внутрішнього аудиту в умови воєнного стану, зазначаючи, що Міністерство фінансів надало роз'яснення щодо проведення дистанційних (камеральних) внутрішніх аудитів, вказуючи на відсутність обмежень для таких аудитів. Однак підкреслюється необхідність розроблення внутрішніх нормативних актів для визначення процедури дистанційних аудитів [9].

Різні сектори публічного управління мають специфічні особливості, які потребують врахування в нормативно-правовому забезпеченні внутрішнього аудиту. О. Ружанський досліджує нормативно-правове забезпечення внутрішнього аудиту в системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС). Він пропонує вдосконалення правової та регуляторної бази для внутрішнього аудиту в публічному управлінні шляхом розмежування державного та локального рівнів забезпечення. Підкреслюється важливість формування вітчизняної регуляторної підтримки на основі міжнародних стандартів INTOSAI та ІІА [6].

У цьому контексті слід також врахувати дослідження М. Неранцидіс, М. Пазарскіс, Дж. Дрогалас та С. Галаніс, у якому на основі систематичного огляду 78 рецензованих статей, опублікованих у 2010-2019 роках, узагальнено основні напрями розвитку досліджень внутрішнього аудиту в публічному секторі, виявлено домінування тематик врядування та операційної ефективності, а також окреслено перспективні напрями подальших наукових пошуків, зокрема

порівняльні міжкраїнові дослідження та вивчення впливу інституційних, культурних і демографічних чинників на розвиток внутрішнього аудиту [23].

Важливе значення для осмислення трансформації внутрішнього аудиту в українському державному секторі має дослідження О. Володіної, Дж. Гроссі та В. Вакуленко, у якому проаналізовано зміну ролей внутрішніх аудиторів, виявлено конфлікт між традиційною функцією “контролера” та новими очікуваннями щодо ризик-орієнтованого й результативного аудиту, а також окреслено інституційні чинники, що стримують таку трансформацію. Особлива увага приділяється необхідності збільшення кількості внутрішніх аудиторів та створення сильної системи внутрішнього контролю, яка б покладала контрольну роль на відповідних суб’єктів, дозволяючи внутрішнім аудиторам виконувати нові ролі в управлінні, внутрішньому контролі та управлінні ризиками. Це має підтримуватися політиками, забезпечуючи незалежність внутрішніх аудиторів, ресурси для кваліфікованих працівників та програми навчання [10].

Мета статті – комплексне дослідження нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту в Україні, визначення ступеня його відповідності Глобальним стандартам внутрішнього аудиту, ідентифікація ключових викликів, неузгодженостей та інституційних обмежень, а також обґрунтування напрямів удосконалення правового регулювання внутрішнього аудиту в державному секторі.

Для досягнення поставленої мети у статті визначено наступні дослідницькі завдання:

- 1) проаналізувати структуру та зміст чинного нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту в Україні;
- 2) здійснити порівняльний аналіз національного регулювання внутрішнього аудиту з положеннями Глобальних стандартів внутрішнього аудиту;
- 3) обґрунтувати основні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту в Україні з урахуванням сучасних інституційних викликів.

Застосована методологія і методи. Методологічну основу дослідження становить поєднання системного, інституційного, порівняльно-правового та функціонального підходів, що дало змогу розглянути нормативно-правове забезпечення внутрішнього аудиту не лише як сукупність окремих правових норм, а як цілісний механізм регулювання, спрямований на забезпечення незалежного, результативного та ризик-орієнтованого функціонування внутрішнього аудиту в державному секторі.

Концептуально дослідження спирається на наукові ідеї про внутрішній аудит як елемент системи державного внутрішнього фінансового контролю, що виконує не лише контрольну, а й оціночну, консультативну та управлінсько-орієнтовану функцію; нормативно-правове забезпечення як багаторівневу інституційну конструкцію, ефективність якої визначається системністю, узгодженістю та здатністю забезпечувати практичну реалізацію правових приписів; гармонізацію національного регулювання з міжнародними стандартами як необхідну умову модернізації внутрішнього аудиту та його трансформації з переважно процедурно-контрольної функції у стратегічний інструмент підвищення ефективності управління, внутрішнього контролю та управління ризиками.

Логіка дослідження побудована відповідно до трьох дослідницьких завдань. Для вирішення першого завдання – аналізу структури та змісту чин-

ного нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту в Україні – використано системний підхід і формально-юридичний метод, що дозволило дослідити ієрархію нормативних актів, їх зміст, взаємозв'язок та регулятивне значення. Для вирішення другого завдання – порівняння національного регулювання з Глобальними стандартами внутрішнього аудиту – застосовано порівняльно-правовий метод, який дав можливість виявити ступінь гармонізації, нормативні розбіжності та ключові прогалини. Для вирішення третього завдання – обґрунтування напрямів удосконалення правового регулювання – використано методи узагальнення та правового моделювання, за допомогою яких систематизовано виявлені проблеми та сформульовано пропозиції щодо модернізації нормативної бази внутрішнього аудиту в Україні.

Дослідження зосереджене на нормативно-правових та інституційних засадах внутрішнього аудиту в державному секторі і не охоплює детального емпіричного аналізу практики діяльності окремих підрозділів. Емпіричну основу дослідження становлять положення Бюджетного кодексу України, підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, накази Міністерства фінансів України, Глобальні стандарти внутрішнього аудиту, а також наукові публікації й методичні матеріали з питань внутрішнього аудиту та державного внутрішнього фінансового контролю.

Таким чином, використана методологія забезпечила послідовний перехід від аналізу чинної нормативної бази – до її зіставлення з Глобальними стандартами – і далі до формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо її вдосконалення. Це дало змогу розкрити предмет дослідження у контексті сучасних інституційних викликів, потреб правозастосування та перспектив розвитку внутрішнього аудиту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правовий механізм внутрішнього аудиту є одним із ключових елементів інституційного забезпечення державного управління та системи державного внутрішнього фінансового контролю, оскільки саме через нього визначаються правові засади організації, функціонування, підзвітності та незалежності внутрішнього аудиту. Стан цього механізму безпосередньо впливає на спроможність внутрішнього аудиту виконувати не лише контрольну, а й оціночну, консультативну та ризик-орієнтовану функції.

Під нормативно-правовим механізмом внутрішнього аудиту в Україні в межах цього дослідження розуміється багаторівнева система взаємопов'язаних правових норм, принципів, процедур та інституційних інструментів, закріплених у законодавчих, підзаконних і локальних актах, які визначають організацію, порядок здійснення, повноваження та гарантії незалежності внутрішнього аудиту як складової системи державного внутрішнього фінансового контролю.

У зв'язку з цим аналіз нормативно-правового механізму внутрішнього аудиту доцільно здійснювати через дослідження його нормативної структури, інституційної організації, процедурного забезпечення та ступеня відповідності сучасним міжнародним стандартам.

На сучасному етапі нормативно-правовий механізм внутрішнього аудиту в Україні перебуває у стані переходу від інституційного становлення до гармонізації з міжнародними стандартами. Його ефективність залежить від системності правового регулювання, належного рівня незалежності аудиторських підрозділів та впровадження сучасних ризик-орієнтованих підходів до здійснення внутрішнього аудиту.

Удосконалення системи державного управління вимагає глибоких змін у підходах до внутрішнього контролю та аудиту. В умовах реформування державного внутрішнього фінансового контролю особливо актуальним стає питання гармонізації національної нормативної бази з вимогами Глобальних стандартів внутрішнього аудиту. Основною метою цього процесу є перехід від формального контролю відповідності законодавству до стратегічного оцінювання ефективності діяльності та надання рекомендацій для її вдосконалення [1].

Найбільш проблемними залишаються питання нормативного гарантування незалежності внутрішніх аудиторів, удосконалення методики оцінювання систем управління, регламентації процедур проведення аудиту, належного документування його результатів і забезпечення дієвого контролю за виконанням рекомендацій. Реформа державного управління та децентралізаційні процеси формують нові вимоги до функціонування внутрішнього аудиту, що зумовлює потребу в оновленні та систематизації нормативно-правового регулювання. Водночас недостатньо дослідженими залишаються підходи до адаптації міжнародних стандартів і кращих практик внутрішнього аудиту з урахуванням національної специфіки управлінської системи. [4, 5, 8, 11].

Нормативно-правова база внутрішнього аудиту в Україні має багаторівневу структуру. Її законодавчий рівень формують положення Бюджетного кодексу України, які визначають загальні засади внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державному секторі. Підзаконний рівень представлений насамперед постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001, якою затверджений Порядок здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту (далі – Постанова № 1001); наказами Міністерства фінансів України про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту від 04.10.2011 № 1247 та Кодексу етики працівників підрозділів внутрішнього аудиту від 29.09.2011 № 1217, а також іншими методичними документами. Локальний рівень охоплює внутрішні документи відомств, що конкретизують порядок організації та здійснення внутрішнього аудиту з урахуванням специфіки їх діяльності.

На основі зазначених нормативних актів підрозділ внутрішнього аудиту на локальному рівні формує та застосовує у своїй діяльності власну внутрішню регламентацію, зокрема: декларацію внутрішнього аудиту, положення про підрозділ, посадові інструкції та функціональні обов'язки працівників, внутрішні методичні документи щодо проведення аудиту, а також програму забезпечення і підвищення якості внутрішнього аудиту тощо.

Порядок і методичні підходи до здійснення внутрішнього аудиту закріплюються у внутрішніх документах з урахуванням специфіки діяльності установи, її організаційної структури, чисельності підрозділу внутрішнього аудиту, складності об'єктів перевірки та характеру виконуваних завдань. Керівник підрозділу забезпечує регулярний перегляд таких документів з метою збереження їх актуальності, узгодженості та достатності для належного здійснення функції внутрішнього аудиту [12; 13].

Базові законодавчі засади внутрішнього аудиту в державному секторі закріплено в Бюджетному кодексі України, який встановлює правові засади функціонування бюджетної системи України, включаючи вимоги до внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в установах державного сектору [14].

У 2025 році до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України внесені зміни щодо трактування внутрішнього аудиту. В оновленій редакції

законодавець закріплює сучасніше розуміння внутрішнього аудиту як незалежної та об'єктивної діяльності, що поєднує надання впевненості і консультування та орієнтується на досягнення цілей розпорядника бюджетних коштів. При цьому внутрішній аудит розглядається як інструмент підвищення ефективності та результативності діяльності розпорядника бюджетних коштів і підпорядкованих йому установ через системне оцінювання управління, внутрішнього контролю та ризиків [14].

Таке оновлення законодавчого визначення внутрішнього аудиту має важливе концептуальне значення, оскільки воно засвідчує поступовий відхід від вузького контрольно-перевірочного розуміння внутрішнього аудиту та закріплює його сучасну модель як діяльності з надання впевненості й консультування, орієнтованої на підвищення результативності управління, внутрішнього контролю та управління ризиками.

Бюджетний кодекс також встановлює, що організаційні засади внутрішнього аудиту, включаючи порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту, визначаються Кабінетом Міністрів України, підпорядкування підрозділів аудиту здійснюється безпосередньо керівнику установи, а координаційна роль у методологічному забезпеченні внутрішнього аудиту здійснюється Міністерством фінансів України [14].

З метою практичної реалізації норм частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України, постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 “Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту” визначено порядок створення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та врегульовано основні засади їх функціонування. Згідно з цим механізмом, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади з 1 січня 2012 року мали забезпечити формування підрозділів внутрішнього аудиту на основі існуючих контрольно-ревізійних служб [12; 3].

Постанова № 1001 виконує центральну роль у підзаконному регулюванні внутрішнього аудиту, оскільки саме на її основі конкретизуються організаційні засади створення аудиторських підрозділів, порядок здійснення аудиторської діяльності та основні вимоги до її методологічного забезпечення.

Зокрема, регулює такі організаційні аспекти, як порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах, бюджетних установах; вимоги до чисельності підрозділів внутрішнього аудиту залежно від обсягу бюджетних призначень та кількості підвідомчих установ; підпорядкування підрозділу внутрішнього аудиту безпосередньо керівнику установи; вимоги до кваліфікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту.

Також встановлює наступні функціональні аспекти: види аудиторських завдань (завдання з надання впевненості та консультаційні завдання); порядок планування внутрішнього аудиту, включаючи розробку стратегічного плану та річного плану аудиторських завдань; процедури виконання аудиторських завдань; вимоги до документування результатів внутрішнього аудиту; порядок комунікації за результатами внутрішнього аудиту, у тому числі надання інформації керівництву та іншим зацікавленим сторонам.

Крім того, Постанова № 1001 визначає роль Міністерства фінансів України у методологічному забезпеченні внутрішнього аудиту, порядок проведення оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту, вимоги до звітності про результати виконання аудиторських завдань.

Постанова № 1001 неодноразово змінювалася та доповнювалася, що свідчить про поступове оновлення нормативної бази внутрішнього аудиту відповідно до сучасних вимог та міжнародних стандартів.

Відповідно до Постанови № 1001, внутрішній аудит реалізується на основі затверджених наказом Міністерства фінансів України від 4 жовтня 2011 року № 1247 стандартів внутрішнього аудиту. Стандарти внутрішнього аудиту, затверджені цим наказом, структуровані за аналогією з міжнародними стандартами професійної практики внутрішнього аудиту ІІА та складаються з трьох розділів: загальні положення, стандарти якісних характеристик та стандарти діяльності. Вони спрямовані на уніфікацію підходів до планування, проведення та документування аудиторських процедур, а також забезпечення незалежності та професійної ретельності [16].

Національні стандарти визначають вимоги до професійної компетентності внутрішнього аудиту, включаючи необхідність постійного професійного розвитку, підвищення кваліфікації та самоосвіти. Також встановлюють вимоги до використання ризик-орієнтованого підходу при плануванні та виконанні аудиторських завдань. Важливою особливістю Стандартів є визначення вимог до забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту. Керівник підрозділу внутрішнього аудиту повинен розробити та підтримувати програму забезпечення та підвищення якості, що охоплює всі аспекти діяльності підрозділу. Програма повинна включати внутрішню та зовнішню оцінку якості.

На відміну від Глобальних стандартів внутрішнього аудиту, Кодекс етики не включений до національних стандартів. Він існує як окремий нормативно-правовий документ, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 29 вересня 2011 року № 1217 “Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту”, та встановлює етичні принципи і норми поведінки для працівників підрозділів внутрішнього аудиту в державному секторі. Кодекс етики базується на чотирьох фундаментальних принципах: сумнісність, незалежність та об’єктивність, конфіденційність, професійна компетентність. Кодекс також встановлює правила поведінки, що деталізують застосування цих принципів у конкретних ситуаціях, включаючи вимоги щодо уникнення конфлікту інтересів, незалежності, професійного скептицизму та належної професійної ретельності [17].

Щорічне звітування підрозділів внутрішнього аудиту про результати своєї діяльності здійснюється за встановленою Міністерством фінансів України формою, відповідно до Інструкції про складання форми звітності про результати діяльності підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженої 27.03.2014 наказом № 347 [18].

Крім зазначених нормативно-правових актів також варто виокремити Закон України “Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність”, який регулює переважно зовнішній аудит фінансової звітності, проте містить окремі положення, що стосуються внутрішнього аудиту, особливо в контексті взаємодії зовнішніх та внутрішніх аудиторів. Хоча Закон безпосередньо не регулює внутрішній аудит у державному секторі, його положення щодо професійних стандартів, етики та контролю якості є релевантними для розвитку професії внутрішнього аудиту в Україні загалом. Дослідження вказують на необхідність подальшого вдосконалення законодавства, включаючи впровадження механізмів публічного нагляду та контролю якості, що відповідають міжнародним підходам [19].

В Україні, в рамках становлення та реформування вітчизняної системи державного фінансового контролю завдяки запровадженню ДВФК, міжна-

родні норми імплементовано у вітчизняне законодавство. Разом з тим, чинна нормативна база має низку проблем: нормативні акти розпорошені, відрізняються за юридичною силою та іноді містять неузгоджені положення. Це створює ризики неоднакового тлумачення та формального підходу до реалізації аудиторських функцій.

Нові Глобальні стандарти внутрішнього аудиту швидко набули міжнародного поширення, що свідчить про їх значущість як базового орієнтира розвитку професії [2, 4].

Ключова структурна зміна полягає в об'єднанні всіх раніше окремих елементів Міжнародної структури професійної практики (International Professional Practices Framework, IPPF) в один всеосяжний документ. Зокрема, нові стандарти інтегрують п'ять обов'язкових елементів попередньої структури (Місія внутрішнього аудиту, Визначення внутрішнього аудиту, Основні принципи професійної практики внутрішнього аудиту, Кодекс етики та Стандарти), а також один з рекомендованих необов'язкових елементів – Керівництво з імплементатії.

На відміну від попередньої редакції 2017 року, нові стандарти не поділяються на категорії “атрибутивних” та “виконавчих” стандартів і не містять окремого розділу “інтерпретацій”. Імплементатійні стандарти “А” (для завдань з надання впевненості) та “С” (для консультаційних завдань) були інкорпоровані в основний текст стандартів. Система нумерації та порядок стандартів повністю змінені: замість числової системи (1000, 1100, 2000 тощо) стандарти передбачають нову структуру та підходи і організовані в п'ять розділів (доменив), п'ятнадцять принципів і п'ятдесят два стандарти [4; 2].

Кожен окремий стандарт складається з трьох елементів: вимоги, рекомендації із впровадження та приклади доказів відповідності. При цьому рекомендації з упровадження розкривають способи досягнення вимог стандарту, і пропонують найбільш поширені та прийнятні підходи [4].

Глобальні стандарти внутрішнього аудиту структуровані навколо п'яти взаємопов'язаних розділів, кожен з яких охоплює окремий аспект професійної практики:

1) розділ I “Мета внутрішнього аудиту” – визначає фундаментальну роль внутрішнього аудиту як незалежної, об'єктивної функції надання впевненості та консультування, спрямованої на підвищення цінності та вдосконалення діяльності організації;

2) розділ II “Етика та професіоналізм” – встановлює норми поведінки для внутрішніх аудиторів, включаючи керівників служб внутрішнього аудиту, інших осіб та будь-яких суб'єктів, що надають послуги внутрішнього аудиту;

3) розділ III “Врядування функції внутрішнього аудиту” – визначає вимоги до керівників служб внутрішнього аудиту щодо тісної співпраці з радою (органом управління) для створення функції внутрішнього аудиту, забезпечення її незалежного позиціонування та нагляду за її діяльністю. Також описуються обов'язки вищого керівництва, що підтримують відповідальність ради та сприяють належному управлінню функцією внутрішнього аудиту. Важливою новацією є визначення «Суттєвих умов» для ради та вищого керівництва, які повинні бути присутніми для ефективного функціонування внутрішнього аудиту;

4) розділ IV “Керування функцією внутрішнього аудиту” – розкриває відповідальність керівника служби внутрішнього аудиту за управління функцією відповідно до статуту внутрішнього аудиту та Глобальних стандартів внутрішнього аудиту (стратегічне планування, отримання та розгортання ре-

сурсів, побудову відносин, комунікацію із зацікавленими сторонами, а також забезпечення та підвищення ефективності функції);

5) розділ V “Проведення внутрішнього аудиту” – встановлює для внутрішніх аудиторів вимоги щодо ефективного планування завдань, проведення аудитів, розробки висновків та рекомендацій, співпраці з керівництвом для визначення рекомендацій та/або планів дій, що усувають виявлені недоліки, а також комунікації з керівництвом та працівниками, відповідальними за діяльність, що перевіряється, протягом усього завдання та після його завершення [2].

П’ятнадцять принципів професійної практики Глобальних стандартів відображають суть та забезпечують основу для ефективного внутрішнього аудиту. Кожен принцип підтримується стандартами (всього 52), що містять вимоги, міркування щодо імплементації та приклади доказів відповідності. Разом ці елементи допомагають внутрішнім аудиторам досягати принципів та виконувати призначення внутрішнього аудиту, відображають принципово-орієнтований підхід нових стандартів, що надає гнучкість у застосуванні замість жорстких правил та дозволяє адаптувати практику внутрішнього аудиту до специфічних потреб та діяльності установ.

Також до структури Глобальних стандартів інтегрована структура з рекомендаціями щодо впровадження та прикладами відповідності [2].

До ключових новацій Глобальних стандартів внутрішнього аудиту належать: чітке формулювання мети внутрішнього аудиту як створення, захисту і підтримки цінності; збалансування аудиторських і консультаційних послуг; посилення вимог до професійної етики, компетентності та об’єктивності; підвищення ролі ради або аудиторського комітету; а також врахування питань ІТ, кібербезпеки, шахрайства та автоматизації аудиторських процесів.

Порівняльний аналіз свідчить, що ключова відмінність між національною та глобальною моделями полягає не лише у структурі стандартів, а й у різному розумінні ролі внутрішнього аудиту. Якщо національне регулювання переважно зосереджене на процедурній регламентації аудиторської діяльності, то Глобальні стандарти орієнтують внутрішній аудит на створення цінності, стратегічну взаємодію з керівництвом і радою, а також на використання сучасних аналітичних і цифрових інструментів. Саме тому адаптація національної системи до Глобальних стандартів передбачає не лише технічне оновлення нормативних актів, а й зміну концептуальної моделі внутрішнього аудиту.

Нова архітектура Глобальних стандартів внутрішнього аудиту відходить від суто процедурного підходу, пропонуючи логіку “принципів та вимог”. Кожен із 15 принципів підкріплюється обов’язковими Вимогами, Рекомендаціями щодо впровадження (загальні та бажані практики) та Прикладами доказів відповідності. Це докорінно відрізняється від структури національних стандартів, де стандарти часто сприймаються як статичні приписи.

Також в оновлених Глобальних стандартах внутрішнього аудиту зроблено акцент на результативності та безперервному вдосконаленні діяльності внутрішнього аудиту, зокрема через регулярне оцінювання його ефективності. Усвідомлюючи зростання ролі сучасних технологій, нова редакція стандартів рекомендує активне використання аналітики даних, штучного інтелекту та автоматизованих інструментів, що дозволяє аудиторам підвищувати продуктивність роботи, точніше оцінювати ризики та надавати своєчасну, релевантну інформацію.

Таблиця 1 – Порівняльний аналіз ключових відмінностей Глобальних та національних стандартів

Table 1 – Comparative analysis of key differences between Global and National Standards

Сфера порівняння Scope of Comparison	Глобальні стандарти Global Standards	Національні стандарти National Standards
Сфера застосування	Для організацій різних секторів та розмірів у всьому світі, з окремим розділом для державного сектора	Виключно для державного сектора України (міністерств, ЦОБВ, місцевих держадміністрацій тощо)
Структурна архітектура	5 розділів (доменів), 15 принципів, вимоги, рекомендації та ознаки відповідності	Стандарти якісних характеристик (розділ II) та діяльності (розділ III)
Етика та професіоналізм	Повністю інтегровані у структуру стандартів, замість окремого Кодексу етики Домен II: запровадження поняття “Професійна сміливість” (Standard 1.1)	Визначені через стандарт “Незалежність і об’єктивність” та вимоги до професійної ретельності. Крім цього Мініном затверджений окремий Кодекс етики
Врядування та підзвітність	Організаційна незалежність передбачає пряме підпорядкування та звітування раді (наглядовому органу). Домен III: Активний нагляд Ради. Рада несе відповідальність за ресурси та якість	Підпорядкування та звітування безпосередньо керівнику установи. Стандарт 1: пасивна незалежність через положення та декларації
Оцінка якості (зовнішня)	Вимагається кожні 5 років; щонайменше один оцінювач повинен мати статус Сертифікованого Внутрішнього Аудитора (CIA)	Обов’язкова зовнішня оцінка кожні 5 років із залученням міжнародно сертифікованих аудиторів не деталізується.
Проведення аудиту	Домен V: деталізовані вимоги до оцінки ризиків завдання та оцінки спостережень	Стандарти 9-12: загальні етапи планування та звітування
Обмеження щодо перевірок	Гнучке ризик-орієнтоване планування	Жорстке правило: не перевіряти ті самі питання частіше ніж раз на рік
Помилки та упущення у звітах	Встановлюють чіткий алгоритм: якщо у виданому звіті знайдено суттєву помилку, керівник аудиту повинен невідкладно повідомити виправлену інформацію всім отримувачам	Вимагають, щоб звіт був точним і без помилок, але не містять стандартизованої процедури відкликання чи виправлення вже виданого офіційного звіту

При цьому, національні документи не містять чітких визначень понять “надання впевненості”, “консультаційні послуги”, “компетентність”, “чесність”, “методологія внутрішнього аудиту”, “функція внутрішнього аудиту”, що вже інтегровані до Глобальних стандартів внутрішнього аудиту. Брак офіційно закріплених визначень призводить до неоднозначного трактування аудиторських функцій, ускладнює впровадження сучасних міжнародних підходів у національну систему внутрішнього аудиту та здатен негативно вплинути на його якість.

Впровадження Глобальних стандартів суттєво трансформує структуру та організацію Міжнародної основи професійної практики з внутрішнього аудиту, замінюючи низку обов’язкових і рекомендованих складових, таких як визначення внутрішнього аудиту, його місію та основні принципи, кодекс етики, керівництва із впровадження та стандарти – на Глобальні стандарти, а також Тематичні вимоги [4].

Сучасний стан національного регулювання дає підстави стверджувати, що імплементація міжнародних стандартів у сфері внутрішнього аудиту

в Україні ще не завершена і має вибірковий характер. Впроваджено ризик-орієнтований підхід та етичні засади, відставання спостерігається у цифровізації, застосуванні IT-інструментів та автоматизації аналізу даних. Також недостатньо врегульовано питання незалежності аудиторів, зокрема: організаційна та функціональна незалежність; захист від зовнішнього впливу; гарантії об'єктивності оцінювання.

Проте за останні роки організаційна та функціональна незалежність внутрішніх аудиторів значно посилилась. Відповідно до вимог пункту 5¹ Порядку № 1001, з метою підтримки незалежності та сприяння розвитку діяльності з внутрішнього аудиту, Мінфіном розроблена примірня декларація внутрішнього аудиту, яка є типовим нормативно-правовим актом, що визначає мету (місію) внутрішнього аудиту у державному органі, принципи незалежності, основні повноваження та обов'язки підрозділу внутрішнього аудиту. Зазначена декларація підписується протягом місяця з дня призначення нового керівника підрозділу внутрішнього аудиту державного органу [3].

Порівняльний аналіз концептуальних підходів до внутрішнього аудиту в Глобальних стандартах внутрішнього аудиту та українському законодавстві виявляє як значні збіги, так і суттєві відмінності.

Головні відмінності між чинними українськими стандартами внутрішнього аудиту та оновленими Глобальними стандартами внутрішнього аудиту полягають у зміні структури документа, концептуальних підходах до мети аудиту, інтеграції етики та вимогах до використання сучасних технологій.

Чинні національні стандарти структуровані за моделлю, яка складається з трьох розділів: загальні положення, стандарти якісних характеристик та стандарти діяльності. Кодекс етики існує як окремий нормативно-правовий документ. У той час як Глобальні стандарти мають принципово нову інтегровану структуру, що складається з 5 доменів (розділів): мета внутрішнього аудиту, етичне ставлення та професіоналізм, нагляд за функцією, управління функцією та надання послуг. Нові стандарти об'єднали в один документ місію, кодекс етики, принципи та власне стандарти, що усуває плутанину між різними компонентами, яка існувала раніше.

Відмінними є мета та філософія діяльності з внутрішнього аудиту. Визначення внутрішнього аудиту в національному законодавстві (Бюджетний кодекс) історично тяжіє до контрольно-ревізійної моделі. Основний фокус зосереджено на оцінці законності, ефективності використання бюджетних коштів, збереженні активів та відповідності законодавству. А Глобальні стандарти зміщують акцент з формального контролю на "додавання цінності". Мета формулюється як зміцнення спроможності організації створювати, захищати та підтримувати цінність. Аудит розглядається як стратегічний радник, що надає аналітичну оцінку та прогнозування, а не лише фіксує порушення. Порівняння свідчить про певну гармонізацію концептуальних підходів: обидва визначення підкреслюють роль внутрішнього аудиту в удосконаленні діяльності організації та систем управління. Однак українське визначення має більш вузьку спрямованість на запобігання порушенням та помилкам, тоді як глобальні стандарти акцентують на стратегічній ролі внутрішнього аудиту у підвищенні цінності організації.

Стосовно етичних норм, ключова відмінність полягає у тому, що розділ "Етика та професіоналізм" інтегровано безпосередньо у текст Глобальних стандартів, що спрощує відповідність і підкреслює, що етична поведінка є

невід'ємною частиною процесу аудиту. Натомість у вітчизняному законодавстві етичні норми викладені в окремий нормативно-правовий акт – наказ Мінфіну “Кодекс етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту”.

У вітчизняній практиці з внутрішнього аудиту існує значне відставання у нормативному регулюванні цифровізації аудиторських процесів. Цифровий компонент аудиторської діяльності, включаючи застосування аналітики даних, автоматизованих інструментів та технологій штучного інтелекту, поки що не отримав належного нормативного оформлення в національній системі внутрішнього аудиту. В той час як Глобальні стандарти містять прямі рекомендації щодо активного використання аналітики даних, штучного інтелекту та автоматизованих інструментів. Також включено окремі стандарти та вказівки щодо кібербезпеки, IT-ризиків та шахрайства.

Визнаючи зростання важливості технологій, нові стандарти наголошують на доцільності використання аналітики даних, штучного інтелекту і засобів автоматизації. Такий фокус дає змогу внутрішнім аудиторам підвищити свою ефективність, поліпшити оцінювання ризиків і надати своєчасну та актуальну інформацію [11].

Крім зазначеного, роль нагляду (наприклад, Аудиторських комітетів) в Україні менш розвинена і часто формально покладається на керівника установи або Мінфін. У більшості відомств оборонного сектору формування аудиторських комітетів та визначення їхніх функцій припадає на останні чотири роки. Глобальні стандарти ж у свою чергу виділяють окремий розділ (домен) “Нагляд за функцією внутрішнього аудиту”, який підкреслює критичну роль Ради (аудиторського комітету) у затвердженні планів, ресурсів та забезпеченні незалежності аудиту.

Ключовою характеристикою нових Глобальних стандартів є принципово-орієнтований підхід, що надає гнучкі принципи замість жорстких правил і дозволяє застосування ризик-орієнтованих методів у практиці внутрішнього аудиту. Національні стандарти внутрішнього аудиту також впроваджують ризик-орієнтований підхід та містять певну гнучкість у застосуванні. Однак рівень деталізації та регламентації в українських стандартах є вищим, що відображає традиційний для пострадянського простору підхід до нормативного регулювання. Крім того, в той час як національні стандарти є повністю орієнтованими на державний сектор, але мають проблему розгалуженості та неузгодженості нормативних актів (закони, постанови, накази), Глобальні – містять спеціальний розділ щодо застосування стандартів у державному секторі, який допомагає адаптувати вимоги (наприклад, щодо незалежності чи звітування) до політичного середовища та законодавчих обмежень.

Лише нещодавно постановою КМУ від 12.01.2022 № 12 було фактично задекларовано початок здійснення організаційних заходів для проведення з 1 січня 2023 року сертифікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту. На виконання згаданої постанови Мінфіном затверджено Порядок проведення сертифікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту, в якому визначено механізм проведення сертифікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту державних органів, інших головних розпорядників бюджетних коштів та їх територіальних органів. Також наказом Мінфіну “Про утворення Сертифікаційної комісії для проведення сертифікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту” від 22.11.2022 № 390 створено Сертифікаційну комісію для проведення сертифікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту, якою схвалено Рекомендовану програму для підготовки працівників підрозді-

лів внутрішнього аудиту до сертифікації, список нормативно-правових актів і рекомендованої літератури для підготовки до кваліфікаційного іспиту [6, 20].

Відповідно до реєстру сертифікованих внутрішніх аудиторів, станом на лютий 2026 року 58 внутрішніх аудиторів успішно пройшли сертифікацію та отримали відповідні сертифікати, з них 8 сертифікатів – мають статус “призупинений”. У 2025 році лише 6 внутрішніх аудиторів успішно склали іспит та отримали сертифікати, що становить 9 % від загальної кількості кандидатів, які складали іспит. Та 60 внутрішніх аудиторів (91 %) іспит не склали. Отже відсутність чітких вимог до професійної кваліфікації (у більшості випадків: не встановлено обов’язкової сертифікації (наприклад, CIA), порівняно пізніше впровадження національної сертифікації внутрішніх аудиторів та розвиток доступних програм для підвищення кваліфікації свідчать про необхідність посилення функції підготовки фахівців, що сприятиме розвитку внутрішнього аудиту та посиленню його сприйняття як стратегічного інструменту [15].

Наведені статистичні дані дають підстави констатувати, що система професійної підготовки та сертифікації внутрішніх аудиторів ще не досягла такого рівня розвитку, який би забезпечував достатню кадрову стійкість і професійну зрілість аудиторської функції в державному секторі.

Додатковим чинником трансформації нормативного регулювання та практики внутрішнього аудиту став правовий режим воєнного стану, який істотно змінив умови функціонування аудиторської діяльності та актуалізував нові правові й організаційні виклики. Водночас швидка адаптація аудиторської діяльності до цих умов породжує певну регуляторну невизначеність і вимагає розробки спеціальних погоджених тимчасових норм та процедур. В умовах збройного конфлікту та майбутньої післявоєнної відбудови критично зростають вимоги до прозорості, ефективності та цільового використання обмежених бюджетних ресурсів. Через це ефективно функціонуюча система внутрішнього аудиту набуває особливого, стратегічного значення.

Отже, сучасний стан нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту в Україні свідчить про наявність сформованої, але внутрішньо неоднорідної системи регулювання, яка містить основні інституційні та процедурні елементи функціонування внутрішнього аудиту, проте ще не повною мірою відповідає логіці Глобальних стандартів внутрішнього аудиту. Це зумовлює потребу не лише в оновленні окремих нормативних приписів, а й у системному перегляді концептуальних засад правового регулювання внутрішнього аудиту в державному секторі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень.

1. За результатами аналізу чинного нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту в Україні встановлено, що воно загалом сформоване та охоплює основні елементи правового регулювання аудиторської діяльності в державному секторі, однак залишається фрагментарним, багаторівневим і термінологічно не повністю узгодженим. Наявність значної кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили, а також локальних документів установ не завжди забезпечує системність, єдність підходів і належну практичну узгодженість у питаннях організації та функціонування внутрішнього аудиту.

2. Порівняльний аналіз національного регулювання з Глобальними стандартами внутрішнього аудиту засвідчив, що українська система частково адаптована до сучасних міжнародних вимог і потребує подальшої гармонізації. Найбільші розбіжності простежуються у підходах до визначення мети внутрішнього аудиту, інтеграції етичних засад у систему стандартів, забезпечення

інституційної незалежності аудиторської функції, розвитку професійної сертифікації, ролі органів нагляду, а також нормативного врегулювання цифровізації аудиторських процесів. Це свідчить про те, що імплементація міжнародних стандартів в Україні поки що не має завершеного і системного характеру.

3. Дослідження підтвердило, що чинна нормативно-правова база внутрішнього аудиту в Україні ще значною мірою зберігає ознаки процедурно-контрольного підходу, тоді як нові Глобальні стандарти внутрішнього аудиту орієнтують аудиторську функцію на стратегічне оцінювання, ризик-орієнтованість, підвищення ефективності управління та додавання цінності діяльності установи. У зв'язку з цим внутрішній аудит доцільно розглядати не лише як механізм перевірки дотримання вимог законодавства, а і як важливий інструмент удосконалення системи внутрішнього контролю, управління ризиками та підтримки управлінських рішень.

4. Обґрунтовано, що подальший розвиток внутрішнього аудиту в Україні потребує системного оновлення нормативно-правового забезпечення, зокрема шляхом гармонізації національного регулювання з Глобальними стандартами внутрішнього аудиту, уніфікації термінології та підходів, посилення гарантій незалежності внутрішніх аудиторів, розвитку професійної підготовки і сертифікації, а також удосконалення механізмів моніторингу виконання аудиторських рекомендацій. Окремої уваги потребує правове врегулювання використання сучасних цифрових, аналітичних та автоматизованих інструментів у процесі здійснення внутрішнього аудиту.

5. Ключовим напрямом удосконалення правового регулювання має стати розроблення комплексного рамкового нормативного акта у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, який забезпечить систематизацію чинних норм, усунення правових неузгодженостей, єдність понятійного апарату та належні правові передумови для трансформації внутрішнього аудиту з переважно контрольної функції у стратегічний інструмент оцінювання ефективності управління, внутрішнього контролю та управління ризиками. Прийняття такого акта сприятиме підвищенню якості аудиторських процедур, посиленню інституційної спроможності внутрішнього аудиту та його більш ефективній інтеграції у систему державного управління.

Перспективи подальших досліджень вбачаються у розробленні науково обґрунтованої моделі імплементації Глобальних стандартів внутрішнього аудиту в практику державного сектору України, у дослідженні правових засад цифрового аудиту та використання аналітики даних у діяльності підрозділів внутрішнього аудиту, а також у поглибленому вивченні механізмів забезпечення інституційної незалежності внутрішніх аудиторів і підвищення ефективності реалізації аудиторських рекомендацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та план заходів з її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1805-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 13.01.2026).
2. Глобальні стандарти внутрішнього аудиту. URL: <https://theiia.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/global-internal-audit-standards-ukrainian.pdf> (дата звернення: 13.01.2026).
3. Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 р. № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 13.01.2026).

4. Глобальні стандарти внутрішнього аудиту: що змінилося? KPMG в Україні. 2024. 10 квіт. URL: <https://kpmg.com/ua/uk/blogs/home/posts/2024/04/hlobalni-standarty-vnutrishnoho-audytu-shcho-zminylosya.html> (дата звернення: 25.02.2026).
5. Слободяник Ю. Б., Галас О. М. Проблеми та перспективи розвитку внутрішнього державного аудиту в Україні. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія «Економіка»*. 2020. Вип. 1(13). С. 212–221. [https://doi.org/10.31339/2313-8114-2020-1\(13\)-212-221](https://doi.org/10.31339/2313-8114-2020-1(13)-212-221)
6. Ружанський О. Нормативно-правове забезпечення внутрішнього аудиту в публічному управлінні системою Державної служби України з надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. № 1(13). С. 123–137. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-123-137](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-123-137)
7. Utenkova K. Prospects for the implementation of Global Internal Audit Standards in the banking sector of Ukraine: adaptation to international requirements and national realities. URL: <https://periodicals.karazin.ua/fcs/article/view/26488> (дата звернення: 13.01.2026).
8. Бариніна М. В., Кириченко С. В. Запровадження і розвиток внутрішнього аудиту у сфері оборони України в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції. *Наукові праці НДФІ*. 2020. № 2(91). С. 138–156. <https://doi.org/10.33763/npndfi2020.02.138>
9. Линдюк О., Твердохліб С., Потеряйко П. Внутрішній аудит у сфері цивільного захисту в умовах воєнного стану. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 22. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2023.22.174>
10. Volodina T., Grossi G., Vakulenko V. The changing roles of internal auditors in the Ukrainian central government. *Journal of Accounting & Organizational Change*. 2023. Vol. 19, No. 6. P. 1–23. <https://doi.org/10.1108/JAOC-04-2021-0057>
11. Шпиталь О. Аналіз нормативно-правових документів з внутрішнього аудиту. *Social Development and Security*. 2025. Т. 15, № 2. С. 281–294. <https://doi.org/10.33445/sds.2025.15.2.22>
12. Ружанський О. Механізми реалізації внутрішнього аудиту у сфері цивільного захисту України : дис. ... д-ра філософії. Київ, 2023. 257 с.
13. Каменська Т. О. Внутрішній аудит: методологія та організація : дис. ... д-ра наук. Київ, 2011. 560 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0511U000334#!> (дата звернення: 13.01.2026).
14. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 13.01.2026).
15. Міністерство фінансів України. Реєстр сертифікованих внутрішніх аудиторів. URL: https://mof.gov.ua/uk/certification_of_internal_auditors-628 (дата звернення: 13.01.2026).
16. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 р. № 1247. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text> (дата звернення: 13.01.2026).
17. Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 р. № 1217. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1195-11#Text> (дата звернення: 13.01.2026).
18. Інструкція про складання форми звітності про результати діяльності підрозділів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 27.03.2014 р. № 347. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0410-14#Text> (дата звернення: 13.01.2026).
19. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21.12.2017 р. № 2258-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text> (дата звернення: 13.01.2026).
20. Про запровадження сертифікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту : постановва Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/12-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 13.01.2026).
21. Твердохліб О. С., Линдюк О. А., Потеряйко С. П. Роль внутрішнього аудиту та контролю у реформуванні державного управління в Україні. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. № 2(14). С. 6–18. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2\(14\)-6-18](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-6-18)
22. Слободяник Ю. Б. Трансформація системи контролю державних фінансів в Україні: стан, виклики та перспективи. *Облік і фінанси*. 2020. № 1(87). С. 165–172. [https://doi.org/10.33146/2307-9878-2020-1\(87\)-165-172](https://doi.org/10.33146/2307-9878-2020-1(87)-165-172)
23. Nerantzidis M., Pazarskis M., Drogalas G., Galanis S. Internal auditing in the public sector: a systematic literature review and future research agenda. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. 2020. Vol. 34, No. 2. P. 189–209. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-02-2020-0015>

Стаття надійшла до редакції 09.02.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 12.03.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Kramarenko Ihor Volodymyrovych,
PhD student at Odessa Polytechnic National University,
1 Shevchenko Avenue, Odessa, 65044, Ukraine
e-mail: I.Kramarenko@mil.ua ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3002-0789>

REGULATORY AND LEGAL MECHANISMS OF INTERNAL AUDIT IN UKRAINE: CURRENT STATE, CHALLENGES, AND DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

Abstract. The article is devoted to a comprehensive analysis of the regulatory and legal mechanisms of internal audit in the context of the current legislation of Ukraine and adaptation to the new Global Internal Audit Standards, which entered into force on 9 January 2025. The main idea of the study is to substantiate that the further development of internal audit in Ukraine requires a systemic renewal of the regulatory framework, since the ability of internal audit to perform not only a control function, but also a strategic, risk-oriented, and managerial-consulting function depends precisely on its integrity, consistency, and compliance with international standards. The relevance of the article is determined by the need to move from a predominantly formal control model to an internal audit model focused on improving management efficiency, transparency, accountability, and adding value to the activities of public sector institutions.

The study characterizes the structural and substantive features of the current regulatory framework for internal audit, carries out a comparative analysis of the degree of harmonization of national regulation with international requirements, and identifies the main challenges and prospects for the development of internal audit in Ukraine. The transformation of internal audit from a control-and-inspection model to a modern risk-based approach aimed at the strategic development of public institutions is examined.

It has been established that the current regulatory framework is characterized by fragmentation, terminological inconsistency, and incomplete implementation of certain provisions of the Global Internal Audit Standards, in particular with regard to ensuring the full independence of the audit function, strategic planning, integrated assurance, digitalization of audit processes, and resource support.

The necessity of moving from a predominantly controlling model of internal audit to a model of strategic assessment of management effectiveness and a risk-based approach is substantiated. The development of a comprehensive framework legal act is proposed, which would ensure the consolidation of existing provisions, the unification of terminology, the strengthening of the independence of internal auditors, and the improvement of the legal support of internal audit in the public sector. The scientific novelty lies in the systemic analysis of the regulatory and legal mechanism of internal audit in Ukraine in the context of adaptation to the Global Internal Audit Standards, the systematization of its structural components, and the identification of the main gaps, inconsistencies, and institutional limitations of the current legal regulation. The practical significance of the results lies in the possibility of their use in improving legislation, internal regulatory documents, and methodological support for internal audit in Ukraine.

Keywords: *internal audit, value addition, Global Internal Audit Standards, effectiveness, strategic development, regulatory and legal mechanisms of internal audit.*

REFERENCES

1. Strategy for reforming the public financial management system for 2022–2025 and action plan for its implementation : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.12.2021 No. 1805-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text> (accessed: 13.01.2026).
2. Global Internal Audit Standards. URL: <https://theiia.org.ua/wp-content/uploads/2024/12/global-internal-audit-standards-ukrainian.pdf> (accessed: 13.01.2026).
3. Some issues of internal audit implementation and establishment of internal audit units: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.09.2011 No. 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF#Text> (accessed: 13.01.2026).
4. Hlobalni standarty vnutrishnoho audytu: shcho zmynilosia? [Global Internal Audit Standards: what has changed? KPMG v Ukraini, 10 April 2024. URL: <https://kpmg.com/ua/uk/blogs/home/posts/2024/04/hlobalni-standarty-vnutrishnoho-audyty-shcho-zmynilosya.html> (accessed: 25.02.2026).

5. Slobodianyuk, Yu.B., Halas, O.M. (2020). Problems and prospects for the development of internal state audit in Ukraine. *Scientific Bulletin of Mukachevo State University. Series "Economics"*, 1(13), 212–221. [https://doi.org/10.31339/2313-8114-2020-1\(13\)-212-221](https://doi.org/10.31339/2313-8114-2020-1(13)-212-221)
6. Ruzhanskyi, O. (2023). Regulatory and legal support of internal audit in the public administration of the State Emergency Service of Ukraine. *Scientific Bulletin: Public Administration*, 1(13), 123–137. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-123-137](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-123-137)
7. Utenkova, K. Prospects for the implementation of Global Internal Audit Standards in the banking sector of Ukraine: adaptation to international requirements and national realities. URL: <https://periodicals.karazin.ua/fcs/article/view/26488> (accessed: 13.01.2026).
8. Barynina, M.V., Kyrychenko, S.V. (2020). Introduction and development of internal audit in the defense sector of Ukraine in the context of European and Euro-Atlantic integration. *RFI scientific papers "The Academy of Financial Management"*, 2(91), 138–156. <https://doi.org/10.33763/npndfi2020.02.138>
9. Lyndiuk, O., Tverdokhlib, S., Poteriaiko, P. (2023). Internal audit in the field of civil protection under martial law. *Investments: Practice and Experience*, 22. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2023.22.174>
10. Volodina, T., Grossi, G., Vakulenko, V. (2023). The changing roles of internal auditors in the Ukrainian central government. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 19, 6, 1–23. <https://doi.org/10.1108/JAOC-04-2021-0057>
11. Shpytal, O. (2025). Analysis of regulatory documents on internal audit. *Social Development and Security*, 15, 2, 281–294. <https://doi.org/10.33445/sds.2025.15.2.22>
12. Ruzhanskyi, O. (2023). Mechanisms for implementing internal audit in the field of civil protection of Ukraine, PhD thesis, Kyiv, Ukraine.
13. Kamenska, T.O. (2011). Internal audit: methodology and organization, Doctor of Sciences thesis, Kyiv, Ukraine. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0511U000334#!> (accessed: 13.01.2026).
14. Budget Code of Ukraine: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 No. 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (accessed: 13.01.2026).
15. Ministry of Finance of Ukraine. Register of certified internal auditors. URL: https://mof.gov.ua/uk/certification_of_internal_auditors-628 (accessed: 13.01.2026).
16. On approval of Internal Audit Standards: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 04.10.2011 No. 1247. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text> (accessed: 13.01.2026).
17. On approval of the Code of Ethics for employees of the internal audit unit: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 29.09.2011 No. 1217. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1195-11#Text> (accessed: 13.01.2026).
18. Instruction on preparation of the reporting form on the results of internal audit units' activities: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 27.03.2014 No. 347. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0410-14#Text> (accessed: 13.01.2026).
19. On audit of financial statements and auditing activity: Zakon Ukrainy vid 21.12.2017 No. 2258-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text> (accessed: 13.01.2026).
20. On introduction of certification for employees of internal audit units: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.01.2022 No. 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/12-2022-%D0%BF#Text> (accessed: 13.01.2026).
21. Tverdokhlib, O.S., Lyndiuk, O.A., Poteriaiko, S.P. (2023). The role of internal audit and control in reforming public administration in Ukraine. *Scientific Bulletin: Public Administration*, 2(14), 6–18. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2\(14\)-6-18](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-6-18)
22. Slobodianyuk, Yu.B. (2020). Transformation of the public finance control system in Ukraine: state, challenges and prospects. *Accounting and Finance*, 1(87), 165–172. [https://doi.org/10.33146/2307-9878-2020-1\(87\)-165-172](https://doi.org/10.33146/2307-9878-2020-1(87)-165-172)
23. Nerantzidis, M., Pazarskis, M., Drogalas, G., Galanis, S. (2020). Internal auditing in the public sector: a systematic literature review and future research agenda. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 34, 2, 189–209. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-02-2020-0015>

The article was received by the editors 09.02.2026.

The article is recommended for printing 12.03.2026.

Published 30.05.2026.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: АСПЕКТИ ТА ПРАКТИКИ

<https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-09>
УДК 351.82:336.74:336.71](477+4ЄС)

Aleksandrov Oleksii Vasyliovych,

*Doctor of Sciences in Economics, MBA, EFA, CorpGovDip, Professor at the Baltic International Academy
Valērijas Seiles iela 4, Latgales priekšpilsēta, Rīga, LV-1003, Latvia,
Professor at MIM – Kyiv Business School (Kyiv, Ukraine)
e-mail: alexey.aleksandrov@bsa.edu.lv ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-3482-2967>*

Paliy Yevheniia,

*PhD in Law, President of the Luxembourg–Ukrainian Chamber of Commerce,
20 Rue des Peupliers, L-2328, Luxembourg
e-mail: e.paliy@lucc.lu*

THE CASCADE OF WINDOWS 2026–2027: THE DIGITAL EURO, TOKENISED DEPOSITS AND DECISION MOMENTS FOR UKRAINIAN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The article problematises the way in which Ukrainian public administration is responding to the European Union's financial-sector regulatory decisions in the course of 2026–2027. The authors show that what is at stake is not a single integration “window” but a cascade of four windows with distinct deadlines: the closure of MiCA transitional regimes by 1 July 2026; the rollout of the European Digital Identity Wallet by December 2026; the expected adoption of the digital euro Regulation during 2026 with pilots in 2027–2028; and the continuous annual cycle of DORA with the recurring update of the list of critical ICT third-party providers. The article puts forward the concept of “asymmetric regulatory import” – a condition in which the Ukrainian financial sector is in everyday practice subjected to European requirements (through cloud providers, correspondent relations and access to SWIFT-equivalent rails) without formal membership and without representation in the European discussions concerned. Drawing on the practice of private banking in Luxembourg and on the legal construction of equivalence regimes, the article outlines a model of a sequence of Ukrainian normative decisions – from the SEPA package endorsed by the Cabinet of Ministers on 17 December 2025 to DORA-compatible standards of the National Bank of Ukraine – and demonstrates that this sequence is a natural substantive filling of the political formula “before, not instead of”, articulated in the Ukrainian expert debate of spring 2026.

Keywords: digital euro; tokenised deposits; DORA; MiCA; eIDAS 2.0; SEPA; asymmetric regulatory import; public administration; European integration; equivalence regimes.

Як цитувати: Aleksandrov O. V., Paliy Ye. The cascade of windows 2026–2027: the digital euro, tokenised deposits and decision moments for Ukrainian public administration. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 166–192. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-09>

In cites: Aleksandrov, O.V., Paliy, Ye. (2026). The cascade of windows 2026–2027: the digital euro, tokenised deposits and decision moments for Ukrainian public administration. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 166–192. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-09>

© Александров О. В., Палий Є., 2026

 This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0

Statement of the problem. The discussion of Ukraine's European integration in 2026 has been concentrated mostly on questions about negotiation chapters, the pace of reform and the political will of partners. Outside this discussion there remains a layer of reality which touches every Ukrainian bank, every user of the «Diia» application, and every exporter who receives payments through European institutions: regulatory decisions of the European Union in the financial sector, taken in Brussels and Frankfurt without Ukraine's formal participation, yet generating concrete obligations that already today bear on the cost of banking services and the availability of correspondent accounts. In the negotiation dimension of European integration Ukraine has a clear list of tasks; in the regulatory dimension it stands in a position which has yet to be precisely described – and it is this description that the present article is devoted to.

On 31 January 2025 Christine Lagarde, President of the European Central Bank, and Ursula von der Leyen, President of the European Commission, published a joint op-ed in which the digital euro and the European Digital Identity Wallet were described as instruments of European monetary sovereignty in the face of the expansion of dollar-denominated stablecoins [31]. Less than ten months later, on 18 November 2025, a joint decision of the three European Supervisory Authorities (EBA, ESMA, EIOPA) designated the first list of nineteen critical ICT third-party service providers for the EU financial sector – among them Amazon Web Services, Google Cloud and Microsoft [25]. Ukrainian banks rely on the same providers; Ukrainian banks do not take part in the European discussions that frame those providers' binding requirements; yet Ukrainian banks already feel the practical effects – through contract revisions, changes in certification procedures and new data-segmentation requirements. This gap between participation in shaping rules and the necessity to comply with them constitutes the core of the problem posed in this article. What is at stake is not the conventional *acquis-adaptation* situation at the accession stage, where a candidate country reproduces successively adopted directives, but a qualitatively different occurrence: a process in which the basic parameters of European financial infrastructure are formed in parallel with Ukraine's drawing closer to the EU rather than converging upon it, and in which the annual updates of regulatory regimes automatically generate fresh obligations – without any opportunity for the Ukrainian side to influence their substance.

The peculiarity of the moment 2026–2027 lies in the fact that this occurrence is sharpening simultaneously along four lines: the closure of MiCA transitional regimes for Member States by 1 July 2026 [32; 35]; the rollout of the European Digital Identity Wallet under the revised eIDAS 2.0 Regulation by December 2026 [36]; the expected adoption of the digital euro Regulation during 2026, with pilots in 2027–2028 [22]; and the annual review of the list of critical ICT providers under DORA [34], with each update generating new points where Ukrainian banks intersect with the European regulatory regime.

Each of these lines, taken separately, has already received substantial attention in the specialist literature, as the next section sets out. As a single occurrence, however – as a cascade of windows that requires a synchronised public-administration response – these four processes have so far not been analysed. It is precisely in this framing that the contribution of the present article lies. The object of research is the institutional response of the Ukrainian public-administration apparatus to the cascade of EU regulatory windows in the financial sector; the subject of research is the typology of the regulatory import which accompanies

this response, together with the model of a sequence of Ukrainian normative decisions that allows this import to be turned from a passive external constraint into an active negotiating position.

Why should this framing matter to Ukrainian readers in particular today? The cascade of windows of 2026–2027 coincides in time with the most active phase of implementation of the Ukraine Plan [38]; the level of trust placed in Ukraine by European partners depends directly on the sequencing and pace of national decisions – and trust, as the Ukrainian expert debate of spring 2026 makes clear, is a scarce resource. According to an analytical commentary by Dmytro Shulha in *Yevropeyska Pravda* of 25 April 2026, communication between Kyiv, Berlin and Paris articulates the formula “before, not instead of” – providing Ukraine with certain advantages of EU membership ahead of formal accession [17]; this formula traces back to a Franco-German non-paper whose substance the *Financial Times* reported in April 2026 [29]. Within such a frame, the cascade of windows ceases to be a theoretical plot and becomes a living space in which pre-accession advantages must be filled with concrete normative substance.

Review of recent research and publications. The European strand of research on the digital euro rests primarily on a series of ECB documents, of which the closing report on the preparation phase of the project, published in October 2025, is of particular importance for the present work [24]. The report records not only the state of work on the technical rulebook, but also three classes of policy decisions that remain open: holding-limit parameters, compensation rules for intermediaries, and integration with the EUDI Wallet. The address of Piero Cipollone before the ECON committee of the European Parliament on 17 November 2025 [22] specified the expected calendar – pilots during 2027–2028, with a possible first issuance in 2029. It is worth noting that this calendar is markedly slower than the one announced in 2023–2024, and the deceleration itself is an important fact for understanding the cascade of windows.

The infrastructural side is represented by documents of the Bank for International Settlements (BIS), in particular the progress report on Project Agorá [21] and the survey of central banks on CBDCs and crypto-assets [30]. The principal conclusion of these works is that wholesale and retail CBDC projects move at different speeds: the wholesale dimension (tokenised deposits, programmable guarantees, wholesale settlement instruments) develops faster, is not directly tied to the legislative cycle and already has concrete commercial examples. Analytical work by the International Monetary Fund [18] and the European Banking Authority [23] complements this picture from the regulatory side, recording the first contours of a regime for tokenised deposits and programmable financial instruments.

The regulatory layer – DORA [34], MiCA [35], eIDAS 2.0 [36], the Instant Payments Regulation [39], and the AMLA Regulation [37] – has received in-depth analysis in legal trackers and alerts by international law firms [32], among which the topical materials of Latham & Watkins, Arendt & Medernach and DLA Piper are particularly thorough. Special mention should be made of Luxembourg’s Blockchain Law IV of 20 December 2024 [33], which is the first comprehensive EU-level statute regulating the issuance and circulation of securities by way of DLT [19]; this Law, in combination with the participation of the Banque centrale du Luxembourg in the Eurosystem Exploratory Work [20], makes Luxembourg a natural vantage point from which to observe the practical consequences of European infrastructure decisions.

The Ukrainian strand of research on CBDCs and digital financial instruments is represented by the works of V. O. Kornivska, who since 2023 has been consistently developing a perspective on central-bank digital currency adoption from the standpoint of institutional theory [6], and by Yu. I. Shapoval, whose early work on the experience of pilot CBDC projects remains a baseline reference for Ukrainian discussions [15]. The analytical materials of the National Institute for Strategic Studies under the editorship of Ya. A. Zhalilo [3] provide a broad framework of financial security into which the question of the cascade of windows fits. Regular Financial Stability Reports of the National Bank of Ukraine [9] provide the empirical material on the state of the banking sector without which an analysis of strands of normative maturity would remain merely declarative.

The applied Ukrainian layer – concerning the transformation of banking services in the conditions of digitalisation – is represented by the works of O. I. Bereslavskaya [1], by E. A. Shirinian's doctoral dissertation on the development of the banking-services market in Ukraine [16], and by the collective monograph edited by S. V. Onyshko on the financial space of Ukraine in the conditions of globalisation and de-globalisation [10]. These works, prepared at the State Tax University in Irpin, form the context in which the scenarios of development of the Ukrainian market can be understood. The publications of the Karazin Banking Institute deserve a separate mention: in 2025 it published an article by S. O. Topalova and Zh. I. Toryanik on open data and competencies of the digital society [13], useful for understanding the gaps in competencies that accompany Ukraine's adaptation to the European digital regimes.

In its communication with the European Union, Ukraine has a documentarily structured frame: Regulation (EU) 2024/792 on the Ukraine Facility [38], the European Commission's Enlargement Report including the chapter on Ukraine of 4 November 2025 [26], and a package of national normative acts – the Law on Virtual Assets No. 2074-IX [4], the Law on Payment Services No. 1591-IX [5], draft Law No. 10225-d [12], the government SEPA package of 17 December 2025 [7; 11], and the NSSMC Roadmap of 23 September 2025 [8]. A specialist academic article reviewing these documents and compressing them into a single analytical frame has not, however, yet been put forward.

The context of public discussion is represented by the expert commentary of D. Shulha in *Yevropeyska Pravda* [17] and the original *Financial Times* publication on the Franco-German non-paper [29]. The RUSI analytical paper on public-private partnerships and virtual assets in Ukraine [40] complements this frame from the side of international analysis, recording practical gaps in the field of countering illicit financial flows.

The aim and objectives of the research. The aim of the research is to disclose the cascade of regulatory windows of 2026–2027 as a single object of public-administration analysis, and to formulate a model of a sequence of Ukrainian normative decisions that allows the passive regulatory import to be turned into an active negotiating position. Such a disclosure presupposes the singling-out of the occurrence of asymmetric regulatory import, its typologisation and its binding to specific instruments of Ukrainian public administration.

Objective 1. To propose a typology of regulatory import in the financial sector – formal, operational and reputational – and to show on the cases of DORA-CTPP, MiCA Level 2 and the current state of discussions of the digital euro how these three types are realised in the relations between the European Union and third countries at the stage of approximation.

Objective 2. To formulate a model of a sequence of adoption of Ukrainian normative decisions – the SEPA package, the successor of draft Law No. 10225-d on virtual assets, the draft Law on the digital hryvnia, and national DORA-compatibility standards – as the applied substantive filling of the political formula “before, not instead of” articulated in the Ukrainian expert debate of spring 2026, and to indicate where in this model lies the window for a bilateral mechanism of mutual recognition of trust services between Ukraine and the European Union.

Methodology of the research. The research has been carried out within the framework of qualitative analysis of normative and programmatic documents, supplemented with elements of comparative legal analysis and case-method. The primary source base consists of nineteen regulations and directives of the European Union of 2022-2025 (DORA, MiCA, eIDAS 2.0, the Instant Payments Regulation, the AMLA Regulation, and the Ukraine Facility Regulation), official documents of the European Central Bank (the closing report on the preparation phase of the digital euro, addresses of members of the Executive Board), documents of the three European Supervisory Authorities (in particular the decision designating the first list of CTPPs of 18 November 2025), documents of the National Bank of Ukraine, the National Securities and Stock Market Commission, the Ministry of Finance of Ukraine, and Luxembourg’s Blockchain Law IV as an example of national implementation in a Member State.

The analytical movement of the article has been built around three successive steps. The first is the reconstruction of the cascade of windows through the juxtaposition of deadlines and time sequences of the four regulatory streams (MiCA, EUDI, the digital euro, DORA). The second is the typologisation of the regulatory import through the distinction of formal, operational and reputational dimensions, with applied illustration on the material of the DORA-CTPP regime. The third is the construction of a model of a sequence of Ukrainian decisions through the juxtaposition of the state of maturity of the four Ukrainian normative streams (the SEPA package, virtual assets, the digital hryvnia, DORA-standards) with the concrete deadlines of European windows.

A methodological constraint is that, as of April 2026, a number of parameters of European regulations remain open – first of all this concerns the holding limits of the digital euro, the rules of compensation for intermediaries, and the final structure of EUDI functions. The conclusions of the article are accordingly formulated with this open-endedness in view; wording that would have required precise quantitative parameters is replaced with wording about the range of institutionally acceptable decisions. The empirical base for the Luxembourg case is the publicly available normative material and publicly available analytical work by law firms; no non-public information from banking practice is used in the article.

A separate methodological role is played in the article by the Luxembourg case, used not as a “successful example to be emulated” but as a vantage point: a compact jurisdiction with full participation in European discussions, an early adoption of Blockchain Law IV, and the participation of the BCL in the Eurosystem Exploratory Work. Owing to such a coincidence of circumstances, the Luxembourg case allows one to see how a national regulator acts simultaneously as the implementer of a European framework and as its corrector – a position not available to a third country. The juxtaposition of the Ukrainian state of affairs with this picture allows the line that opens or closes the status of formal participation to

be drawn more clearly. A separate caveat is in order: the article should not be read as a recommendation to transfer Luxembourg solutions to the Ukrainian context – the building of institutions, the language and the financial-sector structure are substantially different. The case serves as an instrument of contrast, not as a model for imitation.

Disclosure of the use of generative artificial intelligence. The conceptual contribution of the article – the framing of the cascade of windows as a single object of public-administration analysis, the term and three-dimensional typology of asymmetric regulatory import, and the model of a sequence of Ukrainian normative decisions – belongs entirely to the authors. Generative AI tools (Claude Opus 4.7, Anthropic) were used only for ancillary tasks: search and aggregation of relevant European and Ukrainian publications in the bibliographic sources nominated by the authors; verification of DOI, URL and bibliographic entries in the DSTU 8302:2015 format; technical preparation of the English version on the basis of the author-edited Ukrainian text; and proofreading of the final manuscript. No substantive thesis, interpretation or assessment of cases was generated by AI tools; the authors bear full responsibility for the content and conclusions of the article.

Presentation of the main material.

1. The European regulatory cascade of 2026–2027: four windows at different speeds.

The closest of the four windows – the MiCA transition – expires on 1 July 2026, when the national transitional regimes of EU Member States for crypto-asset service providers come to an end [32; 35]. After that date the CASP market becomes standardised in a single European regime: licences issued by national authorities under transitional arrangements must either be confirmed in MiCA-licence form, or cease to be valid. The second window – EUDI – comes to an end at the end of December 2026, when the 24-month period for the rollout of the European Digital Identity Wallet in Member States under Regulation 2024/1183 expires [27; 36]. The mandatory acceptance of wallets by private relying parties and very large online platforms falls at the end of 2027. The third window – the digital euro – is the longest: the adoption of the Regulation is expected during 2026 [2; 28], piloting from mid-2027, with a possible first issuance in 2029 [22]. The fourth window – DORA – does not have a fixed deadline, since it operates in a continuous annual cycle: each year the ESAs revise the list of critical ICT third-party service providers [25; 34], and each such update creates a new arrangement of obligations for EU financial institutions.

Such a cascade is not a fortuitous set of parallel processes but an internally coherent package, the common logic of which was set out by the European Commission in the Digital Finance Strategy of 2020 and deepened in the project of the European Single Digital Market. The joint op-ed of Lagarde and von der Leyen of 31 January 2025 [31] finally tied these streams to the frame of European monetary sovereignty: the digital euro and EUDI are described as instruments giving Europe an alternative to growing dependence on dollar-denominated stablecoins, while DORA is described as a resilience regime protecting that alternative against concentration risk in cloud services. The applied side of this story is best seen in the inaugural list of CTPPs of 18 November 2025 [25]: nineteen legal entities, including Amazon Web Services EMEA SARL, Google Cloud EMEA Ltd, Microsoft Ireland Operations Limited.

The cascade of four EU regulatory windows of 2026–2027

Deadlines, intensity of obligations, and points of intersection for Ukraine

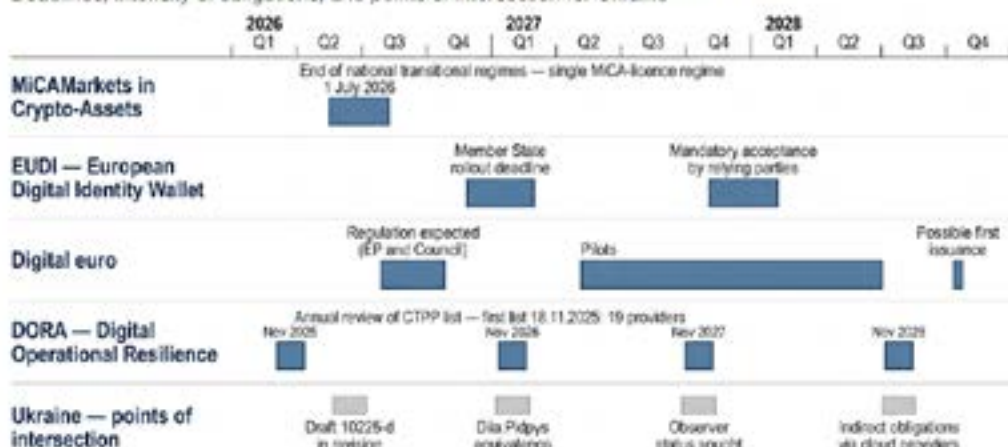


Figure 1. The cascade of the four EU regulatory windows of 2026–2027: deadlines, intensity of obligations, and points of intersection for Ukraine

The pace of work in each of the windows is uneven also in political content. In the MiCA window Europe has already made its choice – the standard is adopted, the Level 2 delegated regulations are issued, national authorities are preparing the transition. In the EUDI window Europe is making its choice right now – relying parties and the mechanism of mutual recognition of wallets are still under discussion. In the digital-euro window Europe stands before a political choice on limits and compensation – and on these decisions will depend whether the digital euro becomes an alternative to bank deposits or a complement to them [22]. In the DORA window Europe makes its choice annually, as a routine. If one looks from the Ukrainian side at these four choices proceeding at different speeds, one sees that Ukraine stands in a different position with respect to each of them: vis-à-vis MiCA – that of a catcher-up; vis-à-vis EUDI – that of a potential partner with Diia. Pidpys; vis-à-vis the digital euro – that of an observer without formal instruments of influence; vis-à-vis DORA – that of one who feels in their own institutions the consequences of rules in the shaping of which they had no part. In this, perhaps, lies the principal point: there is no single “correct” position here – there are four different positions, requiring four different manners of response.

Worthy of separate attention is the three-dimensional logic of mutual reinforcement of these four streams, on which the academic literature has so far paid little attention. The Instant Payments Regulation [39] provides the infrastructural basis for the operation of the digital euro – since settlements in the digital euro must run round-the-clock and instantaneously, their rail becomes TARGET Instant Payment Settlement, accession to which Ukraine has to traverse via the SEPA stage. The EUDI Wallet within the construction of the digital euro performs the function of carrier of the payment instrument – full equivalence of the Ukrainian qualified electronic signature is the precondition for the participation of Ukrainian users in cross-border payments in the digital euro. DORA sets standards of resilience for ICT providers serving the payment,

CBDC and identification infrastructure alike. AMLA [37] closes the chain with the regime of countering money laundering. It is not by chance that these four regulations are tracked in their development by the European Commission within a single programmatic document – the Digital Finance Strategy of 2020 and its supplements. Ukraine, having no formal participation in those processes, has either to reproduce their interconnectedness through national decisions of its own – or to accept that uncoordinated national decisions will yield a smaller integration effect than the sum of their parts.

It is important to grasp one further characteristic of the European cascade – the unevenness of the distribution of the space of influence among Member States. In the DORA window the predominant role is played by the large jurisdictions with strong national supervision – Germany, France, Italy – which have a structural voice in the European Systemic Risk Board and their own backstop mechanisms of supervision over cloud providers. In the MiCA window the leading role is played by the jurisdictions that early on issued licences to large CASPs – France, Germany, Malta; Luxembourg, which has a less active crypto-asset market, in the MiCA window acts predominantly as a conservative regulator. In the digital-euro window the key role will be played by the liquidity-donor countries within the Eurosystem – Germany, the Netherlands, France. In the EUDI window different countries display different rollout models, ranging from the early German version to the experimental Estonian and Italian approaches. This variegated picture Ukraine has to take into account in its communication strategy: the conversation with national capitals must be different for different windows, not uniform.

Table 1. Comparative characterisation of the four EU regulatory windows of 2026–2027

Window	Deadline / pace	State of political choice in the EU	Obligations arising	Position of Ukraine
MiCA transition	01.07.2026 – closure of Member States' transitional regimes	Done: standard adopted, Level 2 delegated regulations issued	Unification of the CASP regime, mandatory MiCA licence	Catching up: draft 10225-d under revision
EUDI Wallets	December 2026 – rollout in Member States; 2027 – mandatory acceptance by relying parties	In progress: relying parties and mechanism of mutual recognition under discussion	Legal force of cross-border trust services	Potential partner with Diia.Pidpys, without formal interaction
Digital euro	2026 – adoption of the Regulation; 2027–2028 – pilots; 2029 – possible issuance	Key parameters open: holding limits, compensation for intermediaries	Parameters of the EU payment space, integration with EUDI	Observer without formal instrument of influence
DORA / CTPP	Continuous annual cycle; first list – 18.11.2025	Conducted annually as a routine	Standards of ICT-risk management for CTPPs that cover Ukrainian banks too	Actual object without formal subject

*Source: compiled by the authors on the basis of official EU regulations, documents of the ECB and the ESAs.

Alongside the four main windows there unfolds yet another parallel layer – the wholesale layer, in which the principal weight rests not on regulations but on

project experiments of central banks. The BIS Innovation Hub's Project Agora [21] brings together seven central banks and around forty private financial institutions in a joint exploration of tokenised wholesale settlement instruments. The research role of the BCL in the Eurosystem Exploratory Work [20] and parallel experiments by the Banque de France and the Banca d'Italia constitute the second layer in which tokenised deposits, programmable guarantees, wholesale CBDCs and the related settlement infrastructure are connected. The 2024 BIS survey of central banks [30] shows that the wholesale dimension is unfolding faster than the retail one. Analytical work by the IMF [18] and the EBA [23] registers the first contours of a regime for tokenised deposits, in which such instruments are treated as a new form of bank money with the properties of programmability and atomic settlement. Ukraine, having no point of access to this layer, runs the risk of receiving recovery instruments (for instance, programmable guarantees for the controlled use of donor funds) within a construction whose design it has not influenced.

2. The Ukrainian normative basis: four strands of maturity.

On the Ukrainian side, the four European windows correspond to four normative streams in different states of maturity. Closest to parliamentary procedures is the SEPA-accession package. On 17 December 2025 the Cabinet of Ministers of Ukraine endorsed the draft Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine in Connection with Accession to the Single Euro Payments Area» (registration No. 13233) [11]; at the same time the Ministry of Finance announced the submission of the package for consideration by the Verkhovna Rada [7]. This normative stream is the most mature – and it is precisely for this reason that it becomes the first point in the cascade of Ukrainian decisions, which connects naturally with the Instant Payments Regulation [39]. The Law on Payment Services No. 1591-IX of 2021 [5] provided the basic infrastructural frame in which the SEPA package is the logical continuation.

The second normative stream – the regime of virtual assets – is, by contrast, in a state of incomplete completion. The basic Law No. 2074-IX of 2022 on virtual assets [4] was adopted before the European Union shaped its MiCA regime, so its provisions are at variance with the European standard today. Draft Law No. 10225-d, which was meant to align Ukrainian legislation with MiCA, is under revision [12]; as of April 2026 the movement of this draft is slower than expected, which places Ukraine in a position where the MiCA window will be closing with the national regime still unresolved. The Roadmap of the National Securities and Stock Market Commission of 23 September 2025 [8] recognises this gap and records a plan for closing it; without a legislative decision, however, the Roadmap remains in the status of a programmatic document.

The third normative stream – the digital hryvnia – is in project mode. The National Bank of Ukraine is conducting preliminary consultations with the International Monetary Fund within the EFF programme; according to the public commentary of NBU representatives [14], a draft Law on the digital hryvnia is being prepared, but the timeline of its submission to the Verkhovna Rada remains undefined. The conceptual frame for such a draft is described in the works of V. O. Kornivska [6] and Yu. I. Shapoval [15]. The fourth stream – DORA-compatibility – is institutionalised even less: there is no separate statute, and a partial analogue of the DORA regime is being built through normative legal acts of the NBU and the NSSMC, predominantly in the form of separate resolutions and regulations.

The maturity of the Ukrainian normative basis is therefore uneven not by accident, but as a direct consequence of the different pace of the European cascade. The SEPA package matured first, because the European Instant Payments Regulation is itself the most settled. Virtual assets are stalled, because the MiCA standard turned out to be more complex than anticipated and required a deeper rebuilding of the national regime. The digital hryvnia remains in project mode, because the European Regulation itself has not yet been adopted. DORA-compatibility is being built unsystematically, because the European list of CTPPs itself was published only five months ago. In other words, the Ukrainian strands of maturity do not lag of their own accord – they reflect the character of the cascade.

The empirical state of the Ukrainian banking sector, in which these normative streams are to operate, deserves separate attention. According to the National Bank of Ukraine's Financial Stability Report for December 2025 [9], the banking sector preserved a sufficient level of capital and liquidity throughout 2025, yet the operational load on the regulatory function is growing faster than the staff complement of the corresponding departments. The question of the sufficiency of personnel for the simultaneous handling of the four normative streams stands as a practical constraint that cannot be resolved by programmatic documents alone. This is also signalled in the collective monograph edited by S. V. Onyshko [10], in which the personnel-and-management side of the digitalisation of the financial sector is treated as one of the most important and least ready components. The analysis by O. I. Bereslavskya [1] complements this picture from the side of the services market – concerning specifically how Ukrainian banks rethink their business models under the influence of digitalisation, and why, without an external regulatory impulse, the pace of this rethinking is below the optimal one.

The virtual-assets segment has its own particular dynamic. The RUSI analytical paper on public-private partnerships and virtual assets in Ukraine [40] notes that during the war the Ukrainian market became one of the most active in the CEE region by volume of crypto-asset operations, while the regulatory frame remains fragmented. Moreover, a portion of Ukrainian users' operations passes through CASPs registered in other EU jurisdictions under national transitional regimes, which are due to close on 1 July 2026. After that date, if the Ukrainian statute is not adopted in MiCA-compatible form, a part of those CASPs will find themselves in a regulatory vacuum on the Ukrainian side – with uncertainty as to the servicing of Ukrainian clients and the risk that their flows will move into the shadow segment. The doctoral research of E. A. Shirinian [16] shows how complex the structure of demand of Ukrainian clients for new financial services is – and why the narrow frame of current national legislation does not provide room for a legal answer to that demand in the digital segment.

A particular feature of the question of the digital hryvnia is that, from the start, it has been unfolding not in the formal legislative field but in the plane of preliminary design. The interview with NBU representative O. Shaban of March 2025 [14] records that the key parameters of the project – the two-tier issuance model, limits for retail users, the structure of interaction with commercial banks – are being discussed with the IMF within the EFF programme. The conceptual works of Yu. I. Shapoval [15] and V. O. Kornivska [6] provide an academic frame for that discussion, but the move to a draft-law stage requires further work – and that further work makes no sense until the European Regulation on the digital euro fixes the basic parameters: holding limits, rules for compensating intermediating

banks, and the specifics of authentication via EUDI. The realistic scenario is that the Ukrainian draft law on the digital hryvnia will be prepared in parallel with the digital-euro pilots of 2027–2028 and submitted to the Verkhovna Rada in mid-2027.

Table 2. State of maturity of the four Ukrainian normative streams as of April 2026

Normative stream	Basic act (year)	Current procedural stage	Institutional owner	Gap with EU window
SEPA package	Law 1591-IX (2021)	Draft 13233 in the Verkhovna Rada following Cabinet decision of 17.12.2025	NBU, Ministry of Finance	Small
Virtual assets	Law 2074-IX (2022)	Draft 10225-d under revision; NSSMC Roadmap	NSSMC, Ministry of Finance	Noticeable
Digital hryvnia	NBU concept documents (2021–2024)	Project mode, consultations with the IMF within the EFF	NBU	Expected-moderate
DORA-compatibility	No separate act	Subordinate acts of the NBU and NSSMC; no systemic statute	NBU, NSSMC	Significant (systemic)

Source: compiled by the authors on the basis of current Ukrainian legislation, documents of the NBU and the NSSMC, and analytical publications of 2024–2026.

3. Asymmetric regulatory import: typology and description of the occurrence.

Before turning to the applied material, it is worth ascertaining whether the situation described in the preceding sections has a name suited to it in conceptual terms. The notion of regulatory import is mostly used in the literature to describe a case in which a country, voluntarily or as a result of a process of negotiation, borrows provisions from the legal system of another country. In our circumstances, however, the situation has a different nature – the voluntariness here is no greater than that of a person who agrees to new banking-service conditions because there is no real alternative. This makes the term “regulatory import”, on its own, insufficient unless one adds a qualifying adjective. We propose the term *asymmetric regulatory import* – a condition in which a third country not only has no formal participation in the formation of a regulatory regime, but is unable to avoid its practical application in its own financial sector either. The asymmetry here is twofold: in respect of participation, and in respect of the binding nature of the consequences. One could, of course, restrict oneself to the term “spontaneous harmonisation” or “de facto approximation” – both are present in the literature – but neither conveys precisely the kind of structural unequal treatment that we wish to describe.

Within such a broadened definition the regulatory import is best typologised along three dimensions. The first is *formal import*, where the Ukrainian side consciously transposes provisions of a European regulation into national legislation as an act of consistent approximation. Examples are draft No. 10225-d, oriented to MiCA [12], or the government package No. 13233, which is the direct transposition of the European SEPA framework [11]. The second is *operational import*, where a Ukrainian financial institution is compelled to comply with European requirements through its supplier chain and correspondent relations,

regardless of the state of Ukrainian legislation. The most striking example is the DORA regime through ICT-service providers: a Ukrainian bank using AWS or Microsoft Azure receives the practical consequences of the CTPP regime as soon as AWS re-signs its EU operating contracts in DORA-compatible form [25; 34]. The third is *reputational import*, where a Ukrainian institution voluntarily moves to European standards, without a legal obligation, in order to preserve access to European markets and correspondent relations. Examples are the voluntary introduction of ESG disclosures in a format approximating SFDR, or the introduction of financial-monitoring systems approximating AMLA requirements [37], well before the formal completion of the relevant negotiation chapter.

The three-dimensional typology of asymmetric regulatory import

Formal, operational and reputational dimensions of EU regulatory influence on Ukraine

	FORMAL	OPERATIONAL	REPUTATIONAL
Mechanism	Transposition of a European norm into national legislation	Application of European requirements through the chain of providers and correspondents	Voluntary adaptation to preserve access to access to markets
Legal nature	Statute, code, regulator's normative legal act	Contract, technical standard, audit opinion	Internal policy of the institution, voluntary standard
Pace	Parliamentary cycle	Contract cycle (3–6 months)	Internal decision (1–3 months)
Ukrainian example 2025–2026	Draft 10225-d (MiCA), package 13233 (SEPA)	DORA-CTPP via AWS, Google Cloud, Microsoft	ESG disclosures in SFDR-format, AMLA-compatible monitoring

Figure 2. The three-dimensional typology of asymmetric regulatory import: formal, operational and reputational dimensions

The most illustrative case of the simultaneous activation of all three dimensions is the DORA-CTPP regime. The formal dimension is so far absent: a Ukrainian statute transposing DORA has not been adopted. The operational dimension activates immediately: any Ukrainian bank using AWS, Google Cloud or Microsoft, in its contract for the new period receives DORA-compatible terms – otherwise the European provider cannot serve its EU parent companies. The reputational dimension activates in parallel: banks with correspondent relations with European banks voluntarily undergo additional resilience audits in order not to fall off the lists of trusted counterparties. As a result, the Ukrainian banking sector adapts to DORA not through a statute, but through simultaneous pressure from three sides – and this is precisely the process we call asymmetric regulatory import.

The Luxembourg case shows what the end-state of such a process looks like in a Member State – and how it differs from what is happening in Ukraine today. The Blockchain Law IV of 20 December 2024 [33] created a complete national regime for the issuance and circulation of securities through DLT, which integrates with MiCA and paves the way for the participation of Luxembourg institutions in the Eurosystem Exploratory Work [20]. The analytical work of Arendt & Medernach [19] emphasises that the key feature of the Luxembourg approach is that the national regulator acted simultaneously as the implementer of the European framework and as its corrector: the provisions of Law IV in some respects go beyond MiCA, creating national specificity. This possibility of being “implementer and corrector

at once” is available only to a subject with formal participation in the formation of the European regulatory regime. A third country can be either an implementer, or an object of operational influence – there is no third path provided for it.

An expanded case of the DORA-CTPP regime deserves a separate description, since it is a model case of asymmetric regulatory import. The pre-history is as follows: throughout 2023–2025 the ESAs were aligning the methodology for assessing the criticality of ICT providers – the criteria of market share, irreplaceability and concentration risk. At the concluding stage of this process, third countries were not engaged in the discussion, since formally the DORA Regulation [34] governs the resilience of the EU financial sector, not the sectors of third countries. On 18 November 2025 the ESAs published the inaugural list [25]: nineteen legal entities, mostly belonging to the Amazon, Microsoft, and Google groups, with a few European providers such as Atos and OVHcloud. In the following six months each designated CTPP had to introduce into its contractual architecture mandatory cluster changes, which affected European financial institutions in any jurisdiction – and automatically extended to institutions outside the EU using the same providers through the same parent infrastructure. A Ukrainian bank that had concluded a contract with AWS EMEA via an Irish legal entity, in the planned cycle of the contract received a DORA-compatible amendment, refusal of which would have meant the de facto termination of the relationship with the provider.

This very structure is novel for the theory of regulatory import. In the classical models a third country either accepts a regulatory norm of another country through an inter-state agreement (for instance, an association agreement or an agreement on mutual recognition), or does not accept it. In the DORA-CTPP regime there is no inter-state agreement – there is a contractual chain in which one party (the European provider) acts in its own regulatory regime, while the other (the Ukrainian bank) is compelled to accept the provider’s terms because the alternative means exiting the provider’s services. There comes into being an occurrence in which a regulatory regime is conveyed via a private contract, having no legal form of an inter-state obligation, but having the operational force of such an obligation. This occurrence we call operational import, and it is qualitatively different from traditional voluntary approximation.

The reputational dimension of import is best seen in the conduct of Ukrainian banks vis-à-vis AMLA [37] and the related monitoring regimes. The AMLA Regulation comes into full force for Member States in 2027, but European correspondent banks have already in 2025 begun introducing into their practice risk models approximating AMLA methodology. The consequence has been that Ukrainian banks wishing to preserve correspondent relations with European institutions have voluntarily undergone additional audits and introduced into their monitoring policy elements which were formally not required either by Ukrainian legislation or by the contracts in force. At the level of the financial industry such a process unfolds in a manner difficult to call anything other than pre-emptive self-adaptation to the consequences of a regulatory regime to which the country is officially not a party. In the terms of our typology this is precisely reputational import – the least visible of the three dimensions, but one that systematically alters institutions’ internal policies.

The sum of these three dimensions constitutes a broadened description of the regulatory import which is not encompassed by the classical models of legislative adaptation to the acquis. Within the classical model the candidate

country has a clear horizon of full formal harmonisation; within our model the candidate country has uneven movement along three dimensions at once, in which the formal import may lag behind the operational, the reputational may run ahead of the formal, and the synchronisation of the three dimensions becomes a public-administration task in its own right. It is precisely at this point that the line runs between the traditional concept of legislative approximation and the concept of asymmetric regulatory import that we are proposing here. The first presupposes uniform movement; the second – movement at different speeds along different channels.

The applied outline of this occurrence in the everyday banking practice on the Luxembourg market shows one important nuance. Ukrainian private-banking clients dealing with Luxembourg institutions in 2025–2026 are encountering a new wave of onboarding-procedure updates: extended requirements for documentary confirmation of source of funds, mandatory reliance on an eIDAS-compatible signature in agreements, and an additional layer of financial monitoring reflecting the AMLA methodology. None of these updates formally arises from the obligations of the Ukrainian bank – the client is a natural person opening an account at a Luxembourg institution – but each update is in fact transferred onto Ukrainian institutions in the form of requirements that the client has to satisfy in their main jurisdiction. In other words, operational import works not only through the chain of ICT providers but also through the chain of client relations – and this makes the space of regulatory import substantially broader than the DORA-CTPP segment alone.

Table 3. The three dimensions of regulatory import: criteria of distinction and examples

Dimension	Mechanism	Legal nature	Ukrainian example 2025–2026	Pace
Formal	Transposition of a European norm into national legislation	Statute, code, normative legal act of the regulator	Draft 10225-d (MiCA), package 13233 (SEPA)	Parliamentary cycle
Operational	Application of European requirements through the chain of providers and correspondents	Contract, technical standard, audit opinion	DORA-CTPP via AWS, Google Cloud, Microsoft	Contract cycle (3–6 months)
Reputational	Voluntary adaptation to preserve access to markets	Internal policy of the institution, voluntary standard	ESG disclosures in SFDR-format, AMLA-compatible monitoring	Internal decision (1–3 months)

Source: developed by the authors on the basis of analysis of European regulatory regimes and Ukrainian law-application practice of 2024–2026.

4. The cascade of decisions as the operational embodiment of the formula “before, not instead of”.

If asymmetric regulatory import is a condition, then the model of a sequence of Ukrainian decisions is an instrument that allows that condition to be re-oriented into an active position. The logic of such an instrument is simple: since the European windows close unevenly, the Ukrainian decisions must be adopted in the sequence which maximises negotiating potential within each subsequent window. The sequence we propose consists of four steps and follows the logic of the strands of maturity described above.

The first step is the SEPA package. The completion of the passage of draft No. 13233 through the Verkhovna Rada [7; 11] in the first half of 2026 creates the minimum infrastructural compatibility of the Ukrainian payment system with the Instant Payments Regulation [39]. This step is at once symbolic and operational: symbolic, since it shows European partners real progress in a concrete negotiation chapter, which, on D. Shulha's argument [17], is the basic currency of trust in the present-day relationship; operational, since it opens the possibility of participation by Ukrainian banks in the IBAN domain and in the SEPA Instant instruments.

The second step is a successor to draft Law No. 10225-d in MiCA-compatible form. This step is more complex than the first: it presupposes not only the transposition of the basic provisions of MiCA, but also the resolution of questions which MiCA leaves to the discretion of Member States – the capital regime for CASPs, the specifics of supervision over the issuance of EMTs and ARTs, and the limits for significant tokens. The noticeable gap between the Ukrainian and the European regimes in this area makes a quick passage particularly important: the longer the Ukrainian draft remains unadopted, the more the CASP segment of the Ukrainian market develops in a regulatory vacuum, and accordingly the higher will be the cost of future harmonisation. Strategic support for this step is contained in the NSSMC Roadmap [8], but without a legislative decision the Roadmap has no legal force.

The third step is a Law on the digital hryvnia. Here the logic of sequencing is the reverse of that of the first two steps: the Ukrainian Law cannot be adopted before the conceptual work on the digital euro Regulation has been completed within the European Union itself [22], since otherwise the Ukrainian instrument would be shaped on parameters incompatible with the European one. The most realistic horizon for the adoption of the Ukrainian Law on the digital hryvnia is the second half of 2026 or the first half of 2027, after the basic parameters of the European Regulation have become clear. Within this interval, the task of the NBU lies not in pushing the Law through, but in conceptual work: defining the model of two-tier issuance, the role of commercial banks, the limits for retail users, and the specifics of integration with the EUDI Wallet.

The sequence of Ukrainian normative decisions of 2026–2027

An applied embodiment of the formula "before, not instead of"

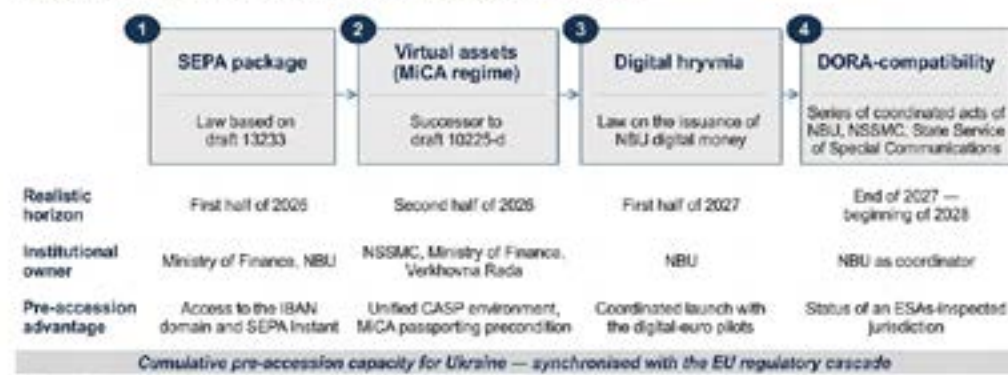


Figure 3. The sequence of Ukrainian normative decisions of 2026–2027 as an applied embodiment of the formula “before, not instead of”

The fourth step is the system of Ukrainian DORA-compatibility standards. This is the most complex of the four steps, both substantively and structurally: it requires not a single statute but a series of coordinated acts of the NBU, the NSSMC and the State Service of Special Communications and Information Protection, working from a single methodological framework. A realistic horizon for the completion of this work is the end of 2027 – beginning of 2028. The owner of the process as of April 2026 is undefined: formally the NBU is to coordinate it, but in practice the NSSMC and the State Service operate in parallel, without a single programme.

The proposed sequence is a natural substantive filling of the political logic of “before, not instead of”, articulated in the Ukrainian expert debate of spring 2026 [17; 29]. On that logic, certain advantages of European Union membership may be granted to Ukraine ahead of formal accession – without access to the EU budget and without participation in decision-making. In the financial-sector domain such pre-accession advantages take on concrete substance once Ukraine consistently traverses the four steps described: the European partners then receive a substantive ground for granting concrete instruments – for instance, the participation of the NBU in the monitoring of certain segments of the Eurosystem’s work, associated participation in ESAs’ discussions on CTPPs, and the status of an inspected jurisdiction under AMLA. None of these grants is equivalent to membership, but each is a real substantive filling of the pre-accession format.

Alongside this, two circumstances should be recorded which raise the cost of trust as a resource. The first circumstance is the political events of July 2025, related to changes in the regime of operation of the anti-corruption bodies, which had a significant effect on the restoration of trust by European partners and are referred to in the dialogue with them as of April 2026 as a basis for additional safeguards in any integration gesture [17]. The second circumstance is the build of communication: the key political decisions on pre-accession advantages are taken not in Brussels but in the capitals of Member States. From this it follows that the channels of communication of the National Bank of Ukraine, the National Securities and Stock Market Commission and the Ministry of Finance must encompass not only the European Central Bank, ESMA and the EBA but also the Bundesbank, the Banque de France, the Banca d’Italia, the Lietuvos Bankas, and the Banque centrale du Luxembourg [20], since it is precisely these institutions that shape their Member States’ positions in the European discussions.

A separate point in the cascade of decisions is the question of a bilateral mechanism of mutual recognition of trust services between Ukraine and the European Union. Within the framework of eIDAS 2.0 [27; 36] such a mechanism is legally possible – and may be formalised as a decision of the European Commission on the equivalence of the Ukrainian regime to the European one, by analogy with the post-Brexit decision in respect of the United Kingdom. The introduction of such a mechanism requires the simultaneous readiness of three conditions: the completion of the integration of Diia.Pidpys in a form approximated to the European qualified electronic signature; evidence of the conformity of the Ukrainian regime of supervision over trust services with European requirements; and Ukraine’s reaching the status of an AMLA-compatible jurisdiction [37], without which the mechanism of mutual recognition in the financial sector will remain partial. All three conditions are attainable by the end of 2027 on condition of institutional

concentration; none of them can be fulfilled later without a substantial loss in the quality of the negotiating position.

The legal construction of an equivalence decision is well known in EU law: under Article 218 TFEU, the European Commission prepares a draft decision which receives the approval of the EU Council after consultation with the European Parliament. The substance of the decision is the recognition that the regulatory regime of a third country provides a level of protection equivalent to the European one in a defined area (banking services, investment services, trust services, the countering of money laundering). Post-Brexit experience shows that such decisions are taken selectively: the United Kingdom received an equivalence decision in respect of central counterparties and central securities depositories, but did not receive one in the area of investment services. A similarly selective approach is to be expected in the case of Ukraine: the likely first step would be an equivalence decision in the area of trust services (on the basis of Diia.Pidpys); later – in the area of financial monitoring (on the AMLA line); subsequently – in the area of payment services (after the completion of accession to SEPA); and only on a more distant horizon – in the areas of investment services and capital-market regulation.

The institutional side of conducting such a complex multi-channel process for Ukraine is a problem in its own right. As of April 2026, no single institution in the Ukrainian public administration has full competence in all four streams: the SEPA package is led by the Ministry of Finance jointly with the NBU; the virtual-assets market – by the NSSMC; the digital hryvnia – by the NBU; and DORA-compatibility – by the NBU and the NSSMC in parallel. The process of communication with European partners is fragmented: the NBU communicates with the ECB, the NSSMC with the ESMA, the Ministry of Finance with DG FISMA, the Ministry for Digital Transformation with DG CONNECT – without a single coordinating horizontal. The European Commission's documents on the "Internal Market" negotiation cluster [26] record this fragmentation as one of the systemic constraints of the Ukrainian negotiating position. The advantage in such a situation is gained not from large programmatic documents but from working groups composed of representatives of all four institutions, meeting regularly and keeping a single log of the progress of work. The analytical documents of the National Institute for Strategic Studies [3] formulate this problem in the terms of financial security: the absence of a single owner of the process across the four streams is itself a factor of risk.

A separate analytical line that runs through all four steps is the question of the sufficiency of the personnel base. The full conduct of each of the four streams requires specialists with different profiles: SEPA requires specialists in payment engineering and European banking law; MiCA – specialists in crypto-asset regulation and risk management; the digital hryvnia – specialists in monetary design and CBDC architecture; DORA – specialists in ICT-resilience and supplier-risk management. None of these profiles is interchangeable; each requires a separate cycle of preparation and retention. The reports of the NBU [9] and the study by S. O. Topalova and Zh. I. Toryanik on open data and competencies of the digital society [13] record that the competence base in these four areas is still in formation, and that the pace of its formation is failing to keep up with the pace of the European cascade. This is not merely a formal personnel question – it is the question of the capacity of the public administration to handle simultaneously

several complex regulatory processes in project mode, that is, the question of its working resource. Without resolving this question, all the instruments and mechanisms described will remain in the status of programmatic intentions.

At the close of this section it is necessary to return to the contrast with Luxembourg and to develop it into an applied recommendation. The Grand Duchy of Luxembourg is a compact jurisdiction with a population smaller than that of an average Ukrainian regional centre, possessing nonetheless the most developed private-banking sector in the EU and one of the largest fund bases in the euro area. The structure of the Luxembourg regulatory apparatus enables it to handle all four of the processes described above simultaneously, because the national regulator CSSF, the central bank BCL, the Ministry of Finance and the Anti-Money Laundering Bureau (CRF) share a common coordinating build and regular working groups. This build allows for coordinated participation in the European discussions, which in turn provides the possibility of being “implementer and corrector at once”. For Ukraine to enter the same kind of space of interaction with European partners, it is not enough merely to adopt the appropriate normative acts – it is necessary to form a coordinating build to work with them. Without it, an equivalence decision in the area of trust services, even if adopted, will turn out to be a technical instrument that is not used to its full extent.

Moreover, the contrast with Luxembourg becomes an applied recommendation not only at the level of the structure of the regulatory apparatus, but also at the level of the micro-infrastructure of bilateral contacts – the academic-business and university-professional bridges. The Luxembourg-Ukrainian Chamber of Commerce (LUCC), the Luxembourg Fund Association (ALFI), the Luxembourg Institute of Bankers (ILA), the University of Luxembourg and its Faculty of Law, Economics and Finance – each of these institutions is a natural point of entry for a Ukrainian counterpart seeking either applied expertise, or an academic environment for joint research, or a channel of direct communication with European institutions. On the Ukrainian side, the mirror partners might be the Karazin Banking Institute, MIM – Kyiv Business School, the State Tax University in Irpin, Taras Shevchenko Kyiv National University, and analytical centres such as the Centre for Economic Strategy and the Razumkov Centre. The systematic combination of these institutions in bilateral working formats – joint research seminars, programmes of research traineeships, regular working visits, joint analytical publications, and master’s programmes specialising in European financial regulation – is the infrastructural step that gives the cascade of decisions an actual capacity for realisation. Without such bridges, normative decisions retain formal force but lose the live capacity to be adjusted in response to updates of the European context.

A separate value of bilateral academic-business bridges is that they operate on a time horizon distinct from the political. Political negotiations on status and pre-accession advantages have their own rhythm and their own delays, to which the academic-business network does not respond – it continues to work, producing joint research outputs, training personnel competent in European financial regulation, and supplying the Ukrainian apparatus with high-quality analytical materials for negotiating positions. On such a horizon, bilateral bridges turn out to be not a complement to the official integration policy but its reliable foundation, which remains intact even when other instruments are passing through periods of slowdown. The applied value of this understanding for

Ukrainian public administration is captured in a simple formulation: investments in academic-business bridges with key European jurisdictions (Luxembourg, Germany, France, Lithuania) are investments in the country's own negotiating capacity over the horizon of 2027–2030.

A separate area of attention is the time sequencing of the diplomatic steps that accompany the cascade of normative decisions. The most acceptable sequence of negotiation points would be the following: during the first half of 2026 – bilateral consultations of the NBU with the Bundesbank and the Banque de France on the possibility of observer status in the ECB's expert working groups on the digital euro; during the second half of 2026 – negotiations of the NSSMC with the ESMA on the possibility of participation in selected discussions of MiCA Level 3 in the format of an associated observer; during the first half of 2027 – negotiations on the status of an AMLA-compatible jurisdiction on the basis of an already-adopted Law on virtual assets in MiCA-compatible form; during the second half of 2027 – negotiations on the European Commission's decision on the equivalence of the Ukrainian regime of trust services. This sequence corresponds to the logic of the strands of maturity: each subsequent step rests on the preceding ones, and an attempt to skip the sequence leads to Ukraine's offer sounding insufficiently underpinned by concrete normative material.

It is also worth drawing attention to an important feature of the process of the European Commission's adoption of equivalence decisions. According to the precedent of the post-Brexit decisions, the time between the submission of a substantiated request and the actual adoption of a decision runs from twenty to thirty months, with the longest stage being the technical assessment by the European Supervisory Authorities. In Ukraine's case this means that a substantiated request must be submitted no later than mid-2027, in order for an equivalence decision to be capable of being adopted by the end of 2029 – the horizon at which the first issuance of the digital euro is expected. A delay in the submission of the request by twelve months pushes the adoption of the decision back by at least a year, which is itself a substantial strategic loss. Herein lies the applied force of the formula of the cascade of windows: everything is connected with everything, pace matters, and a loss in an early window is automatically converted into a loss in later windows.

Such a sequence of steps may, of course, be subjected to healthy scepticism. One may object that the four steps are calibrated for conditions of steady pace and do not factor in the risk of external shocks – a new war, a fiscal crisis, political turbulence in partner countries. One may object that the proposed model relies heavily on the capacity of the Ukrainian apparatus to maintain four parallel negotiating fronts at once – and it is precisely this capacity that is the scarce resource. One may finally object that an equivalence decision in the area of trust services is never adopted in isolation from the political context and may be delayed even when all the formal conditions are met. All these objections are well-founded – and the response to them does not lie in proving them invalid, but in admitting: the model is offered not as a guarantee but as a benchmark, providing the participants in the process with the best of the known structures of priorities. If the pace really does slow down, the benchmark remains in force; each of the steps is simply shifted to a later date. If, by contrast, the pace is sustained, Ukraine has a chance of several concrete pre-accession advantages – and the academic community gains material on which the suitability of the proposed concepts can be tested.

A concluding applied aspect is the connection of the cascade of decisions described with the financing mechanisms available to Ukraine. The Regulation on the Ukraine Facility [38] structures inflows of up to 50 billion euro over 2024–2027, conditional on the fulfilment of agreed reform indicators. The four steps of the proposed model – the SEPA package, the MiCA-compatible Law on virtual assets, the Law on the digital hryvnia, and DORA-compatibility – are unevenly represented in the current build of the Ukraine Facility: the SEPA package has a clear indicator, the MiCA-compatible Law has a partial one, and the digital hryvnia and DORA-compatibility are still absent as separate indicators. Structuring these four steps as separate indicators in the next revision of the Ukraine Facility (expected in mid-2026) would give Ukraine an additional channel for converting normative progress into financial support, and would also signal to European partners the seriousness of synchronised work across the four streams. In this way, the cascade of decisions would shift from being a purely normative process to becoming an element of the strategic monetary-and-financial basis of Ukraine's recovery.

Table 4. Sequence of Ukrainian normative decisions of 2026–2027: deadlines, institutional owners, points of influence

Step	Specific act	Realistic horizon	Institutional owner	Expected pre-accession advantage
1. SEPA package	Law based on draft 13233	First half of 2026	Ministry of Finance, NBU	Access to the IBAN domain and SEPA Instant instruments
2. Virtual assets (MiCA regime)	Successor to draft 10225-d	Second half of 2026	NSSMC, Ministry of Finance, Verkhovna Rada	Unified CASP environment, precondition for MiCA passporting
3. Digital hryvnia	Law on the issuance of NBU digital money	First half of 2027	NBU	Coordinated launch with the digital-euro pilots
4. DORA-compatibility	Series of coordinated acts of the NBU, NSSMC, State Service of Special Communications	End of 2027 – beginning of 2028	NBU as coordinator	Status of a jurisdiction inspected by the ESAs

*Source: developed by the authors on the basis of the current state of Ukrainian normative streams and deadlines of the European regulatory cascade.

Conclusions and prospects of further research. If one now looks back over the path traversed in the article, the first thing worth recording is that there is no single integration “window” of 2026–2027; there is a cascade of four windows that close at different times and at different speeds. The MiCA transition is completed on 1 July 2026, the EUDI rollout in December 2026, the digital euro Regulation is expected to be adopted during 2026, and the DORA-CTPP list is renewed annually as a routine. Such a placement in time is not a fortuitous set of events but an internally coherent package, the common logic of which was set out by the European Commission in the 2020 Digital Finance Strategy and deepened in the spring 2025 op-ed of Lagarde and von der Leyen as the framework of European monetary sovereignty.

The conceptual contribution of the article is the proposed term “asymmetric regulatory import” and the corresponding three-dimensional typology – formal, operational, and reputational import. The most instructive case of the simultaneous operation of all three dimensions is the DORA-CTPP regime, in which the Ukrainian banking sector receives the practical consequences of the European regulatory regime through ICT-service providers – without legislative adaptation, without participation in the ESAs’ discussions, but with the full volume of operational obligations. This asymmetry cannot be removed either by accelerated formal adaptation (which does not change the absence of the Ukrainian side from European discussions) or by a refusal of such adaptation (which only intensifies the operational import). It can only be turned into an active negotiating position – and it is precisely in this that the applied contribution of the research lies.

The applied contribution is expressed in the model of a sequence of Ukrainian decisions. The completion of the SEPA package in the first half of 2026, the adoption of MiCA-compatible legislation on virtual assets in the second half of 2026, the adoption of the Law on the digital hryvnia in the first half of 2027, and the construction of a system of DORA-compatible standards by the end of 2027 – beginning of 2028: such a sequence is the natural substantive filling of the political logic of “before, not instead of”, articulated in the Ukrainian expert debate of spring 2026. Within that logic, European partners receive a substantive ground for granting Ukraine concrete pre-accession advantages – the status of an associated observer in the ESAs’ discussions on CTPPs, of an inspected jurisdiction under AMLA, and of a potential point of access to the monitoring of certain segments of the Eurosystem.

The prospects for further research are demarcated by us along four lines. The first is a quantitative assessment of the cost of regulatory asymmetry: of the systemic losses sustained by the Ukrainian banking sector through the absence of a formal voice in European discussions. A separate methodological task is the construction of such estimates with regard for operational and reputational losses, not the formal ones alone. The second line is a deeper comparative analysis of the post-Brexit experience of equivalence decisions as a precedent for Ukraine–EU bilateral mechanisms in the area of trust services and financial monitoring. The third line is the institutional-administrative study of the Ukrainian apparatus’s competence in project planning over a horizon of 24–36 months: whether the NBU, NSSMC, and Ministry of Finance, in their current staff complement and structure of competencies, have the capacity for synchronised handling of the four streams described, or whether such capacity requires targeted enhancement.

The fourth line is the institutionalisation of bilateral academic-business bridges between Ukraine and key European jurisdictions, first of all Luxembourg as the point of the highest concentration of private banking and an early adopter of Blockchain Law IV. Within this line, three specific research strands are promising: (a) the description of existing informal networks between the Ukrainian and Luxembourg professional communities and the assessment of their academic productivity; (b) the substantiation of a format for a bilateral master’s programme in European financial regulation involving Ukrainian and Luxembourg universities; (c) the design of regular bilateral seminars with the participation of representatives of the NBU, the CSSF, the BCL and the academic community on both sides. In this connection it should be noted that the Luxembourg–Ukrainian

Chamber of Commerce (LUCC) and the Luxembourg–Ukrainian Research Network (LURN+) have signalled their readiness to combine efforts in joint research and project initiatives along the lines outlined above, including the joint preparation of applications for European grant funding (in particular under the Horizon Europe and Erasmus+ programmes) for studies of the Ukrainian dimension of the cascade of European financial-sector windows. Work along this line has one important property: it does not depend on the pace of political decisions, and so can advance even when other instruments encounter delays at the level of institutions. It should accordingly be regarded as a strategic investment in negotiating capacity over the horizon of 2027–2030.

The further development of these lines will require the involvement of quantitative data, access to which is currently limited. One of the expected steps is the construction of a joint research programme with the NBU and the NSSMC, in which the academic community would gain structured access to anonymised data on the regulatory load on financial-sector institutions. Without such data, further conclusions will inevitably remain in the plane of concepts, without descending to the ground of numbers.

Finally, it should be openly acknowledged that the picture proposed has its blind spots. We have written from the position of two observers working at the meeting point of the Ukrainian and Luxembourg financial worlds – and so our angle of view, for all the attentiveness we have brought to it, inevitably bears the imprint of that experience. Another observer, looking, say, from the Polish banking space or from the Lithuanian fintech market, would perhaps see other important boundaries and other points of coordination. We make no claim to completeness of description. We propose one of the possible frameworks – and we believe that the usefulness of this framework will reveal itself precisely in the extent to which it is refined, supplemented and corrected by other researchers in subsequent publications.

REFERENCES

1. Bereslavskaya, O. I. (2024). The transformation of banking services under digitalisation. *Economy and Society*, 60. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-60-99> [in Ukrainian]
2. European Commission. (2023). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro (COM(2023) 369 final, 28 June 2023). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0369>
3. Zhailo, Ya. A. (Ed.). (2025). Economic security of Ukraine 2025: risks and challenges. National Institute for Strategic Studies. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2025.03> [in Ukrainian]
4. Law of Ukraine. (2022). Pro virtualni aktyvy: Zakon Ukrainy vid 17.02.2022 No 2074-IX [On Virtual Assets: Law of Ukraine No. 2074-IX of 17.02.2022]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20> [in Ukrainian]
5. Law of Ukraine. (2021). Pro platizhni posluhy: Zakon Ukrainy vid 30.06.2021 No 1591-IX [On Payment Services: Law of Ukraine No. 1591-IX of 30.06.2021]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20> [in Ukrainian]
6. Kornivska, V. O. (2023). Global research and implementation experience of central bank digital currency: institutional aspect. *The Problems of Economy*, 55(1), 23–31. <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2023-1-23-31> [in Ukrainian]
7. Ministry of Finance of Ukraine. (2025). Uriad skhvalyv zakonoproiekt shchodo pryednannia do Yedynoi zony platezhiv u yevro [The Government endorsed the draft law on accession to the Single Euro Payments Area]: Press release of 17.12.2025. https://mof.gov.ua/uk/news/uriad_skhvalyv_zakonoproekt_shchodo_pryednannia_do_jedynoi_zony_platezhiv_u_jevro_sepa [in Ukrainian]
8. National Securities and Stock Market Commission of Ukraine. (2025). Dorozhnia karta rozvytku rynkiv kapitalu ta virtualnykh aktyviv Ukrainy na 2025–2026 roky [Roadmap for the

development of capital markets and virtual assets of Ukraine for 2025–2026]: Approved by the NSSMC decision of 23.09.2025. <https://www.nssmc.gov.ua/news/dorozhnia-karta-rozvytku-rynkviv-kapitalu-2025-2026/> [in Ukrainian]

9. National Bank of Ukraine. (2025). Zvit pro finansovu stabilnist. Hruden 2025 [Financial Stability Report. December 2025]. <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zvit-pro-finansovu-stabilnist-gruden-2025-roku> [in Ukrainian]

10. Onyshko, S. V. (Ed.). (2023). The financial space of Ukraine in the conditions of globalisation and de-globalisation transformations: Monograph. State Tax University. <https://ir.dpu.edu.ua/handle/123456789/782> [in Ukrainian]

11. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2025). Pro skhvalennia proiektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u zviazku z pryednanniam do Yedynoi zony platezhiv u yevro (SEPA)»: Postanova vid 17.12.2025 [On the endorsement of the draft Law of Ukraine «On amendments to certain legislative acts of Ukraine in connection with accession to the Single Euro Payments Area (SEPA)»: Resolution of 17.12.2025] (Reg. draft No. 13233). <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-skhvalyv-zakonoproekt-shchodo-pryednannia-ukrainy-do-sepa> [in Ukrainian]

12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2025). Proiekt Zakonu pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vrehuliuvannia obihu virtualnykh aktyviv v Ukraini [Draft Law on amendments to the Tax Code of Ukraine and other legislative acts of Ukraine on the regulation of the circulation of virtual assets in Ukraine] (Reg. No. 10225-d). <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/45064> [in Ukrainian]

13. Topalova, S. O., & Torianyk, Zh. I. (2025). Open data and competencies of the digital society. *Financial and Credit Systems: Prospects for Development*, 1(16), 184–194. <https://doi.org/10.26565/2786-4995-2025-1-14> [in Ukrainian]

14. Shaban, O. (2025). The digital hryvnia: interview with the NBU department director. *Centre for Economic Strategy*. <https://ces.org.ua/digital-hryvnia-interview-shaban-2025/> [in Ukrainian]

15. Shapoval, Yu. I. (2020). Central bank digital currencies: the experience of pilot projects and conclusions for the National Bank of Ukraine. *Economy and Forecasting*, 4, 103–122. <https://doi.org/10.15407/eip2020.04.103> [in Ukrainian]

16. Shirinian, E. A. (2024). The development of the banking services market in Ukraine. (Doctoral dissertation, State Tax University, Irpin). https://dpu.edu.ua/images/Documents/NAUKA/Zdobuvaci%20stupena%20doktora%20filosofii/2024_Zdobuvaci%20stupena%20doktora%20filosofii/Shirinan%20Edvard%20Aramovic/EdvardShirinian_Disertation_26.06.2924.pdf [in Ukrainian]

17. Shulha, D. (2026). Is Ukraine being offered «symbolic membership» in the EU? No, but there are serious questions about reforms. *European Pravda*, 25 April 2026. <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2026/04/25/7236232/> [in Ukrainian]

18. Adrian, T., Bessone, P., Hauser, A., et al. (2025). Tokenization in financial services: technology, benefits and policy considerations (IMF Fintech Note 2025/011). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2025/10/15/Tokenization-in-Financial-Services-557840>

19. Arendt & Medernach. (2025). Luxembourg's Blockchain Law IV: groundbreaking new options for issuing DLT securities (Client briefing, January 2025). https://www.arendt.com/jcms/p_171232/en/luxembourg-s-blockchain-law-iv

20. Banque centrale du Luxembourg. (2025). Eurosystem exploratory work on new technologies for wholesale central bank money settlement: BCL participation report (BCL Working Paper). <https://www.bcl.lu/en/publications/working-papers/>

21. BIS Innovation Hub. (2025). Project Agorá: progress report. Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/about/bisih/topics/fmis/agora.htm>

22. Cipollone, P. (2025). The digital euro: prospects and policy choices. Speech at the European Parliament Committee on Economic and Monetary Affairs, 17 November 2025. European Central Bank. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp251117~e3e1c1c0a9.en.html>

23. European Banking Authority. (2024). Report on tokenised deposits: opportunities, risks and regulatory implications. <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-publishes-report-tokenised-deposits>

24. European Central Bank. (2025). Closing report on the preparation phase of the digital euro project. Frankfurt am Main: ECB. https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/progress/html/ecb.deprp202510.en.html

25. European Supervisory Authorities (EBA, ESMA, EIOPA). (2025). Joint announcement: Designation of critical ICT third-party service providers under DORA, 18 November 2025. <https://>

- www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/european-supervisory-authorities-designate-critical-ict-providers-dora
26. European Commission. (2025). 2025 Communication on EU Enlargement Policy: Ukraine 2025 country report (SWD(2025) 800 final, 4 November 2025). <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/Ukraine-Report-2025>
27. European Commission. (n.d.). EU Digital Identity Wallet: Implementation timeline. European Commission. <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/EUDIGITALIDENTITYWALLET/EU+Digital+Identity+Wallet+Home>
28. European Parliament. (2026). Legislative Train Schedule, Digital euro file. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-digital-euro>
29. Financial Times. (2026). Germany and France propose pre-accession integration mechanism for Ukraine — non-paper details, April 2026. Archived copy: <https://archive.is/20260420194217/https://www.ft.com/content/d44b90f3-cc5c-4681-b5e6-6a3b70936204> (exact authorship and headline pending verification against the original FT subscription before finalisation).
30. Kosse, A., & Mattei, I. (2025). Embracing diversity, advancing together — results of the 2024 BIS survey on central bank digital currencies and crypto (BIS Papers No. 159). Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap159.pdf>
31. Lagarde, Ch., & von der Leyen, U. (2025). Why Europe needs the digital euro and the European digital identity wallet. Joint op-ed, 31 January 2025. European Central Bank. <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2025/html/ecb.in250131~5d3a8e8e60.en.html>
32. Latham & Watkins. (n.d.). MiCA Tracker: Implementation status of the EU Markets in Crypto-Assets Regulation. <https://www.lw.com/admin/upload/SiteAttachments/MiCA-tracker.pdf>
33. Loi du 20 décembre 2024 sur l'émission, la conservation et la circulation des titres au moyen de dispositifs d'enregistrement électronique partagé (Blockchain Law IV) [Law of 20 December 2024 on the issuance, custody and circulation of securities by means of shared electronic registration devices]. *Mémorial A*, No. 524, 23 December 2024. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2024/12/20/a524/jo> [in French]
34. Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector (DORA). (2022). *Official Journal of the European Union*, L 333, 27.12.2022. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2554/oj>
35. Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets (MiCA). (2023). *Official Journal of the European Union*, L 150, 09.06.2023. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj>
36. Regulation (EU) 2024/1183 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 amending Regulation (EU) No 910/2014 as regards establishing the European Digital Identity Framework (eIDAS 2.0). (2024). *Official Journal of the European Union*, L 1183, 30.04.2024. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1183/oj>
37. Regulation (EU) 2024/1620 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (AMLA). (2024). *Official Journal of the European Union*, L 1620, 19.06.2024. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1620/oj>
38. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. (2024). *Official Journal of the European Union*, L 792, 29.02.2024. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>
39. Regulation (EU) 2024/886 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 amending Regulations (EU) No 260/2012 and (EU) 2021/1230 and Directives 98/26/EC and (EU) 2015/2366 as regards instant credit transfers in euro (Instant Payments Regulation). (2024). *Official Journal of the European Union*, L 886, 19.03.2024. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/886/oj>
40. Royal United Services Institute. (2025). Public-private partnerships and virtual assets in Ukraine (Occasional Paper, August 2025). London: RUSI. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/public-private-partnerships-virtual-assets-ukraine>
- Conflict of interest.**
The authors declare that there is no conflict of interest regarding the publication of this manuscript.
- The article was received by the editors 05.03.2026.*
The article is recommended for printing 17.04.2026.
Published 30.05.2026.

Александров Олексій Васильович,
доктор економічних наук, MBA, EFA, CorpGovDip,
професор Балтійської міжнародної академії,
вулиця Валерія Сейле, 4, передмістя Латгале, Рига, LV-1003, Латвія
e-mail: alexey.alexandrov@bsa.edu.lv ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-3482-2967>

Палій Євгенія,
кандидат юридичних наук,
Президент Люксембурзько-української торговельної палати,
вул. Плющів, 20, L-2328, Люксембург
e-mail: e.paliy@lucss.lu

КАСКАД ВІКОН 2026–2027: ЦИФРОВЕ ЄВРО, ТОКЕНІЗОВАНІ ДЕПОЗИТИ І МОМЕНТИ ВИБОРУ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті пропонується спосіб, у який українське публічне управління реагує на регуляторні рішення Європейського Союзу у фінансовому секторі впродовж 2026–2027 років. Автори показують, що йдеться не про одне інтеграційне «вікно», а про каскад чотирьох вікон з різними дедлайнами: завершення MiCA-перехідних режимів до 1 липня 2026 року, розгортання EUDI-гаманців до грудня 2026 року, очікуване ухвалення регламенту про цифрове євро впродовж 2026 року з пілотами 2027–2028 років, а також безперервний річний цикл DORA з оновленням переліку критичних постачальників ICT-послуг. Запропоновано концепт «асиметричного регуляторного імпорту» – стану, у якому український фінансовий сектор у повсякденній практиці підпадає під європейські вимоги (через хмарних провайдерів, кореспондентські відносини, доступ до СБІФТ-послідовників), не маючи ані формального членства, ані представництва у профільних європейських дискусіях. На матеріалі практики приватного банкінгу в Люксембурзі та правовій конструкції режимів еквівалентності окреслено модель послідовності українських нормативних рішень – від пакета SEPA, схваленого Кабінетом Міністрів 17 грудня 2025 року, до DORA-сумісних стандартів НБУ, – і показано, що ця послідовність є природним наповненням політичної логіки «до, а не замість», артикульованої у весняній експертній дискусії 2026 року.

Ключові слова: цифрове євро; токенізовані депозити; DORA; MiCA; eIDAS 2.0; SEPA; асиметричний регуляторний імпорт; публічне управління; євроінтеграція; режими еквівалентності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Береславська О. І. Трансформація банківських послуг в умовах цифровізації. *Економіка та суспільство*. 2024. № 60. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-60-99>
2. Європейська комісія. Pre-COM (2023) 369: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro. Brussels, 28 June 2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0369> (дата звернення: 02.03.2026).
3. Жаліло Я. А. Економічна безпека України 2025: ризики та виклики. Київ : НІСД, 2025. 104 с. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2025.03>
4. Закон України «Про віртуальні активи» від 17 лютого 2022 року № 2074-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20> (дата звернення: 02.03.2026).
5. Закон України «Про платіжні послуги» від 30 червня 2021 року № 1591-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-20> (дата звернення: 02.03.2026).
6. Корнівська В. О. Світовий досвід дослідження і впровадження цифрової валюти центрального банку: інституційний аспект. *Проблеми економіки*. 2023. № 1(55). <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2023-1-23-31>
7. Міністерство фінансів України. Уряд схвалив законопроект щодо приєднання до Єдиної зони платежів у євро : пресреліз, 17 грудня 2025 року. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/uriad_skhvalyv_zakonoproekt_shchodo_pryiednannia_do_iednoyi_zony_platezhiv_u_ievro_sepa
8. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Дорожня карта розвитку ринків капіталу та віртуальних активів України на 2025–2026 роки : затверджена рішенням НКЦПФР від 23 вересня 2025 року. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/news/dorozhnia-karta-rozvytku-rynku-kapitalu-2025-2026/> (дата звернення: 02.03.2026).
9. Національний банк України. Звіт про фінансову стабільність. Грудень 2025 року. Київ : НБУ, 2025. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zvit-pro-fiansovu-stabilnist-gruden-2025-roku>

10. Онишко С. В. Фінансовий простір України в умовах глобалізаційних і деглобалізаційних трансформацій : монографія. Ірпінь : Державний податковий університет, 2023. 686 с. URL: <https://ir.dpu.edu.ua/handle/123456789/782> (дата звернення: 02.03.2026).
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2025 року «Про схвалення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з приєднанням до Єдиної зони платежів у євро (SEPA)»» (проект реєстр. № 13233). URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-skhvalyv-zakonoprojekt-shchodo-priednannia-ukrainy-do-sepa> (дата звернення: 02.03.2026).
12. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо врегулювання обігу віртуальних активів в Україні (реєстр. № 10225-д) : станом на 2025 рік. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/45064> (дата звернення: 02.03.2026).
13. Топалова С. О., Торяник Ж. І. Відкриті дані та компетентності цифрового суспільства. *Фінансово-кредитні системи: перспективи розвитку*. 2025. № 1(16). С. 184–194. <https://doi.org/10.26565/2786-4995-2025-1-14>
14. Шабан О. Цифрова гривня : інтерв'ю з директором департаменту НБУ. Центр економічної стратегії. Березень 2025 року. URL: <https://ces.org.ua/digital-hryvnia-interview-shaban-2025/> (дата звернення: 02.03.2026).
15. Шаповал Ю. І. Цифрові валюти центральних банків: досвід пілотних проєктів та висновки для Національного банку України. *Економіка і прогнозування*. 2020. № 4. С. 103–122. <https://doi.org/10.15407/eip2020.04.103>
16. Шірінян Е. А. Розвиток ринку банківських послуг в Україні : дис. ... д-ра філософії : 072. Ірпінь : Державний податковий університет, 2024. URL: https://dpu.edu.ua/images/Documents/NAUKA/Zdobuvaci%20stupena%20doktora%20filosofii/2024_Zdobuvaci%20stupena%20doktora%20filosofii/Shirinan%20Edvard%20Aramovic/EdvardShirinian_Disertation_26.06.2924.pdf (дата звернення: 02.03.2026).
17. Шульга Д. Україні нав'язують «символічне членство» в ЄС? Ні, але є серйозні питання до реформ. Європейська правда. 25 квітня 2026 року. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2026/04/25/7236232/> (дата звернення: 02.03.2026).
18. Adrian T., Bessone P., Hauser A. et al. Tokenization in financial services: technology, benefits and policy considerations : IMF Fintech Note 2025/011. Washington : International Monetary Fund, October 2025. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2025/10/15/Tokenization-in-Financial-Services-557840> (дата звернення: 02.03.2026).
19. Arendt & Medernach. Luxembourg's Blockchain Law IV: groundbreaking new options for issuing DLT securities : client briefing. January 2025. URL: https://www.arendt.com/jcms/p_171232/en/luxembourg-s-blockchain-law-iv (дата звернення: 02.03.2026).
20. Banque centrale du Luxembourg. Eurosystem exploratory work on new technologies for wholesale central bank money settlement: BCL participation report : BCL Working Paper. Luxembourg : BCL, 2025. URL: <https://www.bcl.lu/en/publications/working-papers/> (дата звернення: 02.03.2026).
21. BIS Innovation Hub. Project Agora: progress report. Basel : Bank for International Settlements, 2025. URL: <https://www.bis.org/about/bisih/topics/fmis/agora.htm> (дата звернення: 02.03.2026).
22. Cipollone P. The digital euro: prospects and policy choices : speech at the European Parliament Committee on Economic and Monetary Affairs, 17 November 2025. URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp251117~e3e1c1c0a9.en.html> (дата звернення: 02.03.2026).
23. EBA. Report on tokenised deposits: opportunities, risks and regulatory implications. Paris : European Banking Authority, December 2024. URL: <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-publishes-report-tokenised-deposits> (дата звернення: 02.03.2026).
24. ECB. Closing report on the preparation phase of the digital euro project. Frankfurt am Main : European Central Bank, October 2025. URL: https://www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/progress/html/ecb.deprp202510.en.html (дата звернення: 02.03.2026).
25. ESAs (EBA, ESMA, EIOPA). Joint announcement: designation of critical ICT third-party service providers under DORA, 18 November 2025. URL: <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/european-supervisory-authorities-designate-critical-ict-providers-dora> (дата звернення: 02.03.2026).
26. European Commission. 2025 Communication on EU Enlargement Policy: Ukraine 2025 country report : SWD(2025) 800 final. Brussels, 4 November 2025. URL: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/Ukraine-Report-2025> (дата звернення: 02.03.2026).

27. European Commission. EU Digital Identity Wallet – implementation timeline. URL: <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/EUDIGITALIDENTITYWALLET/EU+Digital+Identity+Wallet+Home> (дата звернення: 02.03.2026).

28. European Parliament. Legislative Train Schedule, Digital euro file. Accessed 2026. URL: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-digital-euro> (дата звернення: 02.03.2026).

29. Financial Times. Germany and France propose pre-accession integration mechanism for Ukraine – non-paper details. April 2026 (архівна копія: <https://archive.is/20260420194217/https://www.ft.com/content/d44b90f3-cc5c-4681-b5e6-6a3b70936204>). Точне авторство і заголовок потребують верифікації за оригінальною підпискою FT перед фіналізацією.

30. Kosse A., Mattei I. Embracing diversity, advancing together – results of the 2024 BIS survey on central bank digital currencies and crypto : BIS Papers No. 159. Basel : Bank for International Settlements, 2025. URL: <https://www.bis.org/publ/bppdf/bisap159.pdf> (дата звернення: 02.03.2026).

31. Lagarde Ch., von der Leyen U. Why Europe needs the digital euro and the European digital identity wallet : joint op-ed, 31 January 2025. URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2025/html/ecb.in250131~5d3a8e8e60.en.html> (дата звернення: 02.03.2026).

32. Latham & Watkins. MiCA Tracker: implementation status of the EU Markets in Crypto-Assets Regulation. URL: <https://www.lw.com/admin/upload/SiteAttachments/MiCA-tracker.pdf> (дата звернення: 02.03.2026).

33. Loi du 20 décembre 2024 sur l'émission, la conservation et la circulation des titres au moyen de dispositifs d'enregistrement électronique partagé (Blockchain Law IV) : Mémorial A – N° 524 du 23 décembre 2024. URL: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2024/12/20/a524/jo> (дата звернення: 02.03.2026).

34. Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector (DORA). Official Journal of the European Union. 27.12.2022. L 333. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2554/oj> (дата звернення: 02.03.2026).

35. Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets (MiCA). Official Journal of the European Union. 09.06.2023. L 150. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj> (дата звернення: 02.03.2026).

36. Regulation (EU) 2024/1183 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 amending Regulation (EU) No 910/2014 as regards establishing the European Digital Identity Framework (eIDAS 2.0). Official Journal of the European Union. 30.04.2024. L 1183. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1183/oj> (дата звернення: 02.03.2026).

37. Regulation (EU) 2024/1620 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (AMLA). Official Journal of the European Union. 19.06.2024. L 1620. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1620/oj> (дата звернення: 02.03.2026).

38. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility. Official Journal of the European Union. 29.02.2024. L 792. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj> (дата звернення: 02.03.2026).

39. Regulation (EU) 2024/886 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 amending Regulations (EU) No 260/2012 and (EU) 2021/1230 and Directives 98/26/EC and (EU) 2015/2366 as regards instant credit transfers in euro (Instant Payments Regulation). Official Journal of the European Union. 19.03.2024. L 886. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/886/oj> (дата звернення: 02.03.2026).

40. RUSI. Public–Private Partnerships and Virtual Assets in Ukraine. London : Royal United Services Institute, August 2025. URL: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/occasional-papers/public-private-partnerships-virtual-assets-ukraine> (дата звернення: 02.03.2026).

Конфлікт інтересів.

Автори заявляють, що конфлікту інтересів щодо публікації цього рукопису немає.

Стаття надійшла до редакції 05.03.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 17.04.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Резніков Валерій Володимирович,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри світового господарства і міжнародних економічних відносин
ННІ «Інститут міжнародних відносин»
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
вулиця Володимирська, 60, Київ, 01033, Україна
e-mail: valeriy.reznikov@knu.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3579-3114>

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Анотація. Стаття присвячена комплексному історико-інституційному аналізу еволюції наднаціональної державної служби Європейського Союзу від її зародження у рамках Європейської спільноти вугілля і сталі (1951) до сучасного етапу, що формується під впливом російсько-української війни, енергетичної кризи та оновленої політики розширення (2022–2025). Виокремлено вісім ключових історичних етапів становлення наднаціональної цивільної служби; кожен з них має власну інституційну логіку, договірну основу і кадрову конфігурацію. На основі первинних документів – установчих договорів, Статуту службовців ЄС, інституційних рішень Ради та Європейської Комісії – а також архівних даних і статистики Європейської парламентської дослідницької служби простежено динаміку чисельності персоналу: від компактного апарату Високої влади у Люксембурзі через стрімке зростання у 2000-х роках до стабілізації на рівні приблизно 32–33 тисяч осіб у Європейській Комісії станом на 2025 рік. Окремо досліджено принцип географічної збалансованості, режим професійної нейтральності та формування «змішаної» кадрової моделі, у якій постійні посадовці співіснують з тимчасовими і контрактними співробітниками та відрядженими національними експертами. Показано, що система державної служби ЄС перетворилася з технократичного апарату обслуговування спільних ринків на багаторівневу адміністрацію, що поєднує нормотворчі, регуляторні, наглядові та зовнішньополітичні функції; її сучасна якість визначається не стільки кількістю штатних посад, скільки спроможністю діяти в умовах одночасних криз і високого темпу регуляторних змін. Сформульовано рекомендації для України щодо інтеграції до європейського адміністративного простору, професіоналізації старшого корпусу державної служби, відмежування політичних посад від кар'єрних і розвитку інтеграційних компетентностей публічних службовців.

Ключові слова: державна служба ЄС, наднаціональна адміністрація, Європейська Комісія, історія публічної політики, географічна збалансованість, Європейська служба зовнішніх справ, європейський адміністративний простір, Україна.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Представлено аналіз та авторський погляд на актуальні питання становлення державної (публічної) служби в Європейському Союзі (далі – ЄС) є складним та багатограним процесом, що тісно переплітається з історією європейської інтеграції в цілому. На відміну від національних державних служб, державна служба Європейського Союзу являє собою наднаціональний адміністративний орган, покликаний забезпечувати ефективне функціонування та розвиток Союзу. Її унікальність

Як цитувати: Резніков В. В. Історія становлення державної служби в Європейському Союзі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 193–217. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-10>

In cites: Ryznikov, V.V. (2026). The History of the Establishment of the Civil Service in the European Union. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 193–217. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-10> [in Ukrainian].

полягає в необхідності поєднання різних адміністративних культур та традицій держав-членів, а також у служінні спільним європейським інтересам, що виходять за межі національних кордонів.

У науковому сенсі державна служба ЄС є особливою формою європейської цивільної служби, яка поєднує ознаки міжнародної адміністрації, службового права публічного характеру та наднаціональної інституційної лояльності. Формування державної служби на рівні Європейського Союзу слід розглядати як процес формування наднаціональної публічної адміністрації, що виникла не як копія національних бюрократичних систем, а як окрема інституційна модель для забезпечення діяльності європейських співтовариств, а згодом – Європейського Союзу.

Огляд останніх наукових поглядів. Упродовж останніх 5-6 років дослідження історії становлення державної (публічної) служби в Європейському Союзі помітно змістилися від суто інституційно-описових схем до комплексного аналізу європейського адміністративного простору, трансформації моделей публічної служби та впливу права ЄС на кадрові режими як наднаціонального, так і національного рівнів.

Сучасна література дедалі частіше розглядає європейську цивільну службу не лише як допоміжний апарат інституцій, а як одну з ключових умов функціональної спроможності Союзу, його нормативної стабільності та здатності до багаторівневого врядування.

Особливість новітнього етапу полягає в тому, що до аналізу історії державної служби ЄС активно долучилися дослідники з країн ЄС, які працюють на перетині порівняльного адміністративного права, публічного управління, політичної науки та соціології державної служби. Це дозволило перейти від вузько національних підходів до справді транснаціональної наукової дискусії, у межах якої європейська служба аналізується як самостійне правове та інституційне явище [1; 2].

Серед українських авторів, які безпосередньо або опосередковано вивчають проблематику історії державної служби ЄС, доцільно виокремити Наталію Сидоренко. У працях «Державна служба Європейського Союзу: організаційно-практичний аналіз сучасних тенденцій» (2024) та «Сучасні тенденції розвитку публічного управління. Аспекти публічного управління» (2022), авторка зосереджується на сучасному функціонуванні служби ЄС, але водночас наголошує, що її сучасна модель є результатом тривалого історичного розвитку інституцій Європейських співтовариств та подальшого формування наднаціонального кадрового корпусу. Важливо, що Сидоренко акцентує увагу на практичних аспектах службового статусу, системі гарантій, умовах праці та кар'єрного просування, завдяки чому історія служби ЄС постає не лише як еволюція інституцій, а і як поступове вироблення особливого соціально-правового режиму європейського службовця [3; 4].

Певний методологічний інтерес становлять також праці, присвячені європейському адміністративному простору. У статтях Кудерської Н., Ксензюк А., Кирилюк Ю., Мірошниченко С., Чернікової І., «The Concept of European Administrative Space and Its Implementation in Ukraine» (2022), в дослідницьких роботах Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, де європейський адміністративний простір визначено як систему стандартів і принципів, спрямованих на ефективність публічного управління,

захист прав людини, побудову сервісної держави та баланс приватних і публічних інтересів [5; 6].

До українського сегмента теми, що досліджується варто віднести й новітні навчальні та аналітичні видання з європейської інтеграції, у яких історія інституцій ЄС розглядається разом із характеристикою їх кадрових механізмів, серед авторів можна виділити: Біла-Тіунова Л.Р. [7], Серьогіна С.М. [8]. Такі праці не завжди присвячені саме державній службі ЄС, однак вони дають важливий матеріал для періодизації становлення інституцій, а отже й адміністративного апарату Союзу [9-12].

Аналіз досліджень європейських авторів заслуговує науково-аналітична робота К. Соммермана, А. Крживона, К. Фраенкель-Хаеберле «The Civil Service in Europe: A Research Companion» (2025), метою книги є відкриття «національно інтровертованого» поля досліджень державної служби до спільної європейської дискусії, а також виявлення спільних стандартів і трансформаційних тенденцій у цивільній службі Європи. Також у структурі видання окремий розділ присвячено безпосередньо державній службі Європейського Союзу, що свідчить про визнання її як самостійного предмета наукового аналізу в європейській компаративістиці [1].

Загальний огляд становлення державної (публічної) служби в Європейському союзі надаються у навчальних посібниках та наукових статтях, але у більшості таких праць проблематика висвітлюється недостатньо ґрунтовно, серед таких авторів можна виділити Дж. Арнасона [13], С. Коннолі та Х. Касіс [14], Т. Хуфф [15] та інші [16; 17].

Сучасні дослідження доцільно систематизувати у двох взаємопов'язаних площинах: по-перше, як аналіз праць, присвячених власне державній службі ЄС та її інституційному оформленню; по-друге, як аналіз робіт, у яких розкриваються проблематика європейського адміністративного простору, процеси європеїзації публічного управління, політико-правова автономія цивільної служби та актуальні напрями її розвитку. Такий підхід уможливує поєднання історичної реконструкції становлення служби ЄС із аналізом її сучасної ролі у функціонуванні Союзу та впливу на національні системи державної служби.

Постановка проблеми та окреслення невирішених питань. Аналіз сучасного стану наукової розробленості проблеми засвідчує, що історію становлення державної служби в Європейському Союзі вже не трактують як вузький фрагмент історії інституцій Європейських співтовариств. Натомість у новітніх дослідженнях її розглядають як складову ширших трансформацій європейського адміністративного простору, механізмів багаторівневого врядування та формування спільних стандартів публічної служби.

Метою дослідження є здійснення аналізу історичної еволюції державної служби ЄС крізь призму її ключових етапів, з ідентифікацією визначальних характеристик, провідних акторів та релевантних джерел.

Висвітлення зазначених аспектів є необхідним для обґрунтування сучасних викликів і окреслення перспектив подальшої європейської інтеграції. Досліджувана проблематика є концептуально значущою, вона демонструє, що внаслідок поглиблення європейської інтеграції та делегування компетенцій міжнародним і наднаціональним інституціям цивільна служба не може бути достатньо вичерпно проаналізована виключно в межах національно-державної парадигми.

Використана методологія і методичний підхід. Стаття використовує комплексний методологічний підхід, який включає систематичний аналіз та компаративний метод для дослідження розвитку державної (публічної) служби Європейського союзу. Автор застосовує історичний метод для вивчення еволюції розвитку державної служби ЄС як окремої складової функціонування інтеграційного об'єднання від часів заснування «Об'єднання вугілля та сталі» до теперішнього часу, що дозволяє виявити ключові етапи та фактори, які вплинули на формування сучасних протокольних стандартів. Дослідження включає аналіз наукових джерел, історичних документів та сучасних медіа для збору даних та їх інтерпретації, що забезпечує глибоке розуміння теми дослідження.

Порівняльний аналіз дозволяє порівнювати практики становлення державної служби ЄС на різних етапах євроінтеграції, оцінювати вплив на міжнародні відносини та взаємодію наднаціональних інституцій з урядами країн-членів ЄС. Автор досліджував сильні та слабкі сторони, можливості та загрози, пов'язані з викликами та перспективами реалізації спільних європейських політик і ролі європейської державної служби.

Для аналізу дослідження використано офіційні матеріали Європейської комісії та «HR Key Figures», аналітичні матеріали Європейського парламенту, а також спеціалізований звіт «EUPAN» про систему цивільної служби на європейському рівні. [18-20].

Статтю підготовлено у межах реалізації проекту Жан Моне Центр досконалості «Східноукраїнський центр європейських досліджень» / «Eastern Ukrainian Centre of European Studies» (EAUCES) ERASMUS-JMO-2024-COE 101176972.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейська цивільна служба постала як службова система, покликана забезпечити сталість функціонування наднаціональних інституцій, незалежно від змін політичного складу європейських інституцій: Комісії, Ради чи Парламенту, Європейського центрального банку (далі – ЄЦБ) тощо. На відміну від національних державних служб країн-членів ЄС, вона від початку мала багатонаціональний склад, багатомовний режим діяльності та підвищені вимоги до нейтральності, доброчесності й відбору за заслугами.

У зазначеному дослідженні термін «державна служба ЄС» використовується в широкому аналітичному значенні – як сукупність службових корпусів інституцій ЄС, хоча у правовому сенсі коректнішим є поняття «європейська цивільна служба» [16]. Розуміння еволюції розвитку цієї наднаціональної адміністративної структури є важливим для осмислення сучасних викликів та перспектив європейської інтеграції.

Кадрова модель ЄС включає кілька категорій персоналу: постійні посадовці (permanent officials), тимчасові співробітники (temporary staff), співробітники за контрактом (contract staff), стажери (trainees), відряджені національні експерти (seconded national experts) та інші форми зайнятості. Основу постійного корпусу становлять адміністратори (AD), асистенти (AST) та секретарсько-клерикальний сегмент, що забезпечує як вироблення політики, так і її адміністративне, мовне, технічне та виконавче супроводження [18].

Становлення державної (публічної) служби можна розділити на певні історичні етапи пов'язані з еволюцією розвитку європейського інтеграційного

об'єднання, формування спільних європейських політик, впровадження наднаціональних європейських інституцій, а також економічних та політичних викликів і криз. Враховуючи зазначені аспекти, можна виділити такі етапи.

Етап 1: Зародження інтеграційних основ та наднаціональної адміністрації. Перший етап становлення публічної служби Європейського Союзу охоплює період з 1950-х по 1960-ті роки, він пов'язаний зі створенням Європейського об'єднання вугілля і сталі (далі – ЄОВС) у 1951-1952 роках, від Декларації Шумана 9 травня 1950 року та Паризького договору 1951 року до Договору про злиття 1965 року, який набув чинності 1 липня 1967 року. Зазначений етап характеризується створенням перших наднаціональних інституцій та формуванням перших спільних адміністративних структур. Вперше з'явився наднаціональний виконавчий орган – «Висока влада», що потребував власного апарату службовців. Саме в цей період було закладено адміністративну логіку, за якою службовець працює не на уряд окремої держави, а на спільний європейський інтерес. Ця подія стала першим конкретним кроком на шляху до наднаціональної інтеграції та заклала основу для формування спільного адміністративного апарату. Водночас уже тоді оформилися базові ознаки майбутньої служби ЄС: автономність апарату, міжнародний склад та орієнтація на правове регулювання службових відносин. [21-23].

Паризький договір передбачав створення наднаціональних інституцій для управління ЄСВС, включаючи Вищий орган (адміністрація), Раду міністрів (законодавство), Спільну асамблею (формулювання політики) та Суд (тлумачення договору та вирішення спорів). Ці інституції потребували власного персоналу для виконання своїх функцій, що стало початком формування європейської державної служби.

На початковому етапі (табл. 1) європейської інтеграції чисельність адміністративного апарату залишалася відносно незначною, а його організаційна побудова – компактною, що відповідало обмеженому функціональному мандату ЄОВС. Водночас уже в цей період сформувалися ключові риси майбутньої служби ЄС: інституційна автономія, багатонаціональний склад і орієнтація на правове врегулювання службових відносин. [24; 25]

Етап 2: Римські договори і розширення адміністративних функцій. Успіх об'єднання надихнув на подальшу інтеграцію, і в 1957 році були підписані Римські договори, які заснували Європейське економічне співтовариство (далі – ЄЕС) та Європейське співтовариство з атомної енергії (далі – Євратом), розширивши співробітництво на ширші економічні сектори та атомну енергію. Ці нові співтовариства також потребували власних адміністративних органів – апарат почав швидко зростати, оскільки нові співтовариства потребували окремих комісій, секретаріатів і правового супроводу.

ЄЕС мало на меті створення спільного ринку зі вільним рухом товарів, послуг, капіталу та робочої сили. Для управління цим процесом інтеграції необхідно було розробити відповідні адміністративні механізми. Подібно до ЄОВС, ЄЕС заснувало ключові керівні інституції, включаючи Комісію з постійною державною службою. Функції Комісії включали розробку політики, контроль за дотриманням рішень та нагляд за виконанням законодавства співтовариства. Спільну асамблею в 1962 році було перейменовано на Європейський парламент [21; 22; 24; 25].

Таблиця 1. Основні інституції Європейського об'єднання вугілля та сталі та їхні функції

Table 1. Main institutions of the European Coal and Steel Community and their functions

Інституція Institution	Функція Function	Зв'язки з іншими інституціями Relations with other institutions
Вищий орган	Головний виконавчий орган, регулювання галузей ЄОБС вугілля та сталі. Центральний виконавчий орган, який займається питаннями, пов'язаними з вугіллям та сталлю. Він координує діяльність і приймає рішення, які потім погоджуються Спеціальною радою міністрів.	Взаємодія з Спеціальною радою міністрів для узгодження рішень, підконтрольний Спільній асамблеї
Спеціальна рада міністрів	Представницький орган з реалізації інтересів держав-членів, узгодження політики ЄОБС з національною політикою. Його завданням є погодження дій і надання згоди на рішення, які приймаються в рамках організації.	Взаємодія з Вищим органом для узгодження дій, зв'язок з державами-членами
Спільна асамблея	Нагляд за діяльністю Вищого органу, право розпуску. Консультативний або законодавчий орган, який здійснює нагляд за діяльністю організації та має право розпуску певних структур або рішень.	Контролює Вищий орган
Суд	Забезпечення законності, вирішення спорів. Судовий орган, що забезпечує законність діяльності організації та вирішує спори між державами-членами або іншими суб'єктами в рамках компетенції організації.	Робота з усіма іншими інституціями та державами-членами щодо вирішення спорів
Держави-члени ЄОБС	Основа для роботи держав-учасників та реалізація інтеграційних стратегій ЄОБС	Учасники та бенефіціари діяльності ЄОБС, представлені в Раді міністрів, підпорядковані рішенням Суду
Вугілля та сталь	Сектори економіки, на які спрямована діяльність ЄОБС.	Об'єкт регулювання роботи та інтеграційних стратегій Вищого органу

*Джерело: складено автором за матеріалами: [1; 11; 13; 21-25].

*Source: compiled by the author based on materials: [1; 11; 13; 21-25].

Важливим кроком у консолідації адміністративних функцій стало підписання Брюссельського договору (Договору про злиття) в 1965 році. Цей договір об'єднав виконавчі органи (комісії та Вищий орган) ЄОБС, ЄЕС та Євратому в єдину Комісію та єдину Раду Міністрів, що призвело до уніфікації адміністрації та запровадження єдиного Статуту службовців – «Статут службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії» (1962). Перший комплексний Статут службовців ЄЕС та Євратому було прийнято в 1961 році, і він набув чинності в 1962 році. [26] Цей документ, базуючись на попередніх положеннях для ЄОБС, заклавав правову основу для європейської державної служби. Саме на цьому етапі службова система на рівні Співтовариств набуває рис стабільної наднаціональної адміністрації.

Створення наднаціональних інституцій з конкретними повноваженнями неминує призвело до потреби у формуванні власного адміністративного та наднаціонального апарату. Лояльність перших службовців була спрямована на європейський проект в цілому, а не на окремі держави-члени ЄС. Заснування таких інституцій, як Вищий орган ЄОВС, передбачав «незалежність від урядів держав-членів, але приймав рішення, обов'язкові для них» [26], свідчить про відхід від традиційного міждержавного до наднаціонального співробітництва. Для цього потрібен був корпус посадовців, відданих загальноєвропейським цілям співтовариства. Об'єднання виконавчих органів у 1965 році стало важливим кроком на шляху до консолідації адміністративних функцій та створення більш цілісної європейської державної служби.

Опис Брюсселя як адміністративного центру ЄС засвідчує, що станом на 1965 рік у Комісії ЄЕС працювало близько 3 200 штатних працівників, розміщених у кількох будівлях. Наведені дані є одним із ранніх кількісних індикаторів зростання наднаціонального адміністративного апарату Європейських співтовариств. Просторове розміщення штаб-квартир у Брюсселі, Люксембурзі та Страсбурзі додатково посилювало їхній кадровий та політичний вплив. [21; 22; 25; 26].

Етап 3: Злиття інституцій та консолідація європейської публічної служби. У 1967 році відбулося злиття виконавчих органів ЄСВС, ЄЕС і Євратому, що сприяло уніфікації адміністративного апарату й зміцненню ролі Комісії як головного носія європейської цивільної служби. До укладення Договору про злиття кожне з трьох Співтовариств функціонувало на основі власного виконавчого органу. Консолідація цих органів у межах єдиної Комісії та Ради сприяла раціоналізації адміністративних структур і створила інституційні передумови для подальшої уніфікації європейської державної служби.

Цей етап розвитку державної служби ЄС охоплює 1970-1980 роки, а саме від першого розширення ЄС 1973 року до підписання Єдиного європейського акту (далі - ЄСА) 1986 року, який набув чинності 1 липня 1987 року. Змістовно цей період характеризується одночасним розширенням членства, ускладненням спільних політик та інституційною підготовкою до завершення формування внутрішнього ринку. Таким чином, можна виділити певні складові зазначеного періоду [21; 22; 25-31].

1. Хвилі розширення Євросоюзу:

- 1) 1973 року – приєднання Данії, Ірландії та Сполученого Королівства;
- 2) 1981 року – приєднання Греції;
- 3) 1986 року – приєднання Іспанії та Португалії.

Кожна хвиля розширення збільшувала різноманітність та спеціалізацію адміністративних традицій і практик, що посилювало потребу в уніфікації процедур, координації між інституціями та нарощуванні спроможності апарату до оброблення зростаючих обсягів регуляторних завдань.

2. Поява та розвиток спільних політик ЄС:

1) Імплементация Спільної сільськогосподарської політики (далі - ССП) (з 1962 р.) потребувала розбудови спеціалізованих адміністративних підрозділів, процедур розподілу ресурсів і механізмів контролю виконання.

2) У 1970 роках започатковано міждержавне співробітництво Євросоюзу у сфері зовнішньої політики, що зумовило формування нових координаційних практик поза суто економічним виміром інтеграції.

3) Інституціоналізація регулярних зустрічей глав держав і урядів (з 1974 р.) підкреслила посилення політичного компонента інтеграції та потребу в адміністративному забезпеченні відповідного порядку денного.

3. Єдиний європейський акт (ЄЄА) від 1986 року був спрямований на завершення формування внутрішнього ринку до 1992 року шляхом усунення залишкових бар'єрів та посилення регуляторної узгодженості, що підвищувало вимоги до нормотворчої та правозастосовної спроможності інституцій Співтовариств. Як результат:

- Інституціоналізоване європейське політичне співробітництво та закріплено Європейську Раду як управлінську інституцію наднаціонального рівня.
- Розширено роль Європейського парламенту в законодавчому процесі, що вплинуло на процедури підготовки й погодження актів права.
- Посилено потребу в адміністративному супроводженні гармонізації правил, моніторингу імплементації та забезпеченні виконання єдиного регуляторного поля.

4. Імплікації для кадрової моделі та адміністративних процедур:

Поєднання розширення членства та поглиблення інтеграції у 1970-1980 роках зумовило перехід до складніших моделей адміністративного управління та підвищило вимоги до кадрового забезпечення загальноєвропейських інституцій.

Таким чином, ключові наслідки зазначеного періоду для державної служби ЄС можна узагальнити як:

- 1) зростання потреби в уніфікованих процедурах підготовки, узгодження та виконання рішень в умовах більшої кількості учасників і різноманітності адміністративних практик;
- 2) посилення ролі правового та аналітичного супроводу (підготовка проєктів актів, оцінювання наслідків, моніторинг імплементації);
- 3) професіоналізація персоналу та розвиток компетентностей, необхідних для реалізації комплексних регуляторних завдань внутрішнього ринку (координація, контроль, правозастосування);
- 4) ускладнення міжінституційної взаємодії (зокрема, у зв'язку з посиленням участі Європейського парламенту) та відповідне розширення процедурного забезпечення законодавчого процесу.

Саме в цей період формується розуміння європейської цивільної служби як окремої системи, що не зводиться до суми національних відряджених кадрів. Зростання інституційної пам'яті та професіоналізація службового корпусу стали основою для формування наступних інтеграційних хвиль.

Етап 4: Народження Європейського Союзу: поглиблення інтеграції та адміністративна експансія. Черговий етап становлення державної служби ЄС припадає на 1990-ті роки та визначається Маастрихтським договором, підписаним 7 лютого 1992 року, який набув чинності 1 листопада 1993 року, а також його наслідками, включаючи Амстердамський договір, підписаний 2 жовтня 1997 року та який набув чинності 1 травня 1999 року. Маастрихтський договір 1993 року створив Європейський Союз у сучасному політичному сенсі та різко підвищив навантаження на євроінституції. У 1990-х роках розширюються сфери компетенції, посилюється роль Комісії, збільшується законодавча активність Європарламенту, а отже, зростає потреба у кваліфікованому наднаціональному персоналі [19; 32].

Маастрихтський договір офіційно заснував Європейський Союз, замінивши Європейські Співтовариства та розширивши його сферу дії за межі економічних питань, включивши політичні та соціальні аспекти. Договір запровадив структуру «Трьох опор»: Європейські Співтовариства (економічні, соціальні), спільна зовнішня політика та політика безпеки, а також співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ. Це розширення відповідальності

мало значні наслідки для державної служби. Маастрихтський договір також заклав основу для створення єдиної валюти – євро. [27; 33] Це вимагало розробки нових адміністративних та регуляторних структур для монетарної політики. Було запроваджено поняття громадянства ЄС, що надало додаткові права громадянам держав-членів. Це мало наслідки для адміністративних процедур, пов'язаних зі свободою пересування та іншими правами.

У 1995 році до ЄС приєдналися Австрія, Фінляндія та Швеція, що ще більше збільшило розмір та різноманітність Євросоюзу та його адміністративних потреб. Шенгенська угода, яка поступово дозволила безпаспортний режим пересування між країнами-учасниками, набула чинності в 1995 році.

Амстердамський договір розвинув положення Маастрихтського договору, зосередившись на таких сферах, як зайнятість, соціальна політика та юстиція та внутрішні справи, а також інкорпорував Шенгенську угоду до правової бази ЄС. Це вимагало адміністративного співробітництва в таких сферах, як прикордонний контроль та безпека. [19; 32; 33]

Введення єдиної валюти євро в 1999 році стало значним поглибленням економічної інтеграції, що вимагало нового рівня адміністративної та інституційної координації, особливо зі створенням Європейського центрального банку (далі – ЄЦБ). Управління єдиною валютою для великої кількості держав-членів потребує централізованого монетарного органу та складної системи фінансово-адміністративних, механізмів правил та регуляцій. Державна служба ЄС, включаючи персонал ЄЦБ, відіграла вирішальну роль у створенні та підтримці єдиної валюти євро.

Розширення членства ЄС у 1990-х роках, зміцнюючи Союз, також створило виклики для державної служби у плані управління збільшеним обсягом роботи, забезпечення ефективної комунікації між більш різноманітними лінгвістичними та культурними середовищами та адаптації адміністративних процедур для врахування нових держав-членів. Інтеграція нових держав-членів вимагала адаптації існуючих адміністративних структур та практик для забезпечення інклюзивності та ефективності. Державна служба повинна була зростати та розвивати нові навички для управління складністю більшої та різноманітнішої організації.

Трансформація ЄЕС в ЄС у зазначений період ознаменувала якісну зміну характеру та сфери європейської інтеграції, що потребувало складнішої та багатограннішої державної служби, здатної охоплювати ширший спектр політичних сфер. Розширення мандату ЄС за межі суто економічних питань на такі сфери, як зовнішня політика, безпека та юстиція, вимагало розвитку нових знань та адміністративних можливостей в інституціях ЄС. Державна служба мала еволюціонувати для підтримки цих нових функцій.

За даними статистичних матеріалів Європарламенту, чисельність персоналу Комісії протягом проаналізованого етапу стабільно збільшувалася й до кінця десятиліття сягнула рівня, який суттєво перевищував попередні етапи розвитку Співтовариств. Причиною цього було не лише функціональне розширення Союзу, а й підготовка до майбутнього великого східного розширення [19; 20].

Цей етап характеризується трансформацією Європейського економічного співтовариства в Європейський Союз, розширенням компетенцій за межі економіки, включаючи спільну зовнішню політику та політику безпеки, співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ, а також формалізацією громадянства ЄС.

Етап 5: Велике розширення ЄС та реформи державної служби. Етап розвитку державної служби ЄС на початку 2000-х роках характеризується значним збільшенням кількості держав-членів, викликами інтеграції та точними реформами державної служби ЄС для адаптації до нових реалій, включаючи економічні кризи, Brexit, цифровізацію та інші глобальні виклики.

У 2004 році до Союзу приєдналося 12 нових країн – це найбільше розширення в історії ЄС, переважно з Центральної та Східної Європи, а у 2007 році доєдналися Болгарія та Румунія, та Хорватія у 2013 році. [34] Це «велике розширення» створило значні виклики для державної служби ЄС з питань інтеграції нових країн-членів, нарощування потенціалу та забезпечення представництва ЄС на світовій арені тощо.

Ніццький договір (2001, набув чинності 2003 року) мав на меті реформувати інституції ЄС для підготовки до розширення 2004 року. [35] Лісабонський договір (2007, набув чинності 2009 року) продовжив реформування інституцій ЄС, скасував структуру трьох опор та мав на меті зробити ЄС більш демократичним, ефективним та послідовним на світовій арені. [36]

Період з 2010 року і до сьогодні відзначився значними реформами державної служби ЄС, зумовленими економічним тиском, необхідністю підвищення ефективності та занепокоєннями, висловленими Радою Європейського Союзу. Реформи були спрямовані на підвищення пенсійного віку, скорочення штату, збільшення робочого часу, реформування кар'єрних шляхів та коригування заробітних плат та пенсій.

У цей період у науковому й політико-управлінському дискурсі актуалізується поняття «Європейського адміністративного простору» (далі - ЄАП) як рамки зближення національних адміністративних систем навколо спільних цінностей і стандартів належного врядування. У практичному вимірі воно конкретизується через орієнтацію на якість публічного адміністрування, професіоналізм, підзвітність, що узгоджується з підходами до формування спільних принципів публічного управління та сучасними ініціативами ЄС із посилення адміністративної співпраці між державами-членами [1; 33; 37; 38]. Ключові напрями розвитку державної служби ЄС можна охарактеризувати такими чинниками:

1) Нормотивізація стандартів належного адміністрування, яка сформувала п'ять базових принципів публічної служби (відданість, доброчесність, об'єктивність, повага, прозорість), вони виконують роль етичних орієнтирів для службовців інституцій ЄС і слугують «м'якими» стандартами адміністративної культури.

2) Підтримка реформ щодо євроінтеграційних прагнень у країнах-кандидатах: у межах політики розширення ЄС надає методичну, експертну та фінансову підтримку модернізації публічної адміністрації держав-кандидатів і потенційних кандидатів, зокрема щодо управління людськими ресурсами, доброчесності та інституційної спроможності.

3) Цифрова трансформація та нові технології: цифровізація державного управління (включно з використанням інструментів штучного інтелекту) формує нові вимоги до компетентнісної моделі персоналу (цифрові навички, управління даними, інформаційна безпека), а також актуалізує питання прозорості алгоритмічних рішень і підзвітності адміністрації.

4) Brexit як інституційний виклик: вихід Сполученого Королівства з ЄС спричинив необхідність адаптації процедур кадрового планування, перерозподілу функцій та оновлення регуляторних підходів у сферах, де раніше діяли спільні механізми та представництво.

У сукупності зазначені чинники зумовляють зміщення акценту від кількісного зростання апарату до підвищення його якості, зокрема через інституціоналізацію стандартів етики, посилення кадрового менеджменту та модернізацію адміністративних процедур.

Розширення ЄС у 2004 та 2007 роках створило величезний тиск на державну службу ЄС з метою адаптації та інтеграції значно більшої та різноманітнішої робочої сили, забезпечуючи при цьому ефективне функціонування Союзу. Інтеграція країн з різними адміністративними традиціями, рівнями економічного розвитку та політичними культурами вимагала значних зусиль у сфері навчання, гармонізації процедур та забезпечення справедливого представництва в інституціях ЄС. Заходи жорсткої економії та економічні кризи 2008-2010 років призвели до посилення контролю за адміністративними витратами ЄС та спричинили значні реформи, спрямовані на підвищення ефективності та скорочення витрат у державній службі.

Масштабне розширення ЄС у 2000-х роках стало одним із найпотужніших чинників росту адміністративного апарату, оскільки нові держави-члени потребували представництва в кадровій структурі інституцій, а самі інституції – масштабування політик, програм, перекладу, юридичної та фінансової підтримки. Історичний графік чисельності персоналу Комісії, оприлюднений Європарламентом, показує, що пік кадрового розширення припав саме на період після великого розширення і перед хвилею бюджетної оптимізації 2010-х років [18-20].

Цей етап важливий для євроінтеграції й з точки зору принципу географічної збалансованості, оскільки система наднаціональної служби ЄС мала інтегрувати представників нових членів без втрати стандартів професіоналізму та нейтральності.

Етап 6: Лісабонський договір і створення Європейської служби зовнішніх справ. Лісабонський договір започаткував новий цикл інституційного розвитку, наслідком якого стало створення Європейської служби зовнішніх справ (далі - ЄСЗС) у 2010 році. Це був перший масштабний приклад побудови спеціалізованої наднаціональної служби на стику кадрових ресурсів Європейської Комісії, Ради та дипломатичних корпусів держав-членів.

Лісабонський договір і створення Європейської служби зовнішніх справ – це не просто «ще одна реформа», а якісна зміна всієї моделі державної служби ЄС у сфері зовнішньої політики. Ідея окремої європейської дипломатичної служби вперше чітко з'являється в проєкті Європейської конституції, де передбачався створення служби під керівництвом Високого представника. Конституція не набрала чинності, але Лісабонський договір (підписаний 13.12.2007, набув чинності 01.12.2009) зберіг більшість її інституційних рішень [36-39]:

- ліквідує систему «трьох стовпів» і інтегрує спільну зовнішню та безпекову політику у загальну структуру Євросоюзу;
- створює посаду Високого представника Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки, який одночасно є віце-президентом Європейської Комісії;
- передбачає створення Європейської служби зовнішньої дії, покликаній підтримувати Високого представника та діяти як фактичний «дипломатичний корпус» ЄС.

Отже, основна мета Лісабонського договору полягає в консолідації фрагментарних зовнішньополітичних ресурсів та формуванні інституційно стало-го адміністративного каркасу «єдиної зовнішньої дії» Євросоюзу. Це перший

випадок, коли договір ЄС прямо передбачає створення нової служби як інституційного елементу зовнішньої політики, а не лише змінює повноваження існуючих органів.

Європейська служба зовнішніх справ формально почала діяти 1 грудня 2010 року під керівництвом першого Високого представника Кетрін Ештон. Її кадровий корпус було сформовано шляхом «злиття» трьох базових інституційних складових:

- зовнішньополітичних та зовнішньоторговельних підрозділів Генерального секретаріату Ради ЄС;
- Генерального директорату зовнішніх відносин та частини інших служб Європейської комісії (RELEXсистема, делегації Комісії в третіх країнах);
- дипломатів і державних службовців, відряджених із міністерств закордонних справ держав-членів ЄС.

Згідно з дослідженнями щодо становлення Європейської служби зовнішніх справ, у перший рік функціонування до неї було переведено 1643 працівників, а загальна штатна чисельність до кінця 2011 року становила 3611 осіб, з них 1551 – у Брюсселі та 2060 – у делегаціях. Такі кадрові заходи мають особливе значення, оскільки демонструють, як у ЄС формується нова галузева служба з власною інституційною ідентичністю. [39–41].

Створення Європейської служби зовнішніх справ кардинально змінило кадровий баланс у зовнішньополітичному блоці, з Єврокомісії та Ради до нової служби перейшли сотні висококваліфікованих службовців, особливо в Брюсселі, делегації Єврокомісії в третіх країнах були перетворені на делегації ЄС, підпорядковані Високому представнику й ЄСЗС, що означало зміну вертикалі управління персоналом. Для інституційної системи Євросоюзу це означало, що «державна служба ЄС» у сфері зовнішньої політики набуває власної інституційності.

Важливо відзначити, що Кадровий профіль службовців у зовнішньополітичному блоці суттєво змінився [42; 43]:

- окрім класичних дипломатичних компетентностей (переговори, аналітика, дипломатичний протокол), зросла потреба у фахівцях із спільної безпекової й оборонної політики, кризового управління, цивільних місій, санкційних режимів;
- делегації ЄС, що взяли на себе функції «посольств ЄС», потребують службовців із досвідом у розвитку, гуманітарній допомозі, комунікаціях, громадській дипломатії, кризовій дипломатії.

Це відображається і на системі добору: конкурси більше орієнтуються на профільні компетентності, міжнародний досвід, мовну й крос-культурну компетенцію, а не лише на класичні юридичноадміністративні навички чиновників.

Етап 7: Сучасний етап стабілізації 2014–2021 років. Період 2014–2020 років характеризується еволюцією наднаціональної цивільної служби ЄС: не лише за чисельністю, а й за структурою, HRполітиками та роллю у кризовому управлінні. Інституції ЄС поєднують виконання нових політик ЄС: Енергетичний союз, «Зелений курс», міграційна криза, початок Brexit, із бюджетною дисципліною та плановим скороченням апарату.

На рівні Європейської комісії був реалізований політичний мандат скоротити штат приблизно на 5% порівняно з піковими рівнями попереднього десятиліття, паралельно зміщуючи акцент на підвищення ефективності, внутрішню мобільність і цифровізацію адміністративних процесів. За HR-даними та аналітикою Європарламенту, після стрімкого зростання у 2000х роках чисельність персоналу Комісії у 2010х роках стабілізува-

лася приблизно на рівні трохи вище 30 тисяч осіб, із помірною тенденцією до зниження штатних посад і зростання частки контрактних категорій. У цей період остаточно формується «змішана» модель: поруч із класичними службовцями, активно використовуються тимчасові та контрактні посадовці, національні експерти та інші форми залучення, що дозволяє гнучкіше реагувати на пікові навантаження (наприклад, міграційна криза 2015–2016 рр.). Наднаціональна служба ЄС інтенсивно впроваджує HRінструменти стратегічного планування кадрів, конкурентні підходи, політики різноманіття й інклюзії. Паралельно реформується система відбору через систему відбору кадрів до інституцій Європейського Союзу (EPSO – European Personnel Selection Office): конкурси переводяться на більш електронізовані формати, оновлюються профілі компетентностей та логіка добору (зокрема, поєднання загальних і профільних конкурсів) [18; 44].

Наприкінці періоду (2020 р.), пандемія COVID19 різко прискорює цифровізацію адміністративних процесів, масовий перехід службовців на дистанційну роботу та перегляд моделей внутрішньої організації праці. HRзвіти за 2020 р. демонструють, що при загальній чисельності близько 32791 особи в Комісії значну роль починають відігравати політики добробуту, гнучкого графіку, підтримки ментального здоров'я та адаптації робочого середовища до нових умов. [20; 37; 43;]

Аналіз зазначеного етапу розвитку державної служби ЄС свідчить, що протягом 2014–2020 років, чисельність службовців не лише скорочується, а вся система перепрофільовується: змінюються компетентності, зростає роль економістів, фінансистів, експертів із регулювання та аналітики.

Етап 8: Період нових криз та викликів (з 2022 року). Період 2022–2025 рр. характеризується сукупністю взаємопов'язаних кризових чинників, що актуалізували перегляд функціональних пріоритетів ЄС та посилили вимоги до адміністративної спроможності його інституцій, зокрема в зовнішньополітичному й безпековому вимірах. Ключові детермінанти зазначеного етапу можна узагальнити так:

- Безпекові та геополітичні виклики, пов'язані з повномасштабною агресією Російської Федерації проти України, що трансформували порядок денний зовнішньої політики ЄС у напрямі санкційної та оборонної кооперації, підтримки партнерів.

- Енергетична й економічна нестабільність, яка підвищила потребу в оперативному регуляторному реагуванні та міжсекторальній координації політик.

- Прискорення політики розширення і посилення ролі ЄС як геополітичного актора на міжнародній арені, що зумовило зростання обсягів оцінювання відповідності країн-кандидатів до ЄС, критеріям членства та стандартам належного врядування.

Зазначені чинники позначилися на розвитку державної служби ЄС у двох взаємодоповнюючих вимірах [45–47]:

1. *Функціонально-операційному* – зросло навантаження на євроінституції та підрозділи, відповідальні за зовнішню політику, санкційні режими, кризове реагування, оборонну співпрацю та гуманітарні програми з країнами-партнерами, що вимагає підвищення вимог до швидкості підготовки та прийняття рішень, аналітичної спроможності та міжінституційної координації.

2. *Нормативно-оціночному* – посилилася роль адміністративних структур, що забезпечують дотримання верховенства права (міжнародного та європейського) й здійснюють моніторинг та оцінювання реформ у країнах-кандидатах (зокрема щодо України).

У зазначений період, посилюється роль Європейської комісії та інших інституцій у моніторингу реформ публічного управління й державної служби в країнах-кандидатах до ЄС, зокрема в Україні, Молдові, балканських державах. Таким чином, наднаціональна служба ЄС фактично стає референтною моделлю для реформ у країнах-кандидатах, а службовці Комісії й інших інституцій значну частину часу присвячують оціночним та дорадчим функціям, що зумовлює подальшу інституціоналізацію кризово-орієнтованих управлінських практик й нових вимог до персоналу європейських інституцій.

Згідно зі HRзвітами Європейської Комісії, чисельність персоналу зберігається на рівні приблизно 32-33 тисяч осіб, але внутрішня структура за типами контрактів і компетентностями продовжує змінюватися [48; 49]. У цей період зберігається тренд на високу частку службовців за короткостроковими контрактами у порівнянні з класичними, що пов'язано з потребою гнучко реагувати на кризові завдання й запуск нових тимчасових інструментів (фонди відновлення, програми підтримки України, енергетичні механізми).

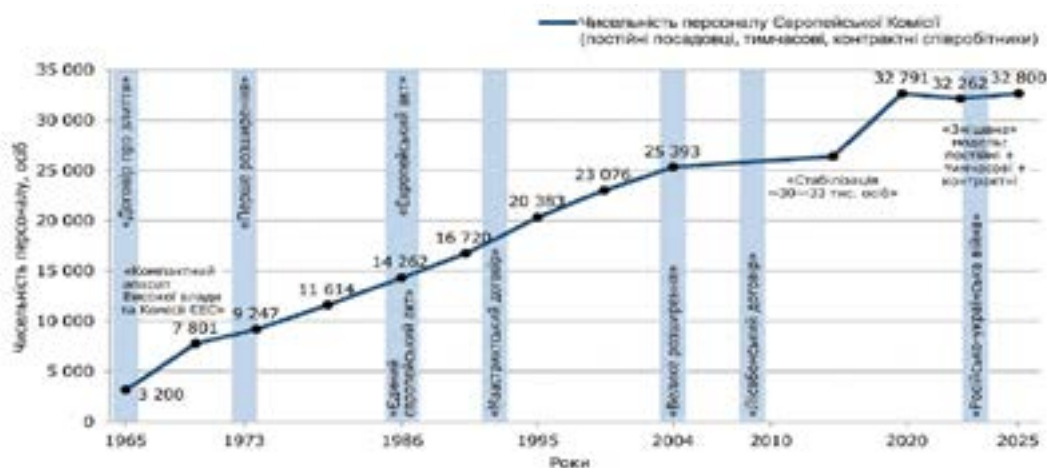


Рисунок 1. Динаміка чисельності персоналу Європейської Комісії на ключових етапах інтеграції (1965–2025)

Figure 1. Dynamics of the European Commission staff numbers at the key stages of integration (1965–2025)

*Джерело: складено автором за матеріалами [19; 20; 48; 49].

*Source: compiled by the author based on materials [19; 20; 48; 49].

Війна проти України та загострення відносин ЄС з РФ і Китаєм призвели до «геополітизації» низки адміністративних функцій, які раніше сприймалися як технічні. Так, службовці, що працюють у сферах санкційної політики, експортного контролю, енергетичної безпеки, стають ключовими виконавцями стратегічних рішень Союзу. Це змінює і внутрішні пріоритети набору персоналу – зростає попит на фахівців з міжнародного права, безпеки, кіберзахисту, аналізу ризиків, у кваліфікаційних вимогах з'являється поняття: «Хто має досвід роботи в країнах фронтової зони» (Східне партнерство, Західні Балкани). Для практики це означає, що кадрова політика європейських інституцій у період 2022-2025 роки, дедалі більше орієнтується на адаптивність, а професійний акцент – на компетентностях, міждисциплінарності, цифрових на-

вичках, здатності працювати в кризовому середовищі. Схематично еволюцію етапів розвитку та становлення державної (публічної) служби Європейського союзу представлено в табл. 2.

Таблиця 2. Етапи становлення та розвитку державної (публічної) служби Європейського союзу

Table 2. Stages of formation and development of the state (public) service of the European Union

Історичний етап (роки) Historical stage (years)	Інституційний зміст етапу Institutional content of the stage	Коротка характеристика етапу Brief description of the stage	Регламентуючі договори етапу Regulating treaties of the stage
1952–1957	Європейська спільнота вугілля і сталі (ЄСВС): Висока влада, Спільна асамблея, Суд, Рада міністрів	Зародження наднаціональної адміністрації, формування першого корпусу держслужбовців	Паризький договір про заснування ЄСВС
1958–1967	Європейський економічний співтовариство (ЄЕС), Євратом, ЄСВС; окремі комісії та спільні Суд і Асамблея	Розширення адміністративного апарату Співтовариств	Римські договори про заснування ЄЕС і Євратому
1967–1992	Об'єднана Комісія Європейських співтовариств, Рада, Європейський парламент, Суд, Рахункова палата, консультативні комітети	Запровадження єдиних правил наднаціональної цивільної служби й професіоналізація апарату	Договір про злиття органів Європейських співтовариств; Єдиний європейський акт
1993–2003	Європейський Союз з «трьома опорами»; посилені Комісія, розширені повноваження ЄП, Суду, створення ЄЦБ	Поглиблення інтеграції; становлення сучасної адміністративної структури ЄС і розширення сфер відповідальності служби	Маастрихтський договір; Амстердамський договір; Ніццький договір
2004–2009	Розширений ЄС (25, потім 27 держав-членів); укрупнені: Комісія, ЄП, Суд, Рахункова палата та інші інституції	Масштабне кадрове розширення; адаптація служби до нових країн-членів	Договори про приєднання 2003 і 2005 р.; Ніццький договір
2010–2013	Лісабонська інституційна архітектура; створення Європейської служби зовнішніх справ (ЄСЗС), посади Високого представника, віце-президента Комісії	Реформування інституційної системи ЄС; поява окремої наднаціональної дипломатичної служби	Лісабонський договір; Рішення Ради про організацію та функції ЄСЗС
2014–2020	ЄС після Лісабона: Комісія, ЄП, Рада, Суд, ЄСЗС, ЄЦБ та інші органи в умовах міграційної кризи, Brexit, Green Deal	Посткризова оптимізація чисельності; модернізація та цифровізація HRполітики	Лісабонський договір (основа правопорядку); вихід Великої Британії (Brexit)
2024–2025	Підтримка ЄС України щодо війни РФ, енергетичної та безпекової кризи, оновленої політики розширення; посилення ролі Комісії, ЄСЗС, Ради, ЄП	Геополітизація публічної служби ЄС; посилення ролі зовнішньополітичних функцій	Рішення Європейської Ради та Ради ЄС щодо санкцій до РФ

*Джерело: складено автором за матеріалами: [1; 32-49].

*Source: compiled by the author based on materials: [1; 32-49].

Проаналізувавши процес розвитку державної (публічної) служби Європейського союзу, необхідно надати рекомендації для України як країни-кандидата щодо вступу ЄС. Розвиток державної служби України має спиратися на історичний досвід становлення наднаціональної служби ЄС та сучасні європейські стандарти публічного врядування та «європейського адміністративного простору». Сучасна державна служба ЄС не є лише адміністративним апаратом обслуговування політичних органів. Вона виконує нормотворчу, аналітичну, регуляторну, бюджетну, перекладацьку, наглядову та зовнішньополітичну функції, що робить її складною багаторівневою системою.

Необхідно чітко позиціонувати державну службу України як цивільну службу європейського типу, орієнтовану на реалізацію європейського права, захист прав людини та публічний інтерес, а не як суто інструмент політичної влади. Реформи мають прямо вписуватися в концепцію «European Administrative Space» (європейського адміністративного простору): законодавство про державну службу повинно відображати принципи законності, відкритості, підзвітності, ефективності, орієнтації на громадянина та баланс приватних і публічних інтересів.

Українська державна служба має перейти від формального «кадрового діловодства» до стратегічного управління людськими ресурсами, аналогічно до практики «DG HR» Європейської комісії: планування потреб, управління талантами, формування кадрових резервів. Необхідно забезпечити повну відповідність конкурсних процедур підбору державних службовців принципам прозорості, рівного доступу та компетентнісного відбору, як це прямо рекомендує ЄС у підтримці реформи цивільної служби. Посилити інституційні запобіжники політизації: відмежувати політичні посади від кар'єрних, унеможливити масову зміну керівників держслужби при зміні уряду, запровадити реальні механізми захисту службовців від політичного тиску.

Оскільки статус України, як країни-кандидата, передбачає систематичну роботу з адаптації права й політик до *acquis* ЄС, українська державна служба має розвивати інтеграційні компетентності – знання права ЄС, інституційної архітектури, процедур програм і фондів. Доцільно розробити окремі програми розвитку старшого корпусу державної служби (Senior Civil Service) з чіткими стандартами лідерства, стратегічного мислення, етики та відповідальності – за зразком європейських практик. Необхідно створити й зміцнювати функціонально спеціалізовані підрозділи та кар'єрні треки з питань європейської інтеграції в ключових міністерствах і центральних органах, за аналогією із спеціалізацією в інституціях ЄС (генеральні директораті, тематичні служби). Важливо забезпечити сталу взаємодію української держслужби з інституціями ЄС через механізми відрядження, спільних програм, «*twinning* проєктів», що дозволить імпортувати практичну культуру європейської служби, а не лише формально адаптувати законодавство.

Всі етапи з реформування державної служби України мають бути інтегровані у Стратегію реформування державного управління до 2025 р. [50; 51] та подальші стратегічні документи, узгоджені з рекомендаціями ЄС у рамках пакету розширення.

Загалом, історія становлення державної служби ЄС показує: успіх інтеграції визначається не лише формальним прийняттям установчих норм,

а й спроможністю створити професійний, політично нейтральний, компетентний і етично стійкий корпус службовців. Для України як країни кандидата до ЄС – це означає, що реформування державної служби має стати не периферійною умовою, а центральним напрямом євроінтеграційної стратегії.

Концептуальне узагальнення: три рушії еволюції державної служби ЄС і висновки для України. Виділені вище вісім історичних етапів зручні для опису, але самі по собі вони не пояснюють, чому еволюція наднаціональної державної служби набула саме такої траєкторії. Якщо подивитися на цю еволюцію крізь призму сучасної теорії європейської інтеграції, можна виокремити три послідовно діючі рушії – кожен з яких відповідає певному «логічному поясу» розвитку.

Перший рушій – функціональний. Ще наприкінці 1950-х років теорія неофункціоналізму у працях Е. Гааса описала ключовий механізм: розширення спільних політик породжує власну адміністративну потребу, яка не може бути задоволена національними апаратами; кожна нова сфера повноважень Союзу автоматично створює попит на нову управлінську спроможність на наднаціональному рівні. Цей механізм добре пояснює зростання чисельності апарату від 3 200 осіб у Комісії ЄЕС у 1965 році [21; 22; 25] до приблизно 32–33 тисяч у Комісії станом на 2025 рік [48; 49]: кожна хвиля поглиблення інтеграції – від спільного ринку через єдину валюту до Зеленого курсу і Глобального шлюзу – додавала не лише регуляторні норми, а й людський ресурс, потрібний для їх практичного супроводу.

Другий рушій – інституційно-делегативний. Він відповідає логіці *principal-agent* у врядуванні ЄС, докладно розглянутій у новітніх роботах [14; 32]. Держави-члени делегують частину суверенних повноважень наднаціональним органам – і одночасно вимушені створювати інституційні запобіжники проти втрати контролю над цими повноваженнями. Звідси – багатоступенева система добору (EPSO), принцип географічної збалансованості [43; 44], тривалі строки служби й окремий правовий статус посадовця, що гарантує його нейтральність щодо національних урядів [26]. Це не «технічні деталі», а фундаментальна архітектура: європейський службовець мусить бути одночасно достатньо незалежним від країни походження і достатньо легітимним з її точки зору. Особливо чітко це видно на прикладі Європейської служби зовнішніх справ [39–42], де ця двоїстість набула інституційного оформлення у самій структурі добору кадрів.

Третій рушій – кризовий. Він став відчутним лише у XXI столітті, але саме він визначає характер сучасного етапу. Фінансова криза 2008–2010 років, міграційна криза 2015–2016, COVID-19, повномасштабна агресія Російської Федерації проти України з 2022 року, енергетичні шоки і нова політика розширення [46; 50] – кожна з цих криз вимагала від адміністрації ЄС не зростання, а перепрофілювання: перерозподілу ресурсів між напрямками, переходу до тимчасових і контрактних форм зайнятості, формування міжсекторальних робочих груп. Сьогоднішня «змішана» кадрова модель [18; 48] – не випадковість, а пряма відповідь на цю потребу. Це означає, що четвертий, наступний етап (2026 і далі), імовірно, буде етапом інституціоналізації адаптивності – закріплення тих гнучких механізмів, які зараз існують як надбудова над класичним апаратом.



Рисунок 2. Концептуальна схема трьох рушіїв еволюції державної служби ЄС: функціональний, делегативний, кризовий

Figure 2. Conceptual scheme of the three drivers of the evolution of the EU civil service: functional, delegative and crisis-driven

*Джерело: розроблено автором.

*Source: developed by the author.

Що це означає для України? Якщо подивитися на українську реформу державної служби крізь цю трирівневу оптику, її поточний стан виглядає так. У функціональному вимірі – найбільше відставання: український апарат до 2022 року не встигав за темпом ускладнення завдань; зараз умови воєнного стану ще більше стискають горизонт планування. У делегативному вимірі – є помітний прогрес у частині конкурсних процедур [2; 6], проте механізми захисту посадовця від політичного тиску досі залишаються формальними [31]. У кризовому вимірі – Україна, попри драматичні обставини, накопичила унікальний управлінський досвід у роботі під безпрецедентними обмеженнями, і саме цей досвід – потенційна додана вартість для майбутньої інтеграції до європейського адміністративного простору.

Звідси випливає ще одна, четверта рекомендація, що доповнює сформульовані вище: Україні треба інституціоналізувати власний кризовий управлінський досвід як окрему компетенцію старшого корпусу державної служби – не як виняткову обставину, а як стійку рису кадрового профілю. Це потребує створення спеціалізованих програм навчання для управлінців, що працювали у воєнний період; включення цього досвіду у конкурсні критерії на посади категорії «А»; формування механізму передачі цього досвіду до європейських інституцій через двосторонні відрядження. У такий спосіб Україна не лише імпортує європейські стандарти, але й може зробити власний внесок у методологічний фонд європейського адміністративного простору – внесок, обумовлений саме тим контекстом, який пройшла українська адміністрація після 24 лютого 2022 року.

Підсумкове концептуальне положення можна сформулювати так: еволюція державної служби Європейського Союзу – це не серія ізольованих реформ, а спільний результат дії трьох рушіїв: функціонального (потреба у спроможності для нових політик), делегативного (запобіжники проти втрати національного контролю) і кризового (адаптивність до зовнішніх потрясінь). Українська реформа державної служби має сенс лише в тому випадку, коли вона відповідає всім трьом рушіям одночасно. Інакше – навіть формальна гармонізація з європейським адміністративним простором не дасть очікуваного ефекту.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Історичні етапи розвитку державної (публічної) служби ЄС демонструють послідовне перетворення невеликого службового апарату наднаціонального об'єднання у комплексну, багаторівневу та функціонально диференційовану систему європейської цивільної служби. Кожен етап, окреслений у таблиці, пов'язаний із конкретними договірними змінами та інституційними реформами, що визначали як обсяг компетенцій Союзу, так і кадрові потреби його інституцій.

Поперше, ранні етапи (ЄСВС, потім Римські співтовариства) мають засадничий характер: саме тоді виникає принципово новий тип службовця, який працює на наднаціональний орган, а не на уряд окремої держави, і формується первинний корпус європейської адміністрації. Подальша консолідація органів Співтовариств та запровадження єдиних кадрових стандартів, але з урахування спеціалізації, забезпечують інституціоналізацію цієї служби як окремої правової та організаційної системи, відмінної від класичних міжнародних секретаріатів.

Подруге, етапи від Маастрихтського договору до великого розширення 2004 року, характеризуються різким зростанням функціонального навантаження, появою нових сфер політики (економічний і валютний союз, юстиція та внутрішні справи, спільна зовнішня політика), що зумовлює структурне і кількісне розширення службового корпусу. Державна служба ЄС у цей період перетворюється на головний інструмент реалізації дедалі ширших інтеграційних завдань, а не лише на технічний апарат підтримки внутрішнього ринку.

Потретє, Лісабонський етап і створення Європейської служби зовнішніх справ демонструють якісну зміну моделі наднаціональної служби, так уперше формально закріплюється окрема дипломатична служба Союзу, що об'єднує ресурси різних інституцій і державчленів. Це означає вихід державної служби ЄС за межі внутрішніх регуляторних функцій і перетворення її на носія власної зовнішньополітичної суб'єктності Союзу.

Почетверте, сучасні етапи (посткризова оптимізація 2014-2020 рр. та геополітичний вимір 2024-2025 рр.) характеризуються стабілізацією чисельності кадрового корпусу при одночасній його внутрішній трансформації. Наголос переноситься з екстенсивного зростання на оптимізацію структури, підвищення ефективності, цифровізацію, розвиток компетентностей і здатність адміністрації діяти в умовах багатовимірних криз – від міграційної до безпекової, пов'язаної з війною РФ проти України.

Узагальнюючи, історичні етапи, виділені в таблиці, дозволяють інтерпретувати державну службу ЄС як динамічний інститут, розвиток якого є похідним від еволюції європейської інтеграції та змін у міжнародному середовищі. Змінювалися договори й інституції – змінювалася й публічна служба, від невеликої бюрократичної структури до багатофункціональної, юридично унормо-

ваної та геополітично важливої адміністрації, яка сьогодні є одним із ключових носіїв спроможності Європейського Союзу як політикоправової системи.

Історія становлення державної служби в Європейському Союзі свідчить, що її розвиток є похідним від самої логіки європейської інтеграції: кожен новий етап договірної розвитку, кожне розширення та кожне ускладнення політик приводили до ускладнення й професіоналізації кадрового апарату. Наднаціональна служба ЄС поступово пройшла шлях від компактного адміністративного ядра часів ЄСВС до багатотисячної, нормативно врегульованої та функціонально диференційованої системи.

Перспективи подальших досліджень пов'язуються з вивченням впливу цифрових технологій на розвиток державної (публічної) служби Європейського союзу. Зокрема, важливо дослідити, як цифрова комунікація та соціальні мережі змінюють традиційні практики і як ці зміни впливають на міжнародні відносини та імідж ЄС. Необхідно також дослідити адаптацію нових форматів взаємодії ЄС та світових акторів в умовах глобальних викликів та технологічного прогресу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. The Civil Service in Europe / ed. by F. Cardona, G. Casini. Abingdon, Oxon (UK); New York, NY : Routledge, 2025. 1035 p. URL: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/97924> (дата звернення: 27.03.2026).
2. Посібник для керівників державної служби / Ю. Ляхач (кер. авт. колективу) ; за заг. ред. Н. Алюшиної. Київ : ТОВ «Вістка», 2020. 422 с. URL: <https://drive.google.com/file/d/1-7zAiZetwe3eQ-h6XtFX7cWLHgdmmq3/view> (дата звернення: 27.03.2026).
3. Сидоренко Н. Державна служба Європейського Союзу: організаційно-практичний аналіз сучасних тенденцій. *Матеріали конференцій МЦНД* (29.11.2024, Житомир, Україна). 2024. С. 133–136. URL: <https://archives.mcnd.org.ua/index.php/conference-proceeding/article/view/353> (дата звернення: 27.03.2026).
4. Сидоренко Н. Сучасні тенденції розвитку публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10, № 3. С. 59–63. <https://doi.org/10.15421/152220>
5. The concept of European administrative space and its implementation in Ukraine / N. Kuderska, A. Ksenziuk, Yu. Kuryliuk, S. Miroshnichenko, I. Chernikova. *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*. 2022. Vol. 12, No. 2. P. 104–106.
6. Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/centr-ocinyuvannya-kandidativ-nazajnyattya-posad-derzhavnoyi-sluzhbi> (дата звернення: 27.03.2026).
7. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 11. С. 127–139. URL: <http://www.naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom11/15.pdf> (дата звернення: 27.03.2026).
8. Серьогін С. М., Артеменко Н. Ф. Кар'єра державного службовця. *Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6. С. 194. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/3b97a27b-4289-4f49-a1ba-72d8df546e3.pdf (дата звернення: 27.03.2026).
9. Європейський Союз : навч. посіб. / А. О. Бояр (кер. авт. кол.), Н. П. Карпчук, Н. І. Романюк та ін. ; за ред. А. О. Бояра, С. В. Федонюка. Київ : ФОП Маслаков, 2020. 600 с.
10. Європейська інтеграція : навч. посіб. / М. І. Макаренко, Л. І. Хомутенко, І. І. Д'яконова та ін. ; за ред. М. І. Макаренка, Л. І. Хомутенко. Київ : Центр учбової літератури, 2019. 344 с.
11. Копійка В. В., Шинкаренко Т. І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення : навч. посіб. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2001. 448 с.
12. Грубінко А. В., Мартинов А. Ю. Європейський Союз після Brexit: продовження історії : монографія. Тернопіль : Осадця Ю. В., 2021. 258 с.
13. European Integration: Historical Trajectories, Geopolitical Contexts / ed. by J. P. Arnason. Edinburgh : Edinburgh University Press, 2019. 304 p.
14. Connolly S., Kassim H. One EU civil service or many? The European Commission and the Council Secretariat. *Journal of European Public Policy*. 2025. <https://doi.org/10.1080/23745118.2024.2420231>

15. European Integration: Historical Trajectories, Geopolitical Contexts. ResearchGate. 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/359782344_European_Integration_Historical_Trajectories_Geopolitical_Contexts (дата звернення: 27.03.2026).
16. The Civil Service System at European Level. EUPAN. 2020. URL: <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf> (дата звернення: 27.03.2026).
17. Organisation of the European Commission. European Commission. 2025. URL: https://commission.europa.eu/about/organisational-structure_en (дата звернення: 27.03.2026).
18. Commission Staff: HR Key Figures History. European Commission. 2022. URL: https://commission.europa.eu/about/organisation/commission-staff/commission-staff-hr-key-figures-history_en (дата звернення: 27.03.2026).
19. Historical evolution of number of Commission staff. European Parliamentary Research Service. 2025. URL: https://epthinktank.eu/2021/02/09/european-commission-facts-and-figures-2/number_commission_staff/ (дата звернення: 27.03.2026).
20. European Public Administration Network (EUPAN). 2026. URL: <https://www.eupan.eu/> (дата звернення: 27.03.2026).
21. History of the EU. An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_en (дата звернення: 27.03.2026).
22. History of the European Union 1945–59. An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_en (дата звернення: 27.03.2026).
23. The founding of the European Communities. The Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE). URL: <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab324b9fe1/7550d654-18b4-4e04-86d1-9bd3a8dddf5a> (дата звернення: 27.03.2026).
24. The History of the European Union. ThoughtCo. 2025. URL: <https://www.thoughtco.com/the-history-of-the-european-union-1221595> (дата звернення: 27.03.2026).
25. European Union. Encyclopedia Britannica. 2026. URL: <https://www.britannica.com/topic/European-Union> (дата звернення: 27.03.2026).
26. History of the European Union 1960–69. An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1960-69_en (дата звернення: 27.03.2026).
27. History of the European Union 1980–89. An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1980-89_en (дата звернення: 27.03.2026).
28. Vidotto Labastie C. The EU Enlargement Process. Institut Montaigne. 2023. URL: <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/eu-enlargement-process> (дата звернення: 27.03.2026).
29. Євроінтеграція України в системі міжнародної економічної інтеграції / за ред. І. Ю. Матюшенка, С. В. Беренди, В. В. Резнікова. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2015. 496 с.
30. Міжнародні економічні відносини : підручник / за ред. А. П. Голікова, О. А. Довгаль. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2015. 464 с.
31. Резніков В. В. Державна політика у сфері європейської інтеграції України: теорія, методологія, практика : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2020. 325 с.
32. Verdun A. European Union Governance and Policy-Making. Toronto : University of Toronto Press, 2025. URL: <https://utppublishing.com/doi/book/10.3138/9781487542863> (дата звернення: 27.03.2026).
33. History of the European Union 1990–99. An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_en (дата звернення: 27.03.2026).
34. European Union: origin and history. Telefonica. 2025. URL: <https://www.telefonica.com/en/communication-room/blog/european-union-origin-and-history/> (дата звернення: 27.03.2026).
35. Ніццький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів (2001/C80/01) : міжнар. документ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_261#Text (дата звернення: 27.03.2026).
36. Інституційний розвиток ЄС у рамках Лісабонського договору. Державна податкова служба України. URL: [https://tax.gov.ua/diyalnist-mijnarodne-arhiv/integratsiya-ukraini-do-es/institutsiyniy-rozvitok-es-/](https://tax.gov.ua/diyalnist-mijnarodne-arhiv/integratsiya-ukraini-do-es/institutsiyniy-rozvitok-es/) (дата звернення: 27.03.2026).
37. Matei A. The Development of the European Administration: Fundamental Concepts and Approaches. Bucharest : National School of Political Studies and Public Administration. URL: <https://>

- aei.pitt.edu/13459/1/The_Development_of_the_European_Administration.mht.pdf (дата звернення: 27.03.2026).
38. Magiera S. The Civil Service of the European Union. 2025. <https://doi.org/10.4324/9781003458333-23>
39. European External Action Service. Information Guide of the European Union. 2025. URL: https://aei.pitt.edu/74897/1/European_External_Action_Service.pdf (дата звернення: 27.03.2026).
40. Institutional fisticuffs. EUobserver. Brussels, 2014. URL: <https://euobserver.com/67298/institutional-fisticuffs/30209/> (дата звернення: 27.03.2026).
41. The Diplomatic Service of the European Union. European External Action Service. URL: https://www.eeas.europa.eu/_en (дата звернення: 27.03.2026).
42. Гнатюк М. М. Становлення дипломатичної служби Європейського Союзу: делегації Європейської комісії. МАГІСТЕРІУМ. Політичні студії. Київ. Вип. 46. С. 60–64.
43. Ciobanu A. Civil servants' recruitment and selection practices in European Union member states. *Management Research and Practice*. 2015. Vol. 7, No. 3. P. 21–33. URL: <https://scispace.com/pdf/civil-servants-recruitment-and-selection-practices-in-4f1bb3gaod.pdf> (дата звернення: 27.03.2026).
44. European Personnel Selection Office (EPSO). An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-personnel-selection-office-epso_en (дата звернення: 27.03.2026).
45. Horizon Europe Strategic Plan 2021–2024. European Commission. 2021. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/horizon_europe_strategic_plan_2021-2024.pdf (дата звернення: 27.03.2026).
46. 2025 Rule of Law Report. European Commission. 2024. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2025-rule-law-report_en (дата звернення: 27.03.2026).
47. Enhancing the European Administrative Space. Knowledge Management Platform. 2023. URL: <https://kmp.respaweb.eu/pubs/43/enhancing-the-european-administrative-space-compact-en-language> (дата звернення: 27.03.2026).
48. Key Figures on Commission Staff. European Commission. 2025. URL: https://commission.europa.eu/document/download/c3bb9686-ac0a-45d4-9231-e7c9607deb74_en?filename=HR-Key-Figures-2025_en.pdf (дата звернення: 27.03.2026).
49. Number of employees working at the European Commission from 2018 to 2024. Statista. 2026. URL: <https://www.statista.com/statistics/1553415/european-commission-staff/> (дата звернення: 27.03.2026).
50. Commission Staff Working Document. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. 2025. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/EU-enlargement-.pdf> (дата звернення: 27.03.2026).

Стаття надійшла до редакції 29.03.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 01.05.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Ryzenkov Valeriy Volodymyrovych,
*Dr.Sc. in public administration, professor,
professor of Department for World Economy and International Economic Relations,
Educational and Scientific Institute «Institute of International Relations»
of Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Volodymyrska Street, 60, Kyiv, 01033, Ukraine
e-mail: valeriy.reznikov@knu.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3579-3114>*

THE HISTORY OF THE ESTABLISHMENT OF THE CIVIL SERVICE IN THE EUROPEAN UNION

Abstract. The article presents a comprehensive historical and institutional analysis of the evolution of the supranational civil service of the European Union – from its emergence within the European Coal and Steel Community (1951) to the current stage shaped by the Russian-Ukrainian

war, the energy crisis and the renewed enlargement policy (2022–2025). Eight key historical stages of the formation of the supranational civil service are identified; each stage has its own institutional logic, treaty foundation and personnel configuration. On the basis of primary documents – the founding treaties, the EU Staff Regulations, institutional decisions of the Council and the European Commission – together with archival data and statistics of the European Parliamentary Research Service, the dynamics of personnel numbers are traced: from the compact apparatus of the High Authority in Luxembourg, through rapid growth in the 2000s, to stabilisation at the level of approximately 32–33 thousand persons in the European Commission as of 2025. Particular attention is given to the principle of geographical balance, the regime of professional neutrality, and the formation of a «mixed» personnel model in which permanent officials coexist with temporary staff, contract staff and seconded national experts, providing flexibility in responding to peak workloads such as the migration crisis of 2015–2016 or the support of Ukraine after 2022. It is demonstrated that the EU civil service system has transformed from a technocratic apparatus for the management of common markets into a multi-level administration combining law-making, regulatory, supervisory and foreign-policy functions; its present-day quality is determined not so much by the number of staff positions as by the capacity to act under conditions of simultaneous crises. A set of practical recommendations is formulated for Ukraine: integration into the European Administrative Space, professionalisation of the Senior Civil Service, separation of political appointments from career positions, development of integration competencies, and establishment of mechanisms for secondment of Ukrainian civil servants to EU institutions.

Keywords: *EU civil service, supranational administration, European Commission, history of public policy, geographical balance, European External Action Service, European Administrative Space, Ukraine.*

REFERENCES

1. The Civil Service in Europe (2025). Ed. by F. Cardona, G. Casini. Abingdon, Oxon (UK); New York, NY: Routledge, 1035 p. URL: <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/97924>
2. Lykhach Yu. (head of the author team) (2020). Posibnyk dlia kerivnykiv derzhavnoi sluzhby [Handbook for Civil Service Leaders]. Ed. by N. Aliushyna. Kyiv: TOV «Vistka», 422 p. URL: <https://drive.google.com/file/d/1-7zAiZetwe3eQ-h6XtFX7cWLHgdmmq3/view> [in Ukraine].
3. Sydorenko N. (2024). Derzhavna sluzhba Yevropeiskoho Soiuzu: orhanizatsiino-praktychnyi analiz suchasnykh tendentsii [Civil service of the European Union: organisational and practical analysis of current trends]. Materialy konferentsii MTSND (29.11.2024, Zhytomyr, Ukraine), 133–136. URL: <https://archives.mcnd.org.ua/index.php/conference-proceeding/article/view/353> [in Ukraine].
4. Sydorenko N. (2022). Suchasni tendentsii rozvytku publichnoho upravlinnia [Modern trends in the development of public administration]. *Public administration aspects*, 10(3), 59–63. <https://doi.org/10.15421/152220> [in Ukraine].
5. Kuderska N., Ksenziuk A., Kuryliuk Yu., Miroshnichenko S., Chernikova I. (2022). The concept of European administrative space and its implementation in Ukraine. AD ALTA: *Journal of Interdisciplinary Research*, 12(2), 104–106.
6. Centre for Adaptation of the Civil Service to EU Standards. National Agency of Ukraine on Civil Service. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/centr-ocynyuvannya-kandidativ-na-zajnyattya-posad-derzhavnoyi-sluzhbi> [in Ukraine].
7. Bila-Tiunova L. R. (2012). Professional career of a civil servant. *Research Papers of National University "Odesa Law Academy"*, 11, 127–139. URL: <http://www.naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom11/15.pdf> [in Ukraine].
8. Serohin S. M., Artemenko N. F. (2011). Civil servant's career. In: Entsiklopediia derzhavnoho upravlinnia : u 8 t. Vol. 6. Kyiv: NADU, p. 194. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/3b97a27b-4289-4f49-a1ba-72d8fdf546e3.pdf [in Ukraine].
9. Boiar A. O. (head of the author team), Karpchuk N. P., Romaniuk N. I. et al. (2020). [European Union]: educational manual. Ed. by A. O. Boiar, S. V. Fedoniuk. Kyiv: FOP Maslakov, 600 p. [in Ukraine].
10. Makarenko M. I., Khomutenko L. I., Diakonova I. I. et al. (2019). European integration: educational manual. Ed. by M. I. Makarenko, L. I. Khomutenko. Kyiv: Tsentri uchbovoi literatury, 344 p. [in Ukraine].
11. Kapiika V. V., Shynkarenko T. I. (2001). European Union: founding and stages of formation: educational manual. Kyiv: Vyd. dim «In Yure», 448 p. [in Ukraine].
12. Hrubinko A. V., Martynov A. Yu. (2021). The European Union after Brexit: a continuation of history: monograph. Ternopil: Osadtsa Yu. V., 258 p. [in Ukraine].

13. European Integration: Historical Trajectories, Geopolitical Contexts (2019). Ed. by J. P. Arnason. Edinburgh: Edinburgh University Press, 304 p.
14. Connolly S., Kassim H. (2025). One EU civil service or many? The European Commission and the Council Secretariat. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/23745118.2024.2420231>
15. European Integration: Historical Trajectories, Geopolitical Contexts (2019). ResearchGate. URL: https://www.researchgate.net/publication/359782344_European_Integration_Historical_Trajectories_Geopolitical_Contexts
16. The Civil Service System at European Level (2020). EUPAN. URL: <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf>
17. Organisation of the European Commission (2025). European Commission. URL: https://commission.europa.eu/about/organisational-structure_en
18. Commission Staff: HR Key Figures History (2022). European Commission. URL: https://commission.europa.eu/about/organisation/commission-staff/commission-staff-hr-key-figures-history_en
19. Historical evolution of number of Commission staff (2025). European Parliamentary Research Service. URL: https://epthinktank.eu/2021/02/09/european-commission-facts-and-figures-2/number_commission_staff/
20. European Public Administration Network (EUPAN) (2026). URL: <https://www.eupan.eu/> (as in the original: <https://www.nispa.org/>)
21. History of the EU. An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_en
22. History of the European Union 1945–59. An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_en
23. The founding of the European Communities. The Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE). URL: <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cabc24b9fe1/7550d654-18b4-4e04-86d1-9bd3a8dddf5a>
24. The History of the European Union (2025). ThoughtCo. URL: <https://www.thoughtco.com/the-history-of-the-european-union-1221595>
25. European Union (2026). Encyclopedia Britannica. URL: <https://www.britannica.com/topic/European-Union>
26. History of the European Union 1960–69. An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1960-69_en
27. History of the European Union 1980–89. An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1980-89_en
28. Vidotto Labastie C. (2023). The EU Enlargement Process. Institut Montaigne. URL: <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/eu-enlargement-process>
29. Matiushenko I. Yu., Berenda S. V., Rieznikov V. V. (eds.) (2015). European integration of Ukraine in the system of international economic integration. Kharkiv: V. N. Karazin Kharkiv National University, 496 p. [in Ukraine].
30. Holikov A. P., Dovhal O. A. (eds.) (2015). International economic relations: textbook. Kharkiv: V. N. Karazin Kharkiv National University, 464 p. [in Ukraine].
31. Rieznikov V. V. (2020). State policy in the field of European integration of Ukraine: theory, methodology, practice: monograph. Kharkiv: NUCZU, 325 p. [in Ukraine].
32. Verdun A. (2025). European Union Governance and Policy-Making. Toronto: University of Toronto Press. URL: <https://utppublishing.com/doi/book/10.3138/9781487542863>
33. History of the European Union 1990–99. An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1990-99_en
34. European Union: origin and history (2025). Telefonica. URL: <https://www.telefonica.com/en/communication-room/blog/european-union-origin-and-history/>
35. Nitstskyi dohovir pro vnesennia zmin ta dopovnen do Dohovoru pro Yevropeyskyi Soiuz, Dohovoriv pro zasnuvannia Yevropeyskykh Spivtovarystv ta deiakyykh poviazanykh z nymy aktiv (2001/C80/01) [Treaty of Nice]: international document. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_261#Text [in Ukraine].
36. Institutional development of the EU within the framework of the Treaty of Lisbon. State Tax Service of Ukraine. URL: <https://tax.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/arhiv/integratsiya-ukraini-does/institutsiyniy-rozvitok-es-/> [in Ukraine].
37. Matei A. The Development of the European Administration: Fundamental Concepts and Approaches. Bucharest: National School of Political Studies and Public Administration. URL: https://aei.pitt.edu/13459/1/The_Development_of_the_European_Administration.mht.pdf

38. Magiera S. (2025). The Civil Service of the European Union. <https://doi.org/10.4324/9781003458333-23>
39. European External Action Service (2025). Information Guide of the European Union. URL: https://aei.pitt.edu/74897/1/European_External_Action_Service.pdf
40. Institutional fisticuffs (2014). EUobserver. Brussels. URL: <https://euobserver.com/67298/institutional-fisticuffs/30209/>
41. The Diplomatic Service of the European Union. European External Action Service. URL: https://www.eeas.europa.eu/_en
42. Hnatiuk M.M. The establishment of the diplomatic service of the European Union: delegations of the European Commission. *MAGISTERIUM. Political Studies*, 46, 60–64 [in Ukraine].
43. Ciobanu A. (2015). Civil servants' recruitment and selection practices in European Union member states. *Management Research and Practice*, 7(3), 21–33. URL: <https://scispace.com/pdf/civil-servants-recruitment-and-selection-practices-in-4f1bb3gaod.pdf>
44. European Personnel Selection Office (EPSO). An official website of the European Union. URL: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-personnel-selection-office-epso_en
45. Horizon Europe Strategic Plan 2021–2024 (2021). European Commission. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/horizon_europe_strategic_plan_2021-2024.pdf
46. 2025 Rule of Law Report (2024). European Commission. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2025-rule-law-report_en
47. Enhancing the European Administrative Space (2023). Knowledge Management Platform. URL: <https://kmp.respaweb.eu/pubs/43/enhancing-the-european-administrative-space-compact-en-language>
48. Key Figures on Commission Staff (2025). European Commission. URL: https://commission.europa.eu/document/download/c3bb9686-ac0a-45d4-9231-e7c9607deb74_en?filename=HR-Key-Figures-2025_en.pdf
49. Number of employees working at the European Commission from 2018 to 2024 (2026). Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/1553415/european-commission-staff/>
50. Commission Staff Working Document (2025). Cabinet of Ministers of Ukraine. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/EU-enlargement-.pdf> [in Ukraine].

The article was received by the editors 29.03.2026.

The article is recommended for printing 01.05.2026.

Published 30.05.2026.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-11>

УДК 352.075.1:342.9(560)

Özlü Rukiye Mehtap

PhD in Public Law, Tokat Gaziosmanpaşa University

Tokat, Republic of Türkiye,

e-mail: mehtap.dolek@gop.edu.tr ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7505-4586>

TRUSTEE APPOINTMENTS IN PLACE OF SUSPENDED MAYORS: BEYOND THE LIMITS OF ADMINISTRATIVE TUTELAGE IN TÜRKIYE

Abstract. This study examines the legal nature of trustee appointments in place of mayors suspended from office due to terrorism-related offences in Türkiye. In recent years, the practice has become one of the most contested dimensions of central–local government relations. The mechanism is formally justified within the framework of administrative tutelage as it seeks to preserve the institutional unity between the central administration and municipalities. Existing scholarship generally approaches trustee appointments from two perspectives. The first emphasizes security and counter-terrorism concerns, while the second focuses on democratic backsliding and the erosion of local democracy. In contrast, this study systematically situates the practice within the normative framework of administrative law. It asks whether the direct appointment of trustees by the central administration remains within the constitutional and legal limits of administrative tutelage. Methodologically, the article employs qualitative document analysis based on constitutional provisions, legislation, judicial decisions, national and international reports, and scholarly literature. The analysis evaluates the trustee mechanism through four dimensions: the principle of legality in administrative tutelage, the constitutional and statutory scope of tutelary powers, the balance between administrative tutelage, local autonomy, and democratic representation, and the purpose of tutelary intervention. The findings demonstrate that the trustee system exceeds the legal boundaries of administrative tutelage. Although the suspension of mayors may be justified as a temporary precautionary measure aimed at ensuring the continuity of public services, the subsequent appointment of trustees produces distinct constitutional and democratic consequences. Since the mechanism was originally introduced through a decree law enacted during the state of emergency period, its legitimacy within the ordinary constitutional order remains deeply contested. Furthermore, the hierarchical relationship between the appointing authority and trustees expands the scope of administrative tutelage beyond its classical supervisory character. In addition, the functional neutralization of municipal councils and executive committees weakens the institutional integrity of local self-government. The study concludes that the trustee mechanism constitutes a *sui generis* form of intervention requiring a reconsideration of the constitutional limits of central administrative intervention in local self-government.

Keywords: *administrative tutelage, trustee appointments, local democracy, autonomy, Türkiye.*

Як цитувати: Özlü Rukiye Mehtap. Trustee Appointments in Place of Suspended Mayors: Beyond the Limits of Administrative Tutelage in Türkiye. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 218–235. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-11>

In cites: Özlü Rukiye Mehtap (2026). Trustee Appointments in Place of Suspended Mayors: Beyond the Limits of Administrative Tutelage in Türkiye. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 218–235. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-11>

© Озлю Рукіє Мехтап, 2026



[This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0](#)

Problem statement. The tension between the democratic legitimacy of local governments and the central administration's concerns for unity and security constitutes one of the most contested areas of contemporary public law. In Türkiye, the suspension of mayors from office and the subsequent appointment of substitutes by the central administration represent one of the most striking manifestations of this tension. This practice extends beyond the limits of a mere administrative measure and triggers a multi-layered debate concerning the continuity of local democratic representation, the scope of administrative tutelage, and the fundamental principles of the constitutional order.

Within classical administrative law doctrine, administrative tutelage is understood as a limited, exceptional, and narrowly interpreted form of oversight over local authorities [45; 63; 30; 4; 64; 5; 29; 50; 68; 80; 46; 1]. However, the direct appointment by the central administration of replacements for suspended mayors stretches this traditional framework of tutelary authority.

In this context, it is essential to draw an analytical distinction between the measure of suspension and the subsequent act of appointment. Suspension may, under certain conditions, be justified as a temporary measure based on considerations of public interest and the continuity of public services [52; 57]. However, the substitution mechanism that follows this measure produces distinct legal consequences and becomes decisive in assessing the limits of administrative tutelage.

The legislation provides for two substitution models depending on the grounds for suspension. In cases related to official-duty offences, the municipal council elects an acting mayor from among its members. In contrast, where suspension is justified on the basis of terrorism-related offences, the central administration directly appoints an acting mayor. It is this second model – the appointment of trustees – that constitutes the focus of this study. Such appointments extend beyond a technical measure aimed at filling an executive vacancy; they effectively render the municipal council and executive committee functionally inoperative, undermining institutional integrity and transforming municipalities into extensions of the central administration in terms of decision-making processes. Consequently, the practice emerges not as a conventional supervisory mechanism within classical administrative tutelage, but as a *sui generis* form of intervention based on the direct substitution of municipal powers.

Review of recent scholarly publications. The existing literature addresses trustee appointments along two main axes. The first approach evaluates the practice as an instrument in counter-terrorism and security policies, arguing that it serves functional administrative purposes [2; 48; 49; 8; 7]. Similarly, within the counter-terrorism context, some studies assess the practice through the lens of the offence of abuse of office [32]. These studies emphasize that trustee appointments prevent municipal resources from being used by terrorist organizations. There are also studies arguing that such appointments are necessary as they enhance efficiency and effectiveness in local service delivery [33]. Furthermore, reports issued by the Ministry of Interior highlight the objectives of the trustee practice and its role in counter-terrorism, while enumerating its achievements in local service provision [58]. Similarly, the Union of Municipalities of Türkiye underscores that the practice is employed to ensure that municipal services are delivered in line with the interests of the local population [73]. While these analyses highlight practical and security considerations, they largely treat the practice as functionally justified without critically interrogating its normative and democratic implications.

The second approach adopts a critical lens, assessing trustee appointments in terms of local democracy, municipal autonomy, and the rule of law. Scholars in this tradition emphasize that trustee appointments weaken local democratic structures and autonomy [56; 53; 51; 31], highlighting the need to shield local governance from the “virus” of centralization [55]. Moreover, the practice is evaluated from the standpoint of a democratic constitutional state, with scholars arguing that its implementation outside the extraordinary conditions for which it was designed is legally problematic [53; 65].

Despite these contributions, both approaches remain limited. The first overlooks the democratic and legal ramifications, while the second does not systematically situate trustee appointments within the normative framework and limits of administrative tutelage. This gap points to an underdeveloped conceptual understanding of the practice’s legal nature and its implications for local governance.

Aim and tasks of the research. This study examines trustee appointments within the framework of the legality, scope, and purpose of administrative tutelage, assessing the balance between administrative tutelage, local autonomy, and democratic representation. The tasks of the research are the following: to analyse the legality of trustee appointments in light of the constitutional and statutory framework of administrative tutelage; to examine the scope of such appointments through the prism of the appointing authority, the status of the appointed trustees, and the de facto dissolution of municipal organs; to assess the constitutional balance between administrative tutelage, local autonomy and democratic representation; and to evaluate the declared purposes of the practice against its actual operation.

Research hypothesis. The central argument advanced here is that trustee appointments constitute a sui generis intervention that exceeds the limits of administrative tutelage. Accordingly, the study not only explains an existing practice but also calls for a rethinking of the meaning and boundaries of administrative tutelage in contemporary public law.

Methodology applied. Drawing upon legislation, judicial decisions, national and international documents, and scholarly literature, the study employs qualitative document analysis to evaluate the practice’s legal and normative dimensions. The analytical construction proceeds through four complementary lenses – the principle of legality of administrative tutelage, its constitutional and statutory scope, its balance with local autonomy and democratic representation, and the declared purpose of administrative tutelage – each of which is applied consecutively to the same empirical material, namely the institution of trustee appointments introduced into Turkish law through Decree Law No. 674 and subsequently incorporated into Law No. 5393.

In line with COPE and WAME guidelines on the responsible use of generative AI in scholarly publishing, the author declares the limited use of a large language model (ChatGPT) during manuscript preparation. The tool was employed solely for language editing and stylistic refinement of the English text – grammar verification, syntactic clarity in legal formulations, and terminological consistency. It was not used for the identification, selection, or interpretation of statutory provisions, judicial decisions, or scholarly sources; nor for the formulation of the research question, hypothesis, analytical framework, doctrinal argument, or conclusions, all of which are entirely the author’s own work. Every model-assisted passage was

independently verified by the author, who bears sole academic responsibility for the manuscript's content.

Main material. The analytical deployment of the four lenses identified above proceeds in four consecutive sections. The first examines trustee appointments against the principle of legality of administrative tutelage; the second, against its scope and the structural effects of such appointments on the organs of local self-government; the third, against the constitutional balance between tutelage, local autonomy and democratic representation; and the fourth, against the declared purpose of administrative tutelage as codified in constitutional and statutory provisions.

Trustee Appointments and the Principle of Legality in Administrative Tutelage. The statutory framework governing the appointment of trustees by the central administration in cases where mayors are suspended due to terrorism-related offences must be evaluated in light of the principle of legality in administrative tutelage. The trustee provision, added to Article 45 of the Municipal Law, was initially introduced under Decree Law No. 674, Article 38, on 15 August 2016, shortly after the declaration of a state of emergency following the coup attempt orchestrated by the Fethullahist Terrorist Organization on 15 July 2016. This provision was later incorporated into Law No. 5393 through Article 34 of Law No. 6758 on 10 November 2016. The measure raises significant questions regarding the principle of legality in administrative tutelage under Turkish law.

According to Article 127 of the Constitution, administrative tutelage must be established exclusively by law. This principle is widely acknowledged in both doctrine and case law. The rules and principles governing administrative tutelage are determined by legislation [5; 50; 68; 80; 46]. Both the Constitutional Court and the Council of State have consistently held that the scope of the central administration's tutelary authority over local governments must be explicitly defined in law [24; 15; 16; 18; 17].

The principle of legality requires that tutelary authority be prescribed in a law; it cannot be established through secondary regulatory instruments, such as administrative regulations [47]. Some scholars argue that, following Law No. 6771, presidential decrees could be used to confer administrative tutelage powers [62]. Under this interpretation, although Article 127 of the Constitution was not explicitly amended, a systematic reading of constitutional provisions in conjunction with the principle of administrative integrity might allow Presidential decrees to constitute a legal basis for tutelage. In practice, Presidential decrees have indeed been used to exercise tutelary authority. Nevertheless, even this view acknowledges the constitutional ambiguity inherent in such practice, emphasizing that only an explicit constitutional amendment could definitively resolve the issue.

Consequently, the source of administrative tutelage must remain legislative. Granting tutelary powers through Presidential decrees or extraordinary measures without constitutional amendment contradicts the exceptional and limited nature of this authority. Accordingly, the regulation of trustee appointments under Decree Law No. 674 clearly violates the principle of legality of administrative tutelage.

The Law on the State of Emergency No. 2935 enumerates the measures available to the government during the period of emergency. Measures that directly interfere with the composition of municipal organs or authorize the central administration to replace an elected mayor are not included. Hence, trustee appointments lack a clear legal basis and exceed the limits of permissible

intervention. The Venice Commission has noted that the use of emergency decrees to expand powers beyond the scope defined in law can render constitutional emergency provisions meaningless [76; 77].

The subsequent incorporation into ordinary law of the state of emergency decree into law approximately three months later does not resolve concerns regarding the principle of legality of trustee appointments. Transforming an emergency measure into ordinary legislation does not satisfy the substantive legality requirements of a democratic state [65]. Emergency provisions designed for temporary application cannot be normalized without violating procedural norms of legislative enactment, nor can they be used to permanently bypass parliamentary scrutiny. Significantly, the regulatory framework permitting trustee appointments predated the coup attempt: a legislative proposal presented to Parliament on 19 August 2016 within “Omnibus Bill No. 411” was withdrawn following strong opposition. This indicates that the measures enacted through Decree Law No. 674 did not solely arise from the urgency of the state of emergency, but instead reflected a broader tendency toward centralization facilitated by the exceptional conditions of the state of emergency. Measures presented as part of counter-terrorism efforts against terrorist organizations thus evolved from temporary interventions into a permanent legal status, fundamentally altering the structural integrity of local democracy.

The Constitutional Court has held that emergency decrees, by their nature, are limited to the period and territory of the declared emergency; their application outside these bounds undermines the principle of legality and the rule of law [12]. Integrating measures devised under the state of emergency into normal legal frameworks contravenes the principles of a democratic constitutional state [71]. The Venice Commission similarly emphasizes that embedding emergency measures into ordinary law does not confer legal legitimacy; instead, it risks perpetuating exceptional powers and eroding the integrity of the legal system [76; 77].

Integrating these emergency measures into ordinary law not only undermines the principle of legality and the rule of law, but also sets a precedent for expanding central authority at the expense of local democratic governance, highlighting the urgent need to critically examine the scope and limits of administrative tutelage in Türkiye.

Trustee Appointments and the Scope of Administrative Tutelage. The scope of the central administration’s tutelary powers over mayors is regulated by the Constitution and the Municipal Law. According to one line of scholarship, the central administration possesses the authority to suspend mayors from office [50; 46; 1]. Pursuant to Article 127(4) of the 1982 Constitution, mayors may be suspended from office as a temporary measure where an investigation or prosecution is initiated against them for an offence related to their duties. In other words, a suspension decision constitutes an exercise of administrative tutelage.

Another view holds that tutelary control over mayors manifests not only in the power of suspension, but also in the ability to apply to the judiciary for the termination of a mayor’s mandate [1]. Under Article 44 of Municipal Law No. 5393, the Council of State adjudicates cases concerning the removal of mayors from office upon the application of the Ministry of Interior. According to Article 24(2) of the Council of State Law, such cases are heard by the Council of State acting as a court of first instance and are subject to specific procedural rules. This form of oversight has been characterized in the literature as administrative tutelage in a substantive

sense [79; 1]. However, such a characterization is problematic, as this review is judicial in nature and is conducted by the Council of State, an independent and impartial judicial body rather than a unit of the central administration. Moreover, pursuant to constitutional provisions, disputes concerning the acquisition and loss of mayoral status are subject to judicial review.

Another form of tutelage over mayors arises in the form of compulsory substitution of municipal organs, as provided for in Article 46 of the Municipal Law. For such substitution to occur, the municipal council must first fail to elect an acting mayor from among its members after four rounds of voting, as stipulated in Article 45. In cases where a mayor is suspended due to offences related to their duties or where the mayoral office becomes vacant, the law prioritizes the election of a mayor or acting mayor by the municipal council from among its own members, thereby preserving local democratic representation. However, if the council fails to elect an acting mayor within four rounds, the Minister of Interior or the governor is authorized to appoint one. Although this mechanism aims to ensure the continuity of public services, it constitutes a sensitive area that requires careful assessment in terms of the scope of tutelary powers.

In this respect, the Constitutional Court's decision provides an important framework [11]. The Court held that, particularly in exceptional circumstances such as the simultaneous vacancy of both the mayoral office and the deputy mayoralty, the authority granted to the Minister of Interior or the governor to make an appointment – limited to cases of necessity and aimed at preventing disruption of services – derives from the tutelary powers envisaged under Article 127 of the Constitution. The Court emphasized that, for such appointments to fall within the scope of tutelage, safeguards ensuring the preservation of local democratic representation must be in place. Notably, the Municipal Law No. 1580 explicitly required that appointments to the position of acting mayor be made from among the elected members of the municipal council. This requirement has been regarded as a key safeguard ensuring that the exercise of tutelary powers by the central administration does not undermine the democratic character of municipalities. Indeed, the Court considered the selection of the appointee from among elected council members to be a decisive factor in maintaining the principle of local representation. Accordingly, such appointments within the scope of tutelage do not amount to the direct substitution of the mayor by the central administration; rather, they entail a temporary designation from within elected bodies solely to ensure the continuity of public services. In this respect, it should be underlined that, compared to the former Municipal Law No. 1580, the currently applicable Municipal Law No. 5393 of 2004 establishes a more problematic tutelary framework in terms of safeguarding local democratic participation.

Finally, trustee appointments in relation to terrorism-related offences should be examined – particularly in light of the appointing authorities, the appointees, and the de facto dissolution of municipal organs (council and executive committee) – to determine whether they fall within the scope of tutelary powers.

Beyond Administrative Tutelage: The Appointing Authority.

The appointment of trustees by the central administration to replace mayors suspended from office on terrorism-related charges raises the question of whether such a practice can be considered within the scope of administrative tutelage.

Under Article 127 of the Constitution, mayors may be suspended from office as a temporary measure where the legally prescribed grounds are met, in

pursuit of the public interest. However, any acting mayor to be designated in such circumstances must comply with the principles of local autonomy and democratic representation; accordingly, the central administration should not, in principle, possess direct appointment authority in this field. Prior to the amendment introduced by Decree Law No. 674 to Municipal Law No. 5393, the legal framework was aligned with this understanding, as acting mayors were elected by and from among the members of the municipal council. By contrast, the Decree Law introduced a distinct regime for terrorism-related offences, granting the central administration the authority to appoint trustees within the scope of suspension measures. Notably, Law No. 5393 does not grant the Minister of the Interior an explicit authority to suspend mayors on the grounds of terrorism-related offenses. The Minister's authority to suspend a mayor on terrorism-related grounds is not explicitly regulated under the relevant legal framework, whereas Article 45/2 of the Municipal Law is confined to the appointment of a substitute mayor following suspension [69]. The Minister's removal power applies only to offenses related to the mayor's official duties. Since terrorist offenses do not necessarily relate to the mayoral office, the exercise of this power in such cases becomes legally contentious. In administrative law, lack of authority is considered the default, while authority is treated as the exception [5; 50; 64; 68; 1]. Furthermore, the principle of legality in administrative tutelage requires such authority to be explicitly prescribed by law. Therefore, in the current framework, the Minister of the Interior is widely considered to lack the legal authority to suspend mayors for terrorism-related offenses.

Pursuant to Article 127 of the Constitution, the central administration does not have the authority to appoint or directly determine the decision-making organs of local governments (i.e., the mayor and the municipal council) [50].

In this regard, the Constitutional Court's 1988 decision constitutes a key point of reference. Indeed, an amendment to Article 93 of Municipal Law No. 1580 provided that, where an investigation or prosecution is initiated against elected municipal organs or their members for offences related to their duties, the Minister of Interior may suspend them as a temporary measure until a final judgment is rendered. It further allowed, upon the proposal of the Minister and with the approval of the Prime Minister, for the temporary appointment of a mayor from among the municipal council members. In other words, a provision akin to today's trustee practice was attempted to be introduced into the legal system as early as 1987. The matter was brought before the Constitutional Court, which held that the constitutional issue did not arise from the necessity of making an appointment per se, but from the fact that such appointment was to be made upon the proposal of the Minister and the approval of the Prime Minister. According to the Court, although the power of suspension derives from Article 127(4) of the Constitution, the direct appointment of a replacement cannot be regarded as a natural consequence of such suspension. Treating the authority empowered to suspend and the authority empowered to appoint as one and the same would be incompatible with the purpose and meaning of Article 127. Extending the central administration's tutelary powers beyond the limits set out in Article 127 would effectively undermine the principles of local self-government and decentralization [11].

The Court thus considered the exercise of tutelary power through direct appointment by the central administration to constitute an overreach of constitutional limits. As emphasized in the judgment, while Article 127 confers

upon the central administration the authority to suspend, it does not grant a corresponding power to directly appoint a replacement. In light of this approach, the authority of direct appointment must be interpreted not as an ordinary administrative mechanism, but as an exceptional and narrowly circumscribed measure to be used only in cases of necessity and on a temporary basis. Moreover, the requirement that the appointee be selected from among elected municipal council members emerges as a fundamental safeguard delimiting the scope of tutelage and preserving local autonomy.

Against this background, the current practice raises serious constitutional concerns. On the one hand, it appears incompatible with the constitutional framework; on the other, it risks transforming what is formally conceived as “administrative tutelage” into an instrument of “administrative domination.” Such a transformation casts doubt on the principle of impartiality, increases the risk of conflicts of interest, and gives rise to public skepticism as to whether suspension decisions are based on objective grounds, thereby weakening their legitimacy. For this reason, the direct appointment of an individual by the central administration to the office of mayor constitutes a *sui generis* power that exceeds the constitutional limits of tutelary authority.

Beyond Administrative Tutelage: Appointed Trustees. The appointment of a governor or district governor as acting mayor in place of a mayor suspended from office on terrorism-related charges raises significant questions as to whether such a practice can be considered within the scope of administrative tutelage.

Article 45 of Municipal Law No. 5393 establishes a single criterion for the appointment of an acting mayor: eligibility for election. Within this framework, the discretion afforded to the central administration is formulated in notably broad terms. In practice, however, with a few exceptional cases, provincial governors or deputy governors are appointed by the Minister of Interior in provinces, while district governors are appointed by the governor in districts [58].

The appointment of hierarchical subordinates to a vacant mayoral office by the very authority that has ordered the suspension – namely, the Minister of Interior, or by governors acting under hierarchical supervision – raises serious concerns from the perspective of the rule of law and democratic governance. The concentration of powers in the hands of the central administration – encompassing the suspension of the mayor, the appointment of an acting mayor, and the hierarchical incorporation of the appointee – leads to a problematic accumulation of authority. In democratic systems, even within the executive branch, powers are distributed across different levels and are subject to both horizontal and vertical checks, thereby preventing arbitrariness and ensuring the legality of administrative action.

This concentration of power erodes the very scope of administrative tutelage exercised over municipal decision-making. Indeed, the core problem associated with trustee appointments emerges precisely at this juncture. As established in the doctrine, tutelary supervision exercised by the central administration does not encompass the power to issue binding instructions, to command, or to substitute its own decisions for those of local authorities [54; 46; 50; 1]. Any interpretation to the contrary would effectively eliminate the fundamental distinction between tutelage and hierarchy. Although substitution is recognized as an exceptional form of tutelary control, it constitutes one of the most intrusive mechanisms, severely impairing local autonomy [9].

The appointment of a public official affiliated with the central administration to replace a suspended mayor effectively amounts to assuming the mayoral office and exercising decision-making authority in their stead. At the same time, the fact that the appointee remains embedded within the hierarchical structure of the central administration enables the de facto centralization of municipal decision-making processes, thereby establishing, in practice, a relationship of command and instruction. The Ministry of Interior's 2019 report entitled *Trustee System in Municipalities and the Current Situation* illustrates this dynamic by listing, in detail, the projects implemented in provinces and districts under appointed acting mayors [60].

In this context, the appointment of a centrally affiliated public official to the office of mayor following suspension transcends the limits of classical administrative tutelage and leads, in effect, to the institutionalization of substitution. Here, the tutelary authority no longer confines itself to legality review but becomes a direct actor in local decision-making processes. This transformation indicates that, although municipalities formally continue to exist, their decision-making autonomy is substantially curtailed, and they are effectively reduced to components of the central administrative apparatus. Accordingly, the trustee practice departs from the classical understanding of tutelage as an exceptional and limited supervisory mechanism and evolves into a structural form of intervention that deepens centralization.

In this respect, the principle that tutelary power does not encompass substitution, the issuance of binding instructions, or corrective intervention is not merely a theoretical distinction; it constitutes a foundational safeguard for the preservation of local autonomy. Exceeding this boundary signifies not an expansion of tutelary authority, but a transformation of its very nature.

Beyond Administrative Tutelage: De Facto Dissolution of Municipal Councils and Executive Committees. Pursuant to Article 45(2) of Municipal Law No. 5393, the appointment of a trustee by the Ministry of Interior or the governorship following the suspension from office of a mayor extends beyond the mayoral office and produces systemic effects on other municipal organs, notably the municipal council and the executive committee, which constitute the institutional core of local democratic governance.

Under the foundational principles of municipal law, the mayor, the municipal council, and the executive committee are distinct organs vested with separate competences and functions. Notwithstanding the predominance of a strong-mayor model in Turkish municipal administration [6], the suspension of the mayor does not, as a matter of law, affect the legal existence, autonomy, or decision-making authority of the council or the executive committee. The municipal council remains the primary deliberative and decision-making body representing the local electorate, whereas the executive committee operates as a hybrid executive organ composed of both elected and appointed members.

However, the current practice effectively neutralises these organs. This raises a profound tension with the principle of the individuality of criminal responsibility enshrined in Article 38 of the Constitution. While criminal investigations or prosecutions concerning terrorism-related offences are, by their nature, personal, their administrative repercussions in this context extend far beyond the individual office-holder concerned. In practice, the suspension of the mayor triggers a chain of institutional consequences that render the municipal council functionally

inoperative, thereby producing effects that cannot be reconciled with the rule of law. Even if the suspension of the mayor may be justified as a precautionary administrative measure, the concomitant incapacitation of the municipal council constitutes a disproportionate and generalised interference with representative governance.

At this juncture, the tutelary relationship assumes a qualitatively different character. As noted by the Venice Commission [77], such practices may be conceptualised as a form of “collective sanction,” insofar as they generate structural consequences that extend to the entirety of local democratic representation. The suspension of an elected mayor on the basis of individual allegations, coupled with the functional neutralisation of the municipal council, effectively penalises not only elected council members but also the electorate whose political will they embody. This outcome undermines the principle that legal responsibility must remain individualised and non-transferable.

From a doctrinal perspective, administrative tutelage is required to operate within rational and proportionate limits [66]. Yet, the contemporary configuration of trustee practices reveals a departure from these constraints. Rather than constituting a narrowly tailored supervisory mechanism aimed at ensuring legality, tutelary powers are exercised in a manner that produces systemic and collective effects. In this sense, the measure no longer retains the character of an individualised administrative intervention but evolves into a structural modality of control over local governance.

Moreover, the inability of municipal councils to convene without the authorisation of the appointed trustee engenders what has been described as a condition of “structural paralysis” in local democracy [77]. Under such conditions, the decision-making capacity of municipalities is effectively subsumed within the hierarchical framework of the central administration, reducing local authorities to de facto extensions of the central executive.

Accordingly, the present practice cannot be adequately captured within the classical framework of administrative tutelage. Rather, it reflects a substitutional mode of governance in which central authorities assume the functions of local organs, thereby exercising powers in their stead. The functional neutralisation of the municipal council and the executive committee thus represents a paradigmatic instance of intervention that transcends the constitutional and doctrinal limits of tutelary authority. In consequence, the equilibrium between tutelary oversight, local autonomy, and democratic representation is not merely strained but fundamentally disrupted.

Trustee Appointments and the Balance between Administrative Tutelage, Local Autonomy, and Democracy. Debates surrounding the trustee practice point to a broader theoretical and political question concerning how the constitutional balance between administrative tutelage and local democratic representation should be interpreted.

The constitutional framework governing municipalities necessitates the establishment of a delicate equilibrium between administrative tutelage and local autonomy. Article 127 of the 1982 Constitution explicitly guarantees the principle of democratic representation by stipulating that the decision-making organs of local authorities shall be formed through elections. Within this framework, the tutelary powers of the central administration over local governments are conceived as a limited and exceptional supervisory mechanism aimed at ensuring the lawful

provision of local public services [67]. This constitutional approach is further reinforced at the international level by Article 3 of the European Charter of Local Self-Government, to which Türkiye is a party, which requires that local authorities be constituted through free, equal, and universal suffrage.

This normative structure underscores the necessity of maintaining a balance between local autonomy and tutelary oversight. In exercising its tutelary powers, the central administration must duly respect the autonomy of municipalities as distinct legal entities [1]. The Constitutional Court has consistently held that tutelary authority cannot be interpreted as an unlimited power of intervention [13; 15; 19]. Rather, the legislature, in regulating such powers, is under an obligation to preserve local autonomy and to strike an appropriate balance between these competing principles. In this regard, the scope, modalities, and intensity of tutelary control must be carefully calibrated so as not to undermine the principle of local self-government. Local autonomy, in this sense, denotes both the legal personality of municipalities and their governance by elected organs [10; 14; 26; 25]. Accordingly, any exercise of tutelary authority must also respect the principle of democratic representation.

Against this background, the direct appointment by the central administration of a replacement for an elected local official entails a significant risk of transforming tutelary authority – intended to function as a supervisory mechanism – into a tool for the substitution of local political will. In this respect, the trustee practice has been widely criticized for undermining local democracy and weakening local autonomy [56; 53; 51; 31].

International actors have likewise framed their critiques of the trustee practice around this issue of constitutional balance. The European Commission's Türkiye Progress Reports for the period 2016–2024 have consistently highlighted the removal of mayors – particularly those affiliated with opposition parties – without final judicial decisions, followed by the appointment of trustees in their place. These reports emphasize that the broad interpretation of counter-terrorism legislation undermines democratic legitimacy, that by-elections are not held, and that restrictive effects on local self-government persist, despite repeated calls for alignment with the European Charter of Local Self-Government [34; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41]. Similarly, resolutions of the European Parliament have underscored that such practices seriously impair local democratic governance and render the will of the electorate ineffective [44], while the Committee of the Regions has stressed their detrimental impact on local democracy [42; 43].

The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe has likewise concluded that trustee appointments weaken local self-government and has recommended that municipal councils be allowed to elect a new mayor in cases of vacancy [21; 22; 23]. The Venice Commission has similarly warned that the substitution of elected local bodies through administrative measures raises serious concerns in terms of democratic legitimacy [76; 77].

In essence, the debate over trustee practices ultimately converges on the question of how the constitutional balance between administrative tutelage and local democratic representation should be drawn. The direct appointment by the central administration of an individual to replace an elected office-holder weakens the link between the electorate and its representatives, thereby structurally transforming the functioning of local democracy. Such a development risks eroding the political accountability of local governments to their constituencies

and reconfiguring them as hierarchical extensions of the central administration. Empirical studies further indicate that trustee practices are widely perceived as political interventions and have adverse effects on local democratic processes [31]. In this regard, concerns are increasingly raised that tutelary powers are being exercised beyond their intended purpose of safeguarding public order and administrative integrity, and are instead deployed in a manner that may be perceived as politically motivated.

Trustee Appointments and the Purpose of Administrative Tutelage.

The fundamental purpose of administrative tutelage is the protection of public interest [46; 50; 1]. Trustee appointments following the suspension of mayors due to terrorism-related offences must be evaluated within this framework. While the primary objective of such measures is to safeguard public welfare, they also pursue specific subsidiary aims. Pursuant to Article 127/5 of the Constitution, the suspension of locally elected officials is intended to ensure the continuity of local public services in accordance with the principle of administrative unity, to maintain coherence and harmony in public administration, to protect public interest, and to guarantee that local needs are appropriately met. These subsidiary aims remain ultimately circumscribed by the overarching concern for public welfare. Jurisprudence further reinforces that tutelage powers should not be exercised for personal, political, or third-party advantages [27; 28].

The trustee mechanism became particularly salient in response to the increasing urban influence of the PKK after 2015 and the 2016 coup attempt orchestrated by FETÖ. Implemented as a measure to control local governments within the scope of counter-terrorism, it is argued to possess a degree of legitimacy [48]. Historical precedents exist: following the military coups of 1960 and 1980, appointments of military personnel to mayoral offices in major cities such as Istanbul and Ankara were carried out to ensure administrative control [33; 3]. Official reports from the Ministry of Interior emphasize that while local governance should ideally reflect the will of the people, trustee appointments are necessary to preserve national sovereignty when elected municipalities fall under the influence of terrorist organizations. These reports assert that being democratically elected does not legitimize criminal conduct, that rights cannot be abused under any legal regime, and that the state is responsible for upholding both democracy and the rule of law [58; 59; 60]. The government also highlights that this system prevents municipal resources from being diverted to terrorist organizations, restores municipal functionality, and ensures the resumption of local services [60]. Some scholars argue that the continuation of trustees' terms after the state of emergency and the loss of several municipalities by the HDP (Halkların Demokratik Partisi-Peoples' Democratic Party) in the 2019 local elections may indicate public preference for centrally appointed administrators and uninterrupted local services over terrorism-linked elected officials [53]. In this sense, the primary objective of trustee appointments appears to prioritize service delivery over local autonomy [78; 8].

However, the broad discretion afforded to the Minister of Interior – and the frequent absence of immediate judicial review – has raised serious concerns regarding democratic legitimacy, local autonomy, and the potential political use of trustee appointments [61]. Although formal safeguards such as judicial oversight and periodic review exist in theory, in practice, during periods of intense political polarization, this discretion blurs the line between legitimate administrative

control and political intervention [70]. Field research indicates that a majority of participants perceive trustee appointments as politically motivated interventions rather than neutral administrative measures [31].

Internationally, the practice has also been criticized not only for legal and institutional concerns but for its political implications. The targeting of opposition-affiliated mayors has been a focal point of critique [74]. The European Union's Türkiye Progress Reports between 2016 and 2024 consistently highlight the removal of opposition mayors without judicial decisions and the appointment of trustees as a problematic practice [34; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41]. The Council of Europe and the Venice Commission have repeatedly recommended that Türkiye refrain from trustee appointments to safeguard local democracy and electoral rights [21; 22; 23; 75; 76; 77].

Domestic political criticism echoes these concerns. Opposition leaders contend that dismissals and trustee appointments constitute a "political purge" under the guise of legality, and that the judiciary has been reduced to the role of political enforcer rather than dispenser of justice [72]. Such critiques underscore that the debate over trustee appointments extends beyond legal frameworks into the political realm, emphasizing that these measures have exceeded the bounds of administrative tutelage and weakened local autonomy and democratic representation mechanisms.

The differentiated application of trustee appointments further reinforces the perception of political instrumentalization. While in some municipalities governed by the AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi – Justice and Development Party) or the MHP (Milliyetçi Hareket Partisi – Nationalist Movement Party), mayors removed on FETÖ-related charges were replaced by acting mayors elected by municipal councils, in municipalities governed by mayors from the DEM Party (Halkların Eşitlik ve Demokrasi Partisi – Peoples' Equality and Democracy Party), direct appointments by the central government were made despite comparable legal circumstances [51; 65]. This selective application suggests that the mechanism is structured not according to neutral administrative needs but to produce political outcomes. The occasional preservation of local representation alongside the wholesale replacement in other cases illustrates that trustee appointments can operate as a discretionary instrument, selectively constraining electoral choice and reshaping the local political sphere. Accordingly, the practice of trustee appointments can be seen as exceeding the legitimate scope of administrative tutelage, serving as a tool to restructure local political authority.

Conclusions and prospects for further research. The study conducted demonstrates that trustee appointments in place of suspended mayors exceed the classical constitutional framework of administrative tutelage in terms of legality, scope, and purpose, as well as the balance that must be maintained with local autonomy and democratic representation. When the exercise of appointment authority, the status of the appointed actors, and the de facto neutralisation of municipal organs are considered together, it becomes evident that this practice cannot be confined to tutelary supervision. Rather, it results in the direct substitution of local governments by the central administration. In this respect, trustee appointments represent not merely an expansion of administrative tutelage but a qualitative transformation of it. What is at stake is no longer the supervision of local authorities, but their functional replacement.

This shift fundamentally weakens the principles of local autonomy and democratic representation.

This finding necessitates a fundamental reconsideration of the current model for addressing the administrative vacuum that arises following suspension. In this regard, priority should be given to a model in which the acting mayor is elected by the municipal council. Although this mechanism relies on indirect representation and may entail certain limitations – particularly in metropolitan municipalities where representational concentration may distort voter preferences – it nevertheless offers a significantly higher degree of democratic legitimacy than direct appointments by the central administration. At the same time, potential discrepancies between the political composition of the municipal council and the electorate's direct preferences complicate the assumption that this model provides full representational fidelity. Accordingly, while the council-based substitution model is normatively preferable, its structural limitations must also be acknowledged.

Any substitution model involving the central administration should be strictly confined to exceptional circumstances. In this context, a limited appointment power may be granted to the central administration only where the municipal council fails to elect an acting mayor within a specified period. However, such authority must be restricted to appointments from among elected municipal council members. Any broader discretion would inevitably exceed the limits of administrative tutelage.

Comparative models in which deputy mayors automatically assume office also raise concerns regarding democratic legitimacy in the Turkish context. Since deputy mayors are not directly elected by the public, their authority derives from a secondary and indirect form of legitimacy. Therefore, the viability of such a model depends on institutional reform requiring that deputy mayors be selected exclusively from among directly elected municipal council members. Under this condition, a deputy-based substitution mechanism may constitute a viable alternative that ensures both administrative continuity and greater compatibility with democratic legitimacy.

Furthermore, the current practice of rendering municipal councils and executive committees inoperative following the appointment of trustees should be abolished. The neutralization of these organs extends beyond the mere transfer of executive authority; it undermines the institutional integrity of municipalities and constitutes an intervention that exceeds the permissible boundaries of administrative tutelage.

In conclusion, the existing system based on trustee appointments is fundamentally incompatible with the institution of administrative tutelage. Accordingly, the legal provisions enabling this practice should be removed, and the field should be re-regulated through ordinary legislative processes. Administrative continuity in local governments can only be ensured through an institutional framework that prioritizes elected bodies and confines central intervention to exceptional circumstances. Otherwise, trustee appointments will not merely remain an administrative practice that exceeds legal limits, but will evolve into a transformative mechanism that erodes the normative foundations of administrative tutelage and redefines the core principles of local democracy.

REFERENCES

1. Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2023). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
2. Alptekin, H., İlhan, B. (2018). *Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü İle Mücadeledeki Rolü*. Ankara: SETA Yay.
3. Apan, A. *İdari Vesayet, Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması ve "Kayyum" Görevlendirmesi: Teori ve Uygulama*. *Türk İdare Dergisi*. 2021. No. 492. P. 71–105.
4. Arslan, S. (1989). Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. Vol. 2, no. 2. P. 65–87.
5. Atay, E.E. (2009). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi. (2-nd ed., 2008 ed.).
6. Azaklı, S., Özgür, H. (2005). Belediye organları ve organlar arası ilişkiler: Başkan, meclis ve encümen. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform* / Ed. H. Özgür, M. Kösecik. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. P. 297–319.
7. Bakan S., Öner O. (2022). PKK Terör Örgütü İle Mücadele Stratejisi Olarak "Belediye Başkan Vekilliği" Uygulaması. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*. Vol. 12, no. 3. P. 1520–1537. DOI: <https://doi.org/10.30783/nevsosbilen.1171407> URL: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/nevsosbilen/article/1171407>
8. Bilgin, K.U., Gündüzöz, İ.T., Oflaslı, A. (2019). Teröre Sivil Önlem "Kayyum Belediyecilik" Muş-Bulanık Belediyesi Örneği (2016–2018). *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*. P. 205–225.
9. Coşkun, B., Nohutçu, A. (2007). 5393 Sayılı Belediye Kanunun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirilmesi. *Bilgi Çağında Kamu Yönetimin Yeniden Yapılandırılması – II* / Ed. A. Nohutçu, A. Balcı. İstanbul: Beta Basım. P. 71–96.
10. Constitutional Court of the Republic of Türkiye. Decision of 13.06.1988. E. 1987/22, K. 1988/19.
11. Constitutional Court of the Republic of Türkiye. Decision of 22.06.1988. E. 1987/18, K. 1988/23.
12. Constitutional Court of the Republic of Türkiye. Decision of 10.01.1991. E. 1990/25, K. 1991/1.
13. Constitutional Court of the Republic of Türkiye. Decision of 18.01.2007. E. 2005/32, K. 2007/3.
14. Constitutional Court of the Republic of Türkiye. Decision of 15.05.2009. E. 2004/1, K. 2008/106.
15. Constitutional Court of the Republic of Türkiye. Decision of 03.11.2011. E. 2011/11, K. 2011/151.
16. Constitutional Court of the Republic of Türkiye. Decision of 29.11.2012. E. 2011/100, K. 2012/191.
17. Constitutional Court of the Republic of Türkiye. Decision of 12.09.2013. E. 2013/19, K. 2013/100.
18. Constitutional Court of the Republic of Türkiye. Decision of 28.12.2013. E. 2011/141, K. 2013/10.
19. Constitutional Court of the Republic of Türkiye. Decision of 27.02.2014. E. 2012/87, K. 2014/41.
20. Council of Europe. (2020). Congress of Local and Regional Authorities, 38th Session Report CG38(2020)08prov. Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Turkey / Rapporteurs: J. Wienen, Y. Renström. Strasbourg.
21. Council of Europe. (2024). Local elections in Türkiye (31 March 2024): Report CG(2024)47-16. Strasbourg, 17.10.2024. URL: <https://rm.coe.int/local-elections-in-turkiye-31-march-2024-co-rapporteurs-david-eray-swi/1680b1c01c>
22. Council of Europe. (2025). Dismissals of mayors in Türkiye: Statement by the Congress President. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/dismissals-of-mayors-in-t%C3%BCrkiye-statement-by-the-congress-president-1>
23. Council of Europe. (2025). Dismissals of mayors in Türkiye / Rapporteurs: D. Eray, B. Rudkin. URL: <https://rm.coe.int/dismissals-of-mayors-in-turkiye-co-rapporteurs-david-eray-switzerland-/1680b4f835>
24. Council of State of the Republic of Türkiye, 3rd Chamber. Decision of 17.07.1979. E. 1979/354, K. 1979/409.
25. Council of State of the Republic of Türkiye, 10th Chamber. Decision of 25.11.1988. E. 1996/5391, K. 1998/6116.
26. Council of State of the Republic of Türkiye, 1st Chamber. Decision of 05.04.1995. E. 1995/62, K. 1995/60.

27. Council of State of the Republic of Türkiye. Decision of 25.12.2008. E. 2008/770, K. 2008/337.
28. Council of State of the Republic of Türkiye. Decision of 08.04.2010. E. 2006/3505, K. 2010/565.
29. Çağlayan, R. (2014). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi.
30. Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
31. Efe, S., Kandeğer, B. (2023). Belediyelerde Kayyım Uygulaması "Mardin Büyükşehir Belediye Örneği". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Vol. 32, no. 4. P. 69–110.
32. Erdem, N., Ersavaş, S. (2020). Türkiye'de Belediyelere Yapılan Kayyım Atamalarının Kanunilik Bağlamında Değerlendirilmesi. *Ombudsman Akademik*. Vol. 6, no. 12. P. 155–179.
33. Erdoğan, O. (2019). Belediyelere Kayyum Atanması Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*. No. 488. P. 245–264.
34. European Commission. Turkey 2016 Report: COM(2016) 715 final, SWD(2016) 366. Brussels, 09.11.2016.
35. European Commission. Turkey 2018 Report: COM(2018) 450 final, SWD(2018) 153. Strasbourg, 17.04.2018.
36. European Commission. Turkey 2019 Report: COM(2019) 260 final, SWD(2019) 220. Brussels, 29.05.2019.
37. European Commission. Turkey 2020 Report: COM(2020) 660 final, SWD(2020) 355. Brussels, 06.10.2020.
38. European Commission. Turkey 2021 Report: COM(2021) 644 final, SWD(2021) 290. Strasbourg, 19.10.2021.
39. European Commission. Türkiye 2022 Report: COM(2022) 528 final, SWD(2022) 333. Brussels, 12.10.2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022SC0333>
40. European Commission. Türkiye 2023 Report: COM(2023) 690 final, SWD(2023) 696. Brussels, 08.11.2023.
41. European Commission. Türkiye 2024 Report: COM(2024) 690 final, SWD(2024) 696. Brussels, 30.10.2024.
42. European Committee of the Regions. Turkish government is undermining local democracy, EU and Turkish local leaders say. 2024. URL: <https://cor.europa.eu/en/news/turkish-government-undermining-local-democracy-eu-and-turkish-local-leaders-say>
43. European Committee of the Regions. European Committee of the Regions calls for immediate release of Turkish mayors. 2025. URL: <https://cor.europa.eu/en/news/european-committee-regions-calls-immediate-release-turkish-mayors>
44. European Parliament. Resolution on the recent dismissals and arrests of mayors in Türkiye (2025/2546(RSP)). 2025. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0016_EN.html
45. Görel, İ.H. (1944). *İdari Vesayet : Amme Hükmi Şahıslarının İdarece Murakabesi*. Ankara: Yeni Cezaevi Matbaası, Türk Hukuk Kurumu.
46. Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku*. Vol. I. Bursa: Ekin.
47. Gözler, K. (2018). Türkiye'nin Yönetim Yapısı. Bursa: Ekin Yayınevi.
48. Güler, T., Yılmaz, A. (2018). Yerel Demokrasi-Güvenlik Sarmalında Yerel Yönetimler: Türkiye'de Belediyelere Kayyum Atanması Pratiği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*. Vol. 17, no. 68. P. 1801–1816. <https://doi.org/10.17755/esosder.446069>
49. Güler, T., Yılmaz, A. (2019). Bir Terörle Mücadele Stratejisi Olarak Belediyelerde Kayyum Uygulaması. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Vol. 17, no. 4. P. 129–141. <https://doi.org/10.18026/cbayarsos.523837>
50. Günday, M. (2015). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj.
51. Gürbüz, C. (2019). Demokrasi Açısından Türkiye'de Kayyum Uygulaması. *Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Vol. 1, no. 2. P. 36–52.
52. Hondu, S. (1992). Belediyenin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi. *Türk İdare Dergisi*. Vol. 64, no. 395. P. 19–28.
53. İzci, F., Geylani, D. (2019). Kayyım Sisteminin Demokratik Yönetim İlkeleri ve Yasal Açından Değerlendirilmesi. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*. Vol. 6, no. 6. P. 562–573.
54. Kaplan, G. (2005). Yeni Yasal Düzenlemelere Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi. *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. No. 2. P. 67–90.
55. Keleş, R. (2020). Yerel Demokrasiyi Merkezileştirmek Virüsünden Arındırmak. *Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi*. Vol. 2, no. 1. P. 45–58.
56. Keleş, R., Özgül, C.G. (2017). "Belediye Organlarına" "Kayyım" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. Vol. 72, no. 2. P. 299–313. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002446

57. Mercimek, Ü. (1996). Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılması. *Belediye Dergisi*. Vol. 3, no. 4. P. 19–31.
58. Ministry of Interior of the Republic of Türkiye. Terör Nedeniyle Görevden Uzaklaştırılan Belediye Başkanı ve Meclis Üyeleri Hakkında Basın Açıklaması, 11.09.2016. Ankara, 2016. URL: <https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi11092016>
59. Ministry of Interior of the Republic of Türkiye. Terör Nedeniyle Belediyelere Yapılan Görevlendirmeler. Ankara, 2017. URL: <https://www.icisleri.gov.tr/diab/teror-nedeniyle-belediyelere-yapilan-gorevlendirmeler-dosyasi-yayinlandi>
60. Ministry of Interior of the Republic of Türkiye. Belediyelerdeki Kayyum Sistemi ve Mevcut Durum Raporu. Ankara, 2019. URL: https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/lcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf
61. Nacak, O. (2022). Merkez-Yerel İlişisine Farklı Bir Bakış: Belediye Başkanlığının Sona Ermesi Üzerinden Bir Değerlendirme. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Vol. 21, no. 3. P. 1587–1608. <https://doi.org/10.21547/jss.1089661>
62. Ocak, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri. *Anayasa Yargısı*. Vol. 36, no. 1. P. 163–193.
63. Onar, S.S. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları. Vol. II. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
64. Özay, İ.H. (2002). Günişğinde Yönetim. İstanbul: Alfa Yayınları.
65. Özdemir, M. (2026). Belediyelere kayyum ataması düzenlemesi: Demokratik hukuk devleti perspektifinden bir değerlendirme. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. No. 72. P. 146–162. <https://doi.org/10.30794/pausbed.1631017>
66. Özgül, C.G. (2009). Türkiye’de Siyasi Parti Programlarında Yerel Yönetimler. *Toplum ve Hekim*. Vol. 24, no. 4–5. P. 305–323.
67. Özlü, R.M. (2021). L’Union européenne et les collectivités locales turques. Ankara: Adalet.
68. Sancakdar, O., Us, E., Kasapoğlu, Turhan M., Önüt, L.B., Seyhan, S. (2018). İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı. Ankara: Seçkin Yayınevi.
69. Şen, E., Başer, Berkün B. (2022). Belediye Başkanının Terör İddiası Nedeniyle Görevden Uzaklaştırılması. <https://sen.av.tr/tr/makale/belediye-baskaninin-teror-iddias%C4%B1-nedeniyle-gorevden-uzaklastirilmasi>
70. Tatar, T., Kavruk, H. Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları Ve Başkanlıklarının Yargı Kararı İle Sona Erdirilmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Vol.59, no.4. P.631-690.
71. Türk, E. (2016). Anayasa Mahkemesinin Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnameleri Hakkında Verdiği Son Kararlar Üzerine Bazı Gözlemler. *Anayasa Hukuku Dergisi*. Vol. 5, no. 12. P. 551–570.
72. T24. CHP’li Başarır: Kütahya Belediyesi hakkındaki vahim iddialara ve delillere rağmen dosya ayıklandı, Akın Gürlek sana yazıklar olsun!, <https://t24.com.tr/haber/chp-li-basarir-kutahya-belediyesi-hakkindaki-vahim-iddialara-ve-delillere-ragmen-dosya-ayiklandi,1252972>
73. Union of Municipalities of Türkiye. Terör Suçu Nedeniyle Belediye Başkanı Görevlendirilmesi. Ankara : Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, 2017.
74. United Nations. Report on the human rights situation in South-East Turkey July 2015 to December 2016. Geneva: OHCHR, 2016. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/TR/OHCHR_South-East_TurkeyReport_10March2017.pdf
75. Venice Commission. Opinion on Emergency Decree Laws Nos. 667-676, Adopted Following the Failed Coup of 15 July 2016: CDL-AD(2016)037. 109th Plenary Session. Venice, 09–10.12.2016.
76. Venice Commission. Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017: CDL-AD(2017)005. Venice, 13.03.2017.
77. Venice Commission. (2020). Opinion on the Replacement of Elected Candidates and Mayors: CDL-AD(2020)011. Venice, 18.06.2020.
78. Yalılıkaya, R. (2018). Recent Developments in The Turkish Local Government System in The Context of Centralization and Decentralization Debates (2012–2018). *Economic and Social Studies* / Eds. H. Özudoğru, M. Mulaliç, T. Çetin. Riga: *Lambert Academic Publishing*. P. 240–263.
79. Yıldırım, T. (1998). Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri. İstanbul: HUDER.
80. Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H.E., Üstün, G., Okay, Tekinsoy Ö. (2018). İdare Hukuku. İstanbul: XII Levha Yayıncılık.

The article was received by the editors 28.02.2026.

The article is recommended for printing 10.04.2026.

Published 30.05.2026.

Озлю Рукіє Мехтап

доктор наук у галузі публічного права,

Університет Токам Газіосманпаша, Токам, Турецька Республіка,

e-mail: mehtap.dolek@gop.edu.tr ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7505-4586>

ПРИЗНАЧЕННЯ УРЯДОВИХ УПОВНОВАЖЕНИХ НА ЗАМІНУ УСУНУТИХ ВІД ПОСАДИ МЕРІВ: ЗА МЕЖАМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ОПІКИ В ТУРЕЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Анотація. Усунення обраних мерів від посади та призначення на їхнє місце урядових уповноважених (каууит) центральною адміністрацією стало визначальною ознакою відносин між центром та місцевим рівнем у Турецькій Республіці, що порушує питання про межі інституту адміністративної опіки. Практику було формалізовано Декрет-законом № 674 у вересні 2016 року через доповнення до статті 45 Муніципального закону № 5393 і збережено у подальших електоральних циклах. Якщо попередні наукові розвідки зосереджувалися переважно на безпековому аспекті або на проблематиці демократичного відступу, то правові та концептуальні виміри практики залишалися недостатньо розробленими. Ця стаття усуває зазначену прогалину, пропонуючи системний та багаторівневий аналіз призначень урядових уповноважених крізь чотири взаємодоповнювані оптики – принцип законності адміністративної опіки, її конституційний обсяг, статус призначального органу та правове становище призначуваних осіб, – а також оцінюючи баланс між адміністративною опікою, місцевою автономією та демократичним представництвом. Метод дослідження – якісний аналіз документів: конституційних положень, рішень Конституційного Суду та Державної Ради Туреччини, висновків Венеційської комісії, Європейської хартії місцевого самоврядування та наукової доктрини. Показано, що призначення урядових уповноважених виходять за межі класичної адміністративної опіки. З урахуванням призначального органу, статусу призначуваних осіб та фактичної нейтралізації муніципальних органів, практика трансформується з наглядової у безпосередньо заміщувальну та тягне за собою колективні наслідки, несумісні з принципом індивідуальності кримінальної відповідальності. Призначення урядових уповноважених, відтак, становлять *sui generis* форму центрального втручання, яка перевищує конституційні межі адміністративної опіки і тому потребує скасування. Висновки статті виходять за межі турецького кейсу: запропонована рамка чотирьох оптик адміністративної опіки може застосовуватися до інших юрисдикцій, де надзвичайні правові режими впливають на місцеве самоврядування, зокрема й у контексті пост-конфліктного відновлення повноважень обраних органів громади.

Ключові слова: адміністративна опіка, адміністративна домінація, призначення урядових уповноважених, місцева демократія, автономія, централізація держави, Турецька Республіка.

Стаття надійшла до редакції 28.02.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 10.04.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-12>
УДК 351.86:658.562:355.12:616.89-08

Васильковський Олександр Тимофійович,
доктор філософії з публічного управління та адміністрування,
начальник відділу психологічного відновлення та реінтеграції
Управління психологічного забезпечення Міністерства оборони України, полковник ЗСУ
проспект Повітряних Сил, 6, м. Київ, 03168, Україна
e-mail: alexvas130280@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6456-7167>

Аймедов Костянтин Володимирович,
доктор медичних наук, професор, психіатр, медичний психолог,
начальник відділу планування та розвитку спроможностей військової медицини –
заступник начальника Військово-медичного управління Міністерства оборони України,
підполковник медичної служби
проспект Повітряних Сил, 6, м. Київ, 03168, Україна
e-mail: psyhotip@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2577-0151>

СПЕЦИФІКАЦІЯ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПОСЛУГИ ПСИХОЛОГІЧНОГО ВІДНОВЛЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Анотація. Стаття присвячена науковому обґрунтуванню структури, змісту та ключових проєктних рішень Специфікації послуги психологічного відновлення військовослужбовців, розробленої авторами у рамках підготовки пілотного експерименту із закупівлі відповідних послуг за бюджетні кошти за участю Міністерства оборони України. Емпіричною основою дослідження є два нормативних документи: проєкт Постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проєкту щодо вдосконалення системи психологічного відновлення військовослужбовців» разом із Порядком реалізації та проєкт Специфікації послуги психологічного відновлення. Методологічну основу складають модель «структура – процес – результат» А. Донабедіана, теорія «принципал – агент» та концепція knowledge translation I. Грема. Проаналізовано місце Специфікації у нормативній вертикалі пілотного експерименту (постанова → порядок → специфікація → індивідуальний план) та обґрунтовано її потрійну функцію: стандарту якості, інструменту подолання інформаційної асиметрії між замовником і надавачем та «перекладача» доказових клінічних рекомендацій у закупівельні вимоги. Проведено порівняльний аналіз із міжнародними аналогами (Performance Work Statement системи VA/DoD США, NATO AMedP-8.6, NHS England service specifications, канадська модель OSI Clinics, Quality Assurance Policy Міноборони Ізраїлю). Ідентифіковано три оригінальних проєктних рішення, що не мають

Як цитувати: Васильковський О. Т., Аймедов К. В. Специфікація як механізм забезпечення якості послуги психологічного відновлення військовослужбовців у публічному управлінні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 236–255. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-12>

In cites: Vasytkovsky, O.T., Aymedov, K.V. (2026). Specification as a Quality Assurance Mechanism for Military Personnel Psychological Recovery Services in Public Administration. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 236–255. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-12> [in Ukrainian].

прямих аналогів: конструкцію «відкритого переліку з доказовим порогом» для психотерапевтичних методів, включення зовнішньої супервізії з подвійною функцією та деталізовані інфраструктурні вимоги з урахуванням специфіки воєнного стану. Обґрунтовано три ключових «точки перекладу» доказових стандартів у закупівельні вимоги: формування переліку методів, побудову системи оцінювання та нормування складу мультидисциплінарної команди.

Ключові слова: специфікація послуги, психологічне відновлення військовослужбовців, публічне управління якістю, пілотний експеримент, доказовий підхід, мультидисциплінарна команда, закупівля послуг.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. При вирішенні проблеми організації психологічного відновлення військовослужбовців Збройних Сил України – а йдеться про понад мільйон чинних військовослужбовців та сотні тисяч демобілізованих і тих, хто демобілізуватиметься найближчими місяцями відповідно до Закону України «Про мобілізацію» в умовах триваючої повномасштабної війни, з яких, за різними експертними оцінками, від 30 до 50 відсотків потребуватимуть тієї чи іншої форми психологічної допомоги – одним з ключових і досі невирішених питань є питання стандартизації самої послуги.

На наше переконання, стандартизація послуги психологічного відновлення визначається здатністю відповідного нормативного документа – специфікації – дати формалізовану і підтверджену відповідь на цілий ланцюжок взаємопов'язаних запитань: що саме держава купує, коли виділяє бюджетні кошти на психологічне відновлення, з яких обов'язкових компонентів ця послуга складається, якими доказовими методами надається і за якими вимірюваними критеріями оцінюється її результативність. Йдеться, по суті, про «специфікацію як рецепт», а не про «гроші як ліки»: без формалізованого опису змісту послуги будь-яке бюджетне фінансування залишатиметься або непрозорим, коли кошти виділяються без чітких вимог до змісту, або недовірливим, коли вимоги є суто формальними і не відображають реального змісту доказової клінічної практики. Масштаб проблеми при цьому є колосальним: скринінги груп контролю бойового стресу при ротаціях бригад, дані психологічних служб і статистика звернень до цивільних закладів фіксують стійке зростання потреби, а механізм пілотного експерименту із закупівлі послуг за бюджетною програмою 2101020 «Забезпечення діяльності Збройних Сил України» вже задекларований на рівні проєкту постанови Кабінету Міністрів України. Однак стандартизований «продукт», який можна було б закуповувати у надавачів різних форм власності із гарантією якості та можливістю верифікації виконання, – відсутній. Вважаємо необхідним, проте не достатнім лише політичне рішення про виділення коштів – без специфікації послуги як інструменту публічного управління якістю таке рішення не забезпечить ні прозорості використання бюджетних ресурсів, ні контрольованої результативності для отримувачів.

Принципово, що зазначена проблема не є виключно українською, хоча саме Україна першою зіткнулася з нею у такому масштабі і з такою гостротою. Поточна безпекова ситуація в Європі – збільшення чисельності збройних сил Фінляндією і Польщею, нарощування оборонних бюджетів країнами Балтії, оголошені Німеччиною і Францією плани щодо посилення обороноздатності, вступ Швеції до НАТО – вказує на те, що проблема масової бойової психотравми та, відповідно, потреби у стандартизованому психологічному відновленні особового складу стане актуальною для значно ширшого кола європейських

країн у разі подальшої ескалації конфлікту з Російською Федерацією, ймовірність якого визнається високою у стратегічних документах Альянсу починаючи з Мадридського саміту НАТО 2022 року. Водночас досвід країн з тривалий час функціонуючими системами ветеранської підтримки – передовсім США та Ізраїлю – переконливо демонструє, що значні і стабільні обсяги фінансування самі по собі не гарантують якості послуг за відсутності детальних специфікацій їх змісту.

Відомі проблеми американської системи Veterans Health Administration, зокрема – скандал 2014 року із фальсифікацією часу очікування у медичних закладах VA, критичні висновки британського Defence Committee щодо невідповідності реабілітаційних послуг реальним потребам ветеранів операцій в Афганістані та Іраку є, на думку авторів, наслідком не стільки браку ресурсів, скільки браку або недостатньої деталізації специфікацій того, що саме надавач зобов'язаний забезпечити і за якими критеріями це перевіряється. Тим самим, для європейських країн, які вже зараз нарощують свої збройні сили і мають готуватися до потенційної потреби у масовому психологічному відновленні, український досвід розробки специфікації послуги набуває не лише порівняльного, а й безпосередньо прикладного значення як один із перших в Європі прецедентів формалізації такої послуги для цілей бюджетної закупівлі в умовах діючого воєнного стану.

Разом з тим слід наголосити, що розробка специфікації послуги психологічного відновлення є задачею, яка не може бути зведена до жодного окремого дисциплінарного поля і лежить на перетині щонайменше трьох з них: а) публічного управління – в частині побудови закупівельного механізму, який долає інформаційну асиметрію між замовником (Міноборони) і надавачем послуги, тобто забезпечує перевірену якість в умовах контрактної моделі, де замовник не керує надавачем безпосередньо, а купує у нього послугу за бюджетні кошти, б) доказової клінічної психології та медицини – в частині відбору науково обґрунтованих методів діагностики (PCL-5, GAD-7, PHQ-9 та ін.) і психотерапії (когнітивно-поведінкова терапія, десенсибілізація та репроцесуалізація рухом очей, тілесно-орієнтовані підходи та ін.) і їх «перекладу» з мови клінічних рекомендацій та настанов (VA/DoD Clinical Practice Guideline, NICE NG116, наказ МОЗ від 13.12.2023 № 2118 «Про організацію надання психосоціальної допомоги населенню») у мову закупівельних вимог до надавача, в) організаційного проектування – в частині нормування складу і компетенцій мультидисциплінарної команди фахівців, визначення просторових, безпечових та побутових стандартів для надавача з урахуванням специфічних і унікальних для міжнародної практики умов воєнного стану, як-от вимоги до укриття (ДБН В.2.2-5:2023), цілодобова готовність до невідкладної допомоги, харчування за нормами постанови КМУ від 29.03.2002 р. № 426. Вирішення цієї тричленної задачі і є предметом даної статті, в якій авторами обґрунтовуються ключові проектні рішення Специфікації послуги психологічного відновлення військовослужбовців, розробленої у рамках підготовки пілотного експерименту за участю Міністерства оборони України.

Ступінь розробленості проблеми і аналіз останніх досліджень.

Сучасні проблеми забезпечення якості публічних послуг у сфері охорони психічного здоров'я військовослужбовців активно розглядаються у кількох дисциплінарних площинах, які, однак, рідко перетинаються між собою – що, на наше переконання, і є головною перешкодою для побудови цілісного інстру-

менту стандартизації послуги. Класична для управління якістю у сфері охорони здоров'я тріада «структура – процес – результат», запропонована А. Донабедіаном [6] і розвинута згодом С. Кемпбеллом та Дж. Мейнцом [4], залишається найбільш визнаною методологічною рамкою оцінки якості медичних та реабілітаційних послуг. Водночас у контексті публічного управління ця модель потребує доповнення інструментарієм контрактних відносин, розробленим у межах концепції нового публічного менеджменту К. Худом [9] та нового публічного врядування С. Осборном [14], де держава виступає не виконавцем, а замовником послуги із відповідними ризиками інформаційної асиметрії між принципалом і агентом.

Окремий потужний потік досліджень стосується доказового підходу до психологічного відновлення військовослужбовців. Оновлені у 2023 році спільні клінічні настанови Департаменту у справах ветеранів та Міністерства оборони США (VA/DoD Clinical Practice Guideline for Management of PTSD) [18] формують, по суті, еталонний клінічний периметр якості, надаючи сильні рекомендації виключно мануалізованим травмофокусованим психотерапіям – когнітивно-процесуальній терапії, пролонгованій експозиції та десенсибілізації і репроцесуалізації рухом очей (EMDR). Аналогічні за спрямованістю, хоча відмінні за структурою, рекомендації містить стандарт НАТО AMedP-8.6 «Forward Mental Healthcare» (STANAG 2564) [12], який операціоналізує якість психологічних послуг через доктрину PIES (Proximity, Immediacy, Expectancy, Simplicity), жорсткі клінічні таймлайни та обов'язковий моніторинг результатів. Емпіричне підтвердження ефективності такого стандартизованого підходу надає дослідження М. Аракеяна та співавторів [3], які на матеріалі вибірки військовослужбовців з ПТСР продемонстрували статистично значуще зниження симптомів інтрузії, уникнення, гіперзбудливості та депресії при застосуванні протоколів НАТО.

В Україні нормативним фундаментом організації психосоціальної допомоги є наказ МОЗ від 13.12.2023 № 2118 «Про організацію надання психосоціальної допомоги населенню» [2], який легітимізує широкий спектр втручань від індивідуального консультування до психотерапії посттравматичних стресових розладів. Проте, на думку авторів, цей документ, при всій його прогресивності, не містить детальних чи операційно прописних вимог до конкретної послуги для специфічної цільової групи – військовослужбовців із бойовою психотравмою: у ньому відсутні алгоритми оцінки ефективності, часові рамки надання послуги, кількісні нормативи та вимоги до інфраструктури надавача. Окремі аспекти реабілітації комбатантів вивчалися В. Трофименком, О. Акімовим, О. Блудю та ін. у контексті соціальної роботи, публічного адміністрування та клінічної психології відповідно, проте ці дослідження зосереджуються або на загальнотеоретичних питаннях якості публічних послуг, або на клінічних аспектах відновлення, не торкаючись проблеми «перекладу» доказових стандартів у закупівельну документацію. Концептуальну рамку такого «перекладу» пропонує модель knowledge-to-action І. Грема та співавторів [7], яка описує цикл трансформації наукових знань в управлінські інструменти через послідовні етапи синтезу, адаптації до контексту та імплементації.

Найбільш близьким до предмета даної статті є нещодавнє власне дослідження автора [1], який вперше застосував стейкхолдерський підхід до аналізу пілотного експерименту з психологічного відновлення військовослужбовців в Україні і запропонував чотирирівневу модель узгодження інтересів. Зокрема,

у цій роботі було виявлено структурні розриви в архітектурі експерименту: номінальну участь МОЗ, відсутність формалізованих критеріїв оцінки результативності послуги та брак механізмів зворотного зв'язку від отримувачів. Однак зазначене дослідження зосереджене на інституційній архітектурі пілотного експерименту і не аналізує зміст специфікації послуги як окремого управлінського інструменту. Повчальним у цьому контексті є також досвід Ізраїлю, де стрімке залучення цивільного сектору до відновлення ветеранів ЦАХАЛ після 7 жовтня 2023 року без попередньо встановлених специфікацій призвело, як зафіксовано у спеціальному звіті Державного контролера Ізраїлю [15], до серйозної дисперсії якості послуг та застосування невалідизованих практик.

Таким чином, існує і міжнародна практика специфікацій послуг (Performance Work Statement у системі VA/DoD, STANAG у системі НАТО, Quality Assurance Policy Міноборони Ізраїлю), і доказова база для методів психологічного відновлення, і досвід нормування мультидисциплінарних команд, однак їх інтеграція в єдиний закупівельний документ для конкретного контексту – українських військовослужбовців, воєнного стану, бюджетного фінансування через механізм пілотного експерименту – є оригінальною управлінською задачею, яка потребує окремого наукового обґрунтування і якій присвячена дана стаття.

Метою статті є наукове обґрунтування структури, змісту та ключових проектних рішень Специфікації послуги психологічного відновлення військовослужбовців як інструменту публічного управління якістю, побудованого на засадах доказового підходу, в умовах пілотного експерименту із закупівлі послуг за бюджетні кошти. Подальша аргументація подається у такій логіці:

1. аналіз місця і функцій Специфікації у нормативній вертикалі пілотного експерименту та наукове обґрунтування її ключових проектних рішень – від системи оцінювання і переліку доказових методів до складу мультидисциплінарної команди та інфраструктурних вимог до надавача;

2. інтерпретація Специфікації через визнані теоретичні рамки публічного управління та управління якістю з метою демонстрації методологічної обґрунтованості прийнятих рішень.

Методологія та емпірична база дослідження. Емпіричною основою дослідження є два нормативних документи, розроблених авторами у рамках підготовки пілотного експерименту за участю Міністерства оборони України: проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо вдосконалення системи психологічного відновлення військовослужбовців» разом із Порядком реалізації експериментального проекту, а також Специфікація послуги психологічного відновлення військовослужбовців. Перший документ встановлює інституційну рамку експерименту – учасників, механізм фінансування, порядок відбору надавачів та оплати послуг. Другий деталізує зміст послуги – кадрове забезпечення, мінімальний перелік заходів, кількісні нормативи, вимоги до інфраструктури надавача. По суті, Специфікація є тим документом, де загальні положення Порядку набувають операціонального змісту і стають верифікованими.

Для вирішення першого завдання авторами застосовано модель «структура – процес – результат» А. Донабедіана [6] як методологічну рамку аналізу внутрішньої архітектури Специфікації, а також елементи теорії «принципал – агент» для пояснення функцій Специфікації як інструменту подолання ін-

формаційної асиметрії між замовником і надавачем послуги. Для вирішення другого завдання використано концепцію knowledge translation [7] як «рамку» аналізу «перекладу» клінічних рекомендацій (VA/DoD CPG [18], NATO AMedP-8.6 [12], наказ МОЗ № 2118 [2]) у закупівельні вимоги.

Методи дослідження включають: аналіз нормативних документів, порівняльний аналіз із міжнародними аналогами специфікацій послуг (Performance Work Statement системи VA/DoD, стандарти NATO, Quality Assurance Policy Міноборони Ізраїлю), а також системний аналіз взаємозв'язків між компонентами Специфікації.

Дослідження має, звичайно, і певні обмеження. Напр., специфікація аналізується на етапі проектування, до початку її практичного застосування, що не дозволяє оцінити ефективність прийнятих рішень в реальних умовах. Однак саме на етапі проектування наукове обґрунтування є найбільш затребуваним, оскільки після затвердження документа можливості для його коригування суттєво зужуються.

Виклад основного матеріалу. Передовім визначимося зі специфічним термінологічним апаратом та місцем Специфікації у нормативній архітектурі пілотного експерименту. У статті під «специфікацією послуги» розуміється деталізований нормативно-технічний документ, що визначає обов'язковий зміст, обсяг, методи, кадрові та інфраструктурні вимоги до послуги психологічного відновлення і є невід'ємним додатком до договору між уповноваженим органом Міноборони та надавачем послуги, а під «пілотним експериментом» – дворічний експериментальний проект із закупівлі послуг психологічного відновлення військовослужбовців за рахунок коштів державного бюджету (бюджетна програма 2101020) у надавачів різних форм власності відповідно до проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо вдосконалення системи психологічного відновлення військовослужбовців».

Подальша аргументація подається у такій логіці:

1. розкриття місця Специфікації у нормативній вертикалі пілотного експерименту та обґрунтування її функцій як інструменту подолання інформаційної асиметрії між замовником і надавачем;

2. наукова інтерпретація внутрішньої архітектури Специфікації через модель А. Донабедіана [6] та концепцію knowledge translation І. Грема [7] з порівнянням ключових проектних рішень із міжнародними аналогами.

Для вирішення першого завдання звернемося до аналізу нормативної «вертикалі» пілотного експерименту. Проект Постанови КМУ встановлює загальну рамку: погодження з пропозицією Міноборони, дворічний термін, визначення координатора та зобов'язання щодо звіту за результатами. Порядок реалізації експериментального проекту, затверджений як додаток до Постанови, деталізує механізм – учасників (п. 4), порядок відбору надавачів (пп. 9–13), процедуру направлення військовослужбовців (пп. 14–17), триетапне оцінювання (п. 18), фінансування (пп. 24–29) та моніторинг (п. 30). Однак Порядок свідомо не деталізує зміст самої послуги, делегуючи це Специфікації через пряме посилання у п. 7 («затверджує специфікації») та п. 20 («склад послуги визначається специфікацією»). Таким чином, Специфікація є тим документом, де загальні положення Порядку набувають операціонального змісту, а абстрактні вимоги якості – конкретних вимірюваних параметрів. Нижче по вертикалі знаходиться індивідуальний план послуги (п. 18 Порядку, Додаток 1

до Специфікації) – документ, що формується вже для конкретного отримувача на основі вхідного оцінювання.

По суті, ця чотирирівнева вертикаль – Постанова → Порядок → Специфікація → Індивідуальний план – є інструментом послідовного звуження дискреційного простору надавача. Кожен наступний рівень зменшує інформаційну асиметрію між замовником і надавачем, перетворюючи неспостережувані характеристики послуги у верифіковані: Постанова фіксує політичну волю, Порядок – інституційні правила гри, Специфікація – технічний стандарт того, що саме купується, а Індивідуальний план – персоналізований протокол для конкретного отримувача. Принципово, що без Специфікації ця вертикаль має структурний розрив: Порядок визначає хто, як і за які кошти, але не визначає що – і саме цей розрив створює простір для опортуністичної поведінки надавача.

Тут вважаємо за необхідне зупинитися на порівняльному аналізі підходів до організації та забезпечення якості психологічного відновлення військовослужбовців, що склалися в різних країнах, оскільки жоден з них не є універсальним і кожен відображає специфічну інституційну культуру тієї чи іншої системи оборони та охорони здоров'я. Авторами виділено щонайменше п'ять принципово відмінних моделей.

Перша – модель контрактного управління якістю через Performance Work Statement, що застосовується у системі VA/DoD (США) і базується на жорсткому закупівельному документі з вбудованим планом нагляду за якістю (QASP) та прив'язкою до клінічних настанов [18]. Її головна перевага – максимальна верифікованість кожного елемента послуги; обмеження – надзвичайна бюрократична складність, яка, за висновками Комісії з питань ветеранських справ Сенату США, сама по собі стає бар'єром доступу для невеликих надавачів та створює затримки у наданні допомоги [16]. Друга – модель комісіонування (commissioning), характерна для Національної служби здоров'я Англії (NHS England), де регіональні комісіонери розробляють service specifications для закупівлі послуг у незалежних трастів та приватних провайдерів із прив'язкою до Outcome Frameworks [13]. Перевагою є гнучкість і орієнтація на результат, обмеженням – залежність від кваліфікації самих комісіонерів та складність стандартизації між регіонами. Третя – модель централізованого державного надання, яка домінувала в Ізраїлі до реформи «Nefesh Achat» 2022 року через мережу клінік Департаменту реабілітації Міноборони [15], і яка, як показала практика після 7 жовтня 2023 року, не витримує стрімкого масштабування при різкому зростанні потреби. Четверта – модель спеціалізованих клінік операційного стресу (OSI Clinics) у Канаді, де Department of Veterans Affairs Canada забезпечує мультидисциплінарне лікування ПТСР через мережу з 11 спеціалізованих клінік із жорстко стандартизованим протоколом та обов'язковим застосуванням доказових методів [19]. П'ята – модель, характерна для Республіки Корея та Японії, де психологічне відновлення інтегровано у госпітальну систему збройних сил і надається переважно штатними військовими лікарями без залучення зовнішніх надавачів, що забезпечує контроль, але суттєво обмежує спроможність і різноманітність підходів [10].

На думку авторів, жодна з цих моделей не може бути механічно перенесена на український контекст з двох причин: по-перше, Україна перебуває у стані активного воєнного конфлікту, тоді як усі згадані системи розроблялися для мирного часу або для «малих» операційних контингентів; по-друге,

масштаб потреби (понад мільйон чинних військовослужбовців) виключає і суто централізоване надання (ізраїльський та східноазіатський варіанти), і повну залежність від обмеженої кількості спеціалізованих клінік (канадський варіант). Саме тому обрана для пілотного експерименту контрактна модель із залученням надавачів різних форм власності є, вважаємо, оптимальною за умови наявності детальної специфікації, яка, на відміну від американського PWS, має бути простішою для розуміння і менш бюрократизованою, але, на відміну від ізраїльської практики, – достатньо конкретною, щоб виключити застосування невалідизованих методів.

Зараз перейдемо до вирішення другого завдання – наукової інтерпретації внутрішньої архітектури Специфікації. Авторами проведено систематизацію змісту Специфікації за моделлю А. Донабедіана [6], результати якої наведено у таблиці 1. Ця систематизація демонструє, що Специфікація, хоча і є закупівельним документом, побудована за логікою управління якістю медичної послуги: вона нормує структуру (хто і де надає), процес (що і як надається) та результат (як вимірюється ефективність).

Таблиця 1. Систематизація змісту Специфікації послуги психологічного відновлення за моделлю А. Донабедіана «структура – процес – результат»

Table 1. Classification of the content of the Psychological Recovery Service Specification based on A. Donabedian's "structure-process-outcome" model

Вимір якості за Донабедіаном Quality Measurement According to Donabedian	Розділ Специфікації Specifications Section	Зміст Contents
1) Структура (Structure)	Розділ 2 «Кадри в забезпеченні та МДК»	Мінімальний склад МДК: психологи/психотерапевти (≥ 2), клінічний психолог (≥ 1), психосоціальний працівник (≥ 1), сімейний лікар (≥ 1), медсестра (≥ 1), голова МДК (1). Вимоги до НРК, спеціальностей, документального підтвердження навчань за доказовими програмами
2) Структура (Structure)	Розділ 5 «Вимоги до надавача» (пп. 1–16)	Ліцензія на медичну практику; просторові нормативи (кімнати $\geq 10/14$ м ² , кабінети ≥ 12 м ² , групові ≥ 18 м ² , спортзал ≥ 20 м ²) з посиланнями на ДБН В.2.2-5:2023); харчування за нормами постанови КМУ № 426; цілодобова готовність невідкладної допомоги
3) Процес (Process)	Розділ 3 «Мінімальний зміст послуги» (пп. 1–14)	14 обов'язкових компонентів: психодіагностика (PCL-5, GAD-7, PHQ-9), індивідуальний план, індивідуальні сесії (КПТ, EMDR, тілесно-орієнтована терапія, АСТ, логотерапія та ін.), групова робота, психоедукація, зовнішня супервізія, фізкультурно-оздоровчі та творчі заходи, захист персональних даних
4) Процес (Process)	Розділ 4 «Кількісні нормативи»	Мінімуми для 7- та 14-денного курсу: індивідуальні сесії ($\geq 2 / \geq 3$), групові заняття ($\geq 3 / \geq 5$), фізична активність (3–7 / 6–14 занять), супервізія (групова 1 раз на 2 тижні, індивідуальна за запитом)
5) Результат (Outcome)	Розділ 3, п. 1; п. 18 Порядку	Триетапне оцінювання: вхідне (перші 24 год.) → проміжне (7-й день для 14-денного курсу) → заключне (останні 1–2 дні). Базовий пакет: PCL-5, GAD-7, PHQ-9; додатковий інструментарій за потреби

*Джерело: систематизація О. Васильковського на основі проекту Специфікації послуги психологічного відновлення військовослужбовців та проекту Порядку реалізації експериментального проекту.

*Source: Compiled by O. Vasylovsky based on the draft Specifications for Psychological Recovery Services for Military Personnel and the draft Procedure for Implementing the Pilot Project.

Дана систематизація дозволяє зробити кілька принципових спостережень. Компонент «структура» є найбільш деталізованим – і це не випадковість, а свідоме проєктне рішення: саме на етапі відбору надавача (пп. 9–13 Порядку) замовник має найбільший ризик потрапити на некваліфікованого виконавця, і структурні вимоги Специфікації виконують функцію вхідного бар'єру, що зменшує цей ризик ще до початку надання послуги. Компонент «процес» побудований за принципом, який автори пропонують називати «відкритим переліком з доказовим порогом»: Специфікація містить конкретний перелік методів із доведеною ефективністю (розділ 3, п. 4), але доповнює його формулою «та інші методи психотерапії з доведеною ефективністю, що мають доказову базу міжнародних досліджень та рекомендовані міжнародними протоколами». За Т. Грінхалф та співавторами [8], які досліджували проблему впровадження доказових практик у складних адаптивних системах, жорстко закритий перелік втручань часто призводить до «паралічу імплементації» – коли формальна відповідність протоколу підміняє клінічне мислення; водночас повністю відкритий перелік, як показує ізраїльський досвід [15], створює простір для псевдонаукових практик. Обрана конструкція, на наше переконання, є спробою знайти баланс між цими крайнощами. Компонент «результат» операціоналізований через стандартизовані валідовані інструменти (PCL-5, GAD-7, PHQ-9), що, як зазначають [5] у контексті рутинного моніторингу результатів (routine outcome monitoring), виконує подвійну функцію – клінічну (зворотний зв'язок для терапевта щодо динаміки стану) і управлінську (підстава для верифікації ефективності послуги замовником). Вибір саме цих інструментів обґрунтовується їх відповідністю наказу МОЗ № 2118 [2], міжнародною валідацією та чутливістю до змін при повторних вимірюваннях.

Для глибшого розуміння проєктних рішень Специфікації авторами проведено порівняльний аналіз із ключовими міжнародними аналогами, результати якого наведено у таблиці 2.

На основі проведеного порівняння авторами зроблено висновок, що українська Специфікація є збалансованим документом, який увібрав переваги різних підходів, і це є логічним наслідком хронології її розробки. Зокрема: а) конструкція «відкритого переліку з доказовим порогом» є гнучкішою за закритий перелік VA/DoD, зберігаючи контроль якості, б) включення зовнішньої супервізії є елементом, який з-поміж розглянутих аналогів у порівнянні формі присутній лише у британській та канадській моделях, але в українському варіанті вона додатково виконує управлінську функцію моніторингу, в) інфраструктурні вимоги з конкретними ДБН-посиланнями та вимогою укриття (ДБН В.2.2-5:2023) не мають аналогів і відображають унікальний контекст надання послуги в умовах діючого воєнного стану. Водночас, як зазначає Р. Ульріх у класичному дослідженні впливу фізичного середовища на результати лікування [17], просторові характеристики закладу є не лише побутовою, а й терапевтичною змінною – що додатково обґрунтовує детальність інфраструктурних вимог Специфікації.

Окремого обґрунтування потребують три найбільш складних проєктних рішення Специфікації, кожне з яких є результатом балансування між суперечливими вимогами.

Таблиця 2. Порівняння ключових елементів Специфікації послуги психологічного відновлення з міжнародними аналогами

Table 2. Comparison of key elements of the Psychological Recovery Service Specification with international counterparts

Елемент специфікації Specification element	Україна (проект Специфікації) Ukraine (Draft Specification)	США (VA/DoD PWS + CPG) United States (VA/DoD PWS + CPG)	HATO (AMedP-8.6) NATO (AMedP-8.6)	Велика Британія (NHS service specification) [13] United Kingdom (NHS service specification) [13]	Канада (OSI Clinics) [17] Canada (OSI Clinics) [17]
Доказова база методів	Відкритий перелік з доказовим порогом: КПТ, EMDR, тілесно-орієнтована, АСТ та ін. + формула «інші з доведеною ефективністю»	Закритий перелік: сильна рекомендація СРТ, РЕ, EMDR; негативна – бензо-діазепіни	Доктрина PIES; рекомендовані trauma-focused CBT, EMDR	Перелік за NICE NG116; outcome-based commissioning	Стандартизований протокол на основі CPG
Діагностичний інструментарій	Базовий пакет PCL-5, GAD-7, PHQ-9 + додатковий за потреби	PCL-5, PHQ-9; CAPS-5 для досліджень	EPINATO, Mental Health Advisory Team	Outcome frameworks; IAPT dataset	PCL-5, PHQ-9 як стандарт
Кадрове забезпечення	МДК з 6 позицій; компетентнісний підхід; допуск ЦПД	Кваліфікаційний ценз: ABMS, NLN	Вимоги за Roles 1–4	Skill-mix за NICE guidelines	Мульти-дисциплінарна команда; штатні фахівці
Зовнішня супервізія	Групові 1/2 тижні + індивідуальна за запитом + щомісячний звіт	Peer review; clinical oversight	Не деталізовано	Clinical supervision policy	Обов'язкова клінічна супервізія
Інфраструктурні вимоги	Метражі, ДБН-посилання, укріття, харчування за військовими нормами	ADA compliance, VA standards	Вимоги за Role 1–3	CQC standards	Стандарти DVA facilities
Моніторинг якості	Перевірки Міноборони (п. 30); перерахунок відшкодування	QASP; фінансові санкції	Outcome Monitoring	CQC inspections; outcome-based payment	Шоквар-тальні звіти; peer audit

*Джерело: порівняльний аналіз О. Васильковського на основі проекту Специфікації, VA/DoD CPG 2023 [18], NATO AMedP-8.6 [12], NHS England Commissioning Framework [13], Canadian OSI Program [19].

*Source: Comparative analysis by O. Vasylovsky based on the draft Specification, VA/DoD CPG 2023 [18], NATO AMedP-8.6 [12], NHS England Commissioning Framework [13], and the Canadian OSI Program [19].

Перше – допуск цивільно-правових договорів для залучення фахівців МДК (розділ 2 Специфікації). Це рішення розширює пул потенційних надавачів в умовах гострого кадрового дефіциту воєнного часу, але одночасно ускладнює контроль якості. Специфікація компенсує цей ризик через компетентнісний підхід: вимоги сформульовані не через стаж чи посаду, а через НРК + спеціальність + документальне підтвердження навчань за доказовими програмами. Як зазначають [11], саме компетентнісний, а не статусний підхід до формування команди є визначальним фактором її результативності.

По суті, для Специфікації не має значення, яким чином фахівець пов'язаний з надавачем – має значення лише те, що він вміє і чим це підтверджено.

Друге – кількісні нормативи (розділ 4 Специфікації), сформульовані як мінімуми («не менше 2-х сесій за курс», «не менше 3-х сесій за курс»). Це рішення є результатом перетину двох логік: клінічної – де мінімум визначається мінімальною терапевтичною дозою, та управлінської – де мінімум є одиницею, що верифікується (перевіряється) при перевірці виконання договору (п. 30 Порядку) і слугує підставою для розрахунку тарифу (пп. 24–25 Порядку). Формулювання через мінімуми, а не через фіксовані обсяги, зберігає професійну автономію МДК відповідно до п. 20 Порядку.

Третє – харчування за нормами постанови КМУ від 29.03.2002 р. № 426 (розділ 5, п. 11 Специфікації). Це рішення виходить за межі суто побутового забезпечення: збереження військового стандарту харчування навіть у цивільному закладі є інструментом підтримки ідентичності і статусу військовослужбовця в період, коли він перебуває поза межами частини у формі службового відрадженьня (п. 16 Порядку).

Для ілюстрації практичної значущості Специфікації як управлінського інструменту змодельовано реалістичну ситуацію початку пілотного експерименту. Припустимо, що Постанова КМУ набула чинності у березні 2026 року, і відповідно до п. 4(2) Міноборони має не пізніше ніж за два місяці розробити і затвердити нормативно-правові акти, визначені Порядком, – тобто до травня 2026 року. Координатор від Міноборони стикається з такою послідовністю управлінських задач: спочатку – затвердження Специфікації, тарифів, примірного договору та методичних рекомендацій щодо відбору військовослужбовців (п. 7 Порядку); далі – уповноважений орган формує оголошення про укладення договорів (п. 11), і перші надавачі подають заяви в електронній формі (п. 12) з десятиденним строком розгляду (п. 13). Вже на цьому етапі Специфікація працює як фільтр: надавач, який не має ліцензії на медичну практику зі спеціальностями «загальна практика – сімейна медицина» та «медична психологія» (розділ 5, п. 1 Специфікації), або не здатний забезпечити укриття відповідно до ДБН В.2.2-5:2023 (розділ 5, п. 13), відсіюється ще до укладення договору.

Паралельно групи контролю бойового стресу проводять скринінг під час ротацій бригад (п. 14 Порядку), офіцери-психологи формують рекомендації, а командири видають направлення (п. 16). Перші отримувачі прибувають до надавача, де протягом 24 годин багатодисциплінарна команда проводить вхідне оцінювання за базовим пакетом PCL-5, GAD-7, PHQ-9 і формує індивідуальний план (п. 18 Порядку, розділ 3, п. 1 та п. 3 Специфікації).

Координатор Міноборони при цьому не втручається у клінічний процес, однак має дві «точки контролю»: щомісячний звіт надавача (п. 27 Порядку) та щомісячний звіт зовнішнього супервізора (розділ 3, п. 7 Специфікації) – по суті, два незалежних джерела інформації про якість послуги, що суттєво зменшують інформаційну асиметрію. Якщо за результатами моніторингу (п. 30 Порядку) виявлено відхилення – наприклад, надавач проводив менше двох індивідуальних сесій за 7-денний курс (що порушує мінімум, встановлений розділом 4 Специфікації) – здійснюється перерахунок розміру відшкодування, а у разі систематичних порушень – припинення договору (п. 31). Без Специфікації жоден з цих управлінських кроків не був би можливим, оскільки не існувало б перевіреного стандарту, відносно якого можна оцінити відхилення.

Зараз перейдемо до інтерпретації Специфікації через визнані теоретичні рамки публічного управління та управління якістю. На наше переконання, ця інтерпретація є необхідною не стільки для академічної повноти, скільки для того, щоб продемонструвати: кожне проєктне рішення Специфікації – від вибору конкретних психодіагностичних інструментів до визначення мінімальної площі кабінету для індивідуальної роботи – є не довільним, а таким, що випливає з методологічно обґрунтованої логіки.

Автором пропонується функціональна модель такої специфікації як адекватного нинішньому часу інструменту публічного управління якістю послуги, яка інтегрує три теоретичні рамки: а) модель «структура – процес – результат» А. Донабедіана як «рамку» внутрішньої архітектури Специфікації, б) теорію «принципал – агент» як рамку пояснення зовнішніх функцій Специфікації у відносинах між замовником (Міноборони через уповноважений орган) і надавачем, в) концепцію knowledge translation I. Грема та співавторів як рамку пояснення механізму «перекладу» клінічних рекомендацій у закупівельні вимоги. Ці три рамки не є паралельними – вони діють на різних рівнях однієї і тієї ж управлінської конструкції, і саме їх поєднання дозволяє побачити Специфікацію не як технічний документ, а як складний управлінський інструмент, що одночасно виконує кілька функцій. Графічна візуалізація цієї моделі наведена на рис. 1.

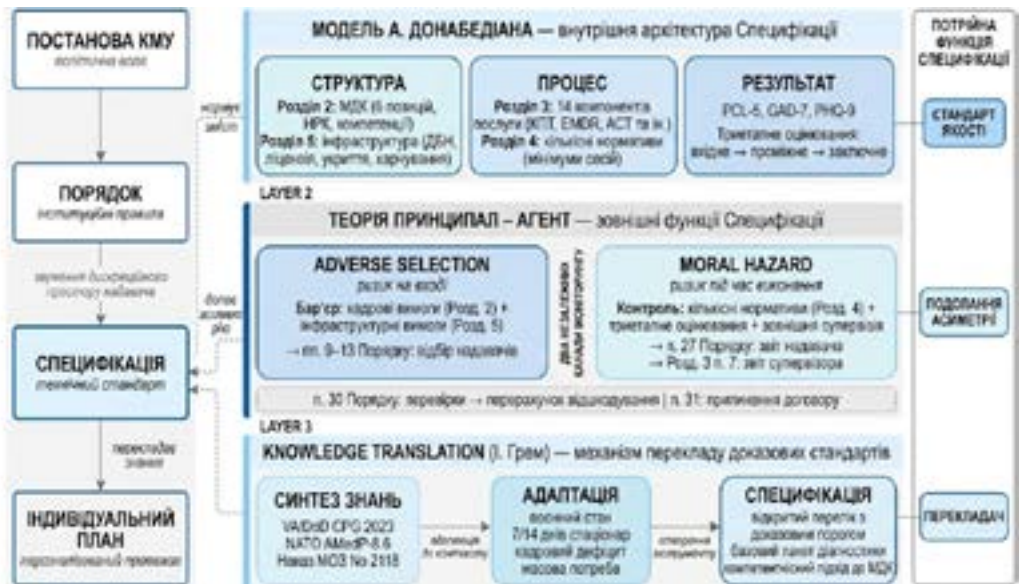


Рис. 1. Функціональна модель Специфікації послуги психологічного відновлення як інструменту публічного управління якістю (три інтегровані теоретичні рамки)

Fig. 1. Functional model of the Psychological Recovery Service Specification as a public quality management tool (three integrated theoretical frameworks)

*Джерело: розробка К. Аймедова.

*Source: developed by K. Aymedov.

Розглянемо кожну з теоретичних рамок у прив'язці до конкретних положень проєкту Порядку реалізації експериментального проєкту та проєкту Специфікації.

Модель А. Донабедіана як рамка внутрішньої архітектури. За цією моделлю будь-яка система забезпечення якості медичної чи реабілітаційної послуги описується через три виміри: структуру (ресурси, які забезпечують надання), процес (дії, що здійснюються під час надання) та результат (наслідки надання для отримувача). Проведений авторами аналіз (див. Таблицю 1 вище) засвідчив, що Специфікація побудована саме за цією логікою, хоча й не посилається на Донабедіана явно. Принципово, що ця відповідність не є випадковою: при розробці Специфікації автори виходили з того, що закупівельний документ має нормувати не лише «що купується» (перелік заходів), а й «чим забезпечується» (кадри, інфраструктура) і «як вимірюється результат» (діагностичний інструментарій, триетапне оцінювання) – і ця потрібна вимога природно відтворює донабедіанівську тріаду.

Однак вважаємо необхідним зазначити, що класична модель Донабедіана має обмеження у контексті закупівельних відносин: вона описує якість послуги «зсередини», з позиції клінічної системи, але не пояснює, яким чином ця якість стає спостережуваною для зовнішнього замовника. По суті, Донабедіан відповідає на запитання «з чого складається якісна послуга», але не відповідає на запитання «як замовник дізнається, що послуга є якісною». Саме тут виникає потреба у другій теоретичній рамці.

Теорія «принципал – агент» як рамка зовнішніх функцій Специфікації. У контексті пілотного експерименту Міноборони (через уповноважений орган) виступає принципалом – суб'єктом, який делегує надання послуги агенту (надавачу) і оплачує її за бюджетні кошти. Класична проблема цих відносин – інформаційна асиметрія: надавач завжди знає більше про реальну якість того, що він робить, ніж замовник. Ця асиметрія проявляється у двох формах: 1) «несприятливий відбір» (англ. *adverse selection*) – у першу чергу, це про ризик обрати некваліфікованого надавача на етапі укладення договору та 2) «моральний ризик» (ризик зниження якості після укладення договору, коли контракт вже діє).

Специфікація є інструментом подолання обох форм асиметрії, і це, на думку авторів, є її ключовою управлінською функцією, яка виходить за межі суто технічного опису послуги. Проти *adverse selection* працюють вимоги розділу 2 (кадрове забезпечення: конкретні вимоги до НРК, спеціальностей, документального підтвердження компетенцій) та розділу 5 (інфраструктурні вимоги: ліцензія, метражі, ДБН-посилання, наявність укриття) – вони створюють вхідний бар'єр, що відсіює некваліфікованих надавачів ще на етапі подання заяви (п. 12 Порядку) і розгляду документів уповноваженим органом (п. 13 Порядку, десятиденний строк). Проти «морального ризику» працюють кількісні нормативи розділу 4 (мінімуми індивідуальних сесій, групових занять, фізкультурно-оздоровчих заходів), триетапне оцінювання за стандартизованими інструментами (розділ 3, п. 1) та зовнішній нагляд (розділ 3, п. 7) – вони роблять процес надання послуги спостережуваним для замовника через щомісячні звіти надавача (п. 27 Порядку), звіти супервізора (розділ 3, п. 7 Специфікації) та перевірки Міноборони (п. 30 Порядку). Принципово, що ці два канали моніторингу – внутрішній (звіт надавача) і зовнішній (звіт супервізора) – є незалежними один від одного, що суттєво зменшує можливість маніпулювання інформацією з боку агента.

Слід окремо наголосити на ролі тарифного механізму у подоланні «морального ризику». Відповідно до пп. 24–25 Порядку, оплата здійснюється шляхом відшкодування за фактично наданий обсяг послуг на підставі тарифів, затверджених Міноборони, з можливістю коригувальних коефіцієнтів залежно від складності випадку. Кількісні нормативи Специфікації (розділ 4) у цьому контексті виконують функцію «нижньої межі» – мінімального обсягу послуги, за який здійснюється оплата. Якщо за результатами моніторингу (п. 30 Порядку) виявлено, що фактичний обсяг послуги нижчий за мінімум, встановлений Специфікацією, здійснюється перерахунок відшкодування, а надавач зобов'язаний повернути надмірно сплачені кошти протягом п'яти днів з моменту отримання вимоги. У разі систематичних порушень договір припиняється (п. 31 Порядку). Без Специфікації жоден із цих механізмів контролю не мав би точки відліку – не існувало б стандарту, відносно якого можна визначити «відхилення».

Концепція «переклад знань» (англ. knowledge translation) – це як своєрідна «рамка» «перекладу» доказових стандартів. Третя теоретична рамка пояснює, мабуть, найскладнішу частину Специфікації – яким чином клінічні рекомендації, розроблені міжнародними організаціями та науковими спільнотами (VA/DoD CPG, NATO AMedP-8.6, наказ МОЗ від 13.12.2023 № 2118), трансформуються у конкретні закупівельні вимоги. За моделлю «knowledge-to-action cycle» І. Грема, цей процес включає щонайменше три етапи: синтез знань (визначення доказової бази), адаптацію до контексту (врахування специфіки цільової групи, інституційного середовища, ресурсних обмежень) та створення інструменту (формулювання вимог у формі, придатній для контрактних відносин).

Далі, автором ідентифіковано три ключових «точки перекладу» у Специфікації, де цей цикл реалізується найбільш наочно.

Перша точка перекладу – формування переліку психотерапевтичних методів (розділ 3, п. 4 Специфікації). На етапі синтезу знань авторами було визначено перелік методів із найвищим рівнем доказовості за міжнародними настановами: когнітивно-поведінкова терапія у різних модифікаціях (включно з травмофокусованою КПТ, когнітивно-процесуальною терапією, наративно-експозиційною терапією, пролонгованою експозицією), «десенсибілізація» і «репроцесуалізація» рухом очей, терапія прийняття та відповідальності, тілесно-орієнтована терапія та інші методи з підтвердженою ефективністю. На етапі адаптації до контексту було враховано: стаціонарний формат надання (7 або 14 днів), багатодисциплінарний склад команди, наявність як психологів, так і лікарів у команді, а також необхідність поєднання високоінтенсивних (індивідуальна психотерапія) та низькоінтенсивних (психоедукація, групова підтримка, навички саморегуляції) втручань – з урахуванням того, що отримувачі перебувають у різних станах і не всі потребують глибокої травмофокусованої терапії вже з першого дня. На етапі створення інструменту було прийнято рішення про конструкцію «відкритого переліку з доказовим порогом» – конкретний перелік методів доповнений формулою «та інші методи з доведеною ефективністю, що мають доказову базу міжнародних досліджень та рекомендовані міжнародними протоколами». Ця формула, по суті, є контрактним еквівалентом клінічної рекомендації: вона не обмежує фахівця конкретним закритим списком, але встановлює доказовий поріг, нижче якого метод не може бути використаний у межах послуги, що оплачується за бюджетні кошти.

Друга точка перекладу – формування системи оцінювання (розділ 3, п. 1 Специфікації у зв'язці з п. 18 Порядку). Синтез знань: обрано базовий пакет з трьох інструментів – PCL-5 (посттравматичний стресовий розлад), GAD-7 (генералізований тривожний розлад), PHQ-9 (депресія) – які є найбільш перевіреними у міжнародній практиці, відповідають наказу МОЗ № 2118 і є достатньо компактними для проведення без спеціалізованого психолога-діагноста. Адаптація до контексту: триетапність оцінювання (вхідне протягом перших 24 годин → проміжне на 7-й день для 14-денного курсу → заключне в останні 1–2 дні) синхронізована з логікою Порядку: вхідне оцінювання є підставою для формування індивідуального плану (п. 18(1)), проміжне – для коригування плану (п. 18(2)), заключне – для формування рекомендацій подальшого супроводу (п. 18(3)) та, одночасно, для включення у звіт про надані послуги, який надавач подає уповноваженому органу до 5-го числа кожного місяця (п. 27 Порядку). Створення інструменту: конструкція «базовий пакет + додатковий інструментарій за потреби» дозволяє забезпечити порівнянність результатів між різними надавачами (всі використовують однаковий базовий пакет) і водночас зберегти можливість індивідуалізації діагностики (додаткові інструменти за клінічним рішенням МДК).

Третя точка перекладу – це уже нормування складу багатодисциплінарної команди (розділ 2 Специфікації). Синтез знань: мінімальний склад МДК визначено на основі аналізу функціональної необхідності кожної позиції для забезпечення повного циклу послуги – від психодіагностики до фізкультурно-оздоровчих заходів і невідкладної допомоги. Адаптація до контексту: допуск залучення фахівців на підставі цивільно-правових договорів (а не лише штатних працівників) є відповіддю на гострий кадровий дефіцит воєнного часу; включення психосоціального працівника як окремої позиції для низькоінтенсивних втручань (підготовка і супровід отримувачів до і після сесій психолога чи психотерапевта, психоедукація, навігація в системі допомоги) відображає етапність, закладену у самій логіці курсу – від стабілізації до опрацювання переживань і далі до розвитку стресостійкості (розділ 3, п. 3 Специфікації). Створення інструменту: вимоги до кожної позиції сформульовані через компетентнісний підхід – НРК + спеціальність + документальне підтвердження навчань за доказовими програмами – а не через стаж чи посадову назву, що робить їх перевіряємими і водночас достатньо гнучкими для різних організаційних форм надавачів.

Графічна візуалізація трьох точок перекладу та їх зв'язку з компонентами Специфікації і Порядку наведена на рис. 2.

Таким чином, проведена інтерпретація засвідчує, що Специфікація не є простим технічним описом послуги, а являє собою складний управлінський інструмент, який одночасно виконує три функції: функцію стандарту якості (за Донабедіаном – нормування структури, процесу і результату), функцію подолання інформаційної асиметрії (за теорією «принципал – агент» – вхідний бар'єр проти т.зв. «несприятливого відбору», система моніторингу проти т.зв. «морального ризику») та функцію «перекладача» (за Гремом – це трансформація доказових клінічних рекомендацій у мову контрактних зобов'язань, зрозумілу і для замовника, і для надавача). Вважаємо, що саме ця потрібна функціональність робить Специфікацію ключовим – і досі відсутнім – елементом інституційної архітектури пілотного експерименту з психологічного відновлення військовослужбовців.

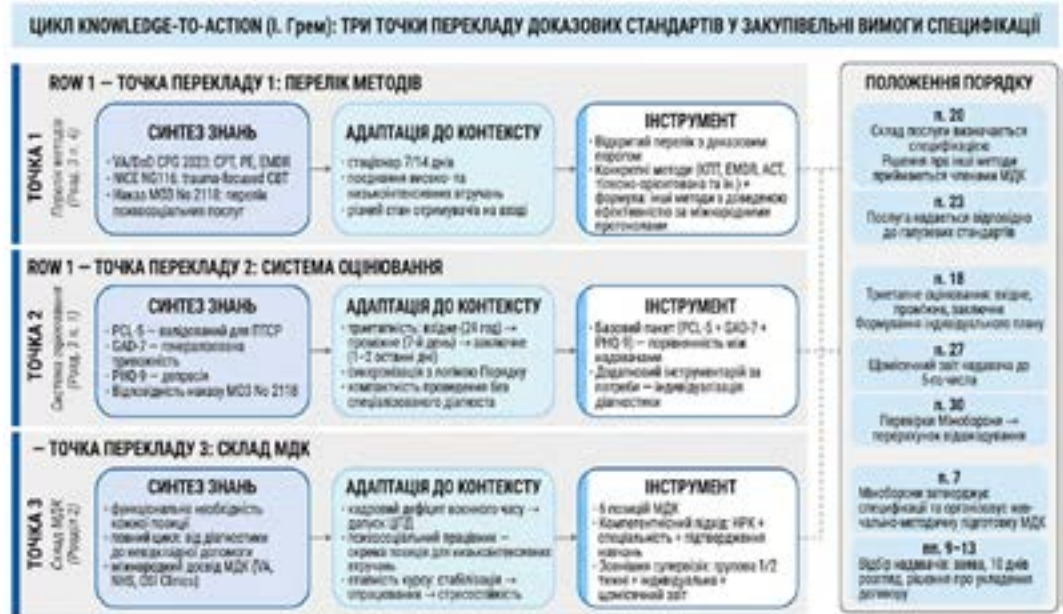


Рис. 2. Цикл «перекладу» доказових стандартів у закупівельні вимоги Специфікації (за моделлю knowledge-to-action І. Грем): три ключових точки перекладу та їх зв'язок із положеннями Порядку реалізації експериментального проекту

Fig. 2. The cycle of “translating” evidentiary standards into procurement requirements in the Specifications (based on I. Graham’s knowledge-to-action model): three key points of translation and their connection to the provisions of the Procedure for Implementing the Pilot Project

*Джерело: розробка К. Аймедова.

*Source: developed by K. Ayumedov.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших досліджень. На підставі проведеного дослідження авторами сформульовано такі висновки.

1) По-перше, Специфікація послуги психологічного відновлення військовослужбовців є не простим технічним додатком до договору, а ключовим і досі відсутнім елементом інституційної архітектури державної закупівлі реабілітаційних послуг в Україні. Проведена автором інтерпретація через три інтегровані теоретичні рамки (модель Донабедіана, теорія «принципал – агент», концепція knowledge translation) засвідчила, що Специфікація одночасно виконує потрібну функцію: стандарту якості (нормування структури, процесу і результату), інструменту подолання інформаційної асиметрії між замовником і надавачем (вхідний бар’єр проти adverse selection, два незалежних канали моніторингу проти moral hazard) та «перекладача» доказових клінічних рекомендацій у мову контрактних зобов’язань. Без цього документа нормативна вертикаль пілотного експерименту – Постанова → Порядок → Специфікація → Індивідуальний план – має структурний розрив, що робить контроль якості неможливим.

2) По-друге, слід наголосити, що розробка даної Специфікації не є ізолюваним академічним проектом, а є результатом неопублічної системної роботи, яка велася у Міністерстві оборони України протягом останніх 1-2 років.

Автор як безпосередній учасник цього процесу може засвідчити, що ідея закупівлі послуг психологічного відновлення у надавачів різних форм власності за бюджетні кошти пройшла тривалий шлях – від перших концептуальних обговорень у 2021–2023 роках, через формування робочих груп та аналіз міжнародного досвіду, до підготовки проєкту Постанови Кабінету Міністрів України та розробки власне Специфікації як її невід’ємного технічного додатку. Ці напрацювання мають, на наше переконання, реалістичну перспективу імплементації у 2026 році, і саме ця перспектива зумовила необхідність наукового обґрунтування прийнятих проєктних рішень до моменту затвердження документа – оскільки після затвердження можливості для коригування суттєво звужуються.

3) По-третє, проведений порівняльний аналіз з міжнародними аналогами (Performance Work Statement системи VA/DoD, NATO AMedP-8.6, NHS England service specifications, канадська модель OSI Clinics, Quality Assurance Policy Міноборони Ізраїлю) дозволив констатувати, що українська Специфікація є збалансованим документом, який увібрав переваги різних підходів і водночас містить елементи, що не мають прямих аналогів у міжнародній практиці. Зокрема, конструкція «відкритого переліку з доказовим порогом» для психотерапевтичних методів, включення зовнішньої супервізії з подвійною – клінічною та управлінською – функцією, а також деталізовані інфраструктурні вимоги з урахуванням специфіки воєнного стану (укриття за ДБН В.2.2-5:2023, харчування за військовими нормами постанови КМУ № 426) є оригінальними проєктними рішеннями, які відображають унікальний контекст, в якому Україна змушена розбудовувати систему психологічного відновлення – контекст активного воєнного конфлікту з масовою потребою та обмеженими інституційними ресурсами.

4) По-четверте, і це, мабуть, найважливіше – сам факт нинішньої розробки та наукового обґрунтування Специфікації дозволяє побачити і зафіксувати деякі речі, які без цього документа залишалися б непомітними і, мабуть, втраченими. Специфікація робить видимою різницю між «надавати психологічну допомогу» і «надавати послугу психологічного відновлення за визначеним стандартом» – різницю, яка є важливою для публічного управління, оскільки лише стандартизовану послугу можна закуповувати, верифікувати і масштабувати. Вона також робить видимими конкретні точки напруги між стандартизацією і професійною автономією, між контролем якості і доступністю послуги, між військовим і цивільним підходами до організації допомоги – точки, які потребують подальшого наукового аналізу вже на основі емпіричних даних функціонуючого експерименту.

Подальші дослідження вбачаються доцільними у напрямі наукового супроводу реалізації пілотного експерименту після затвердження Постанови КМУ, зокрема – аналізу практики застосування Специфікації різними надавачами, формування порогових значень ефективності послуги на основі зібраних даних триетапного оцінювання (PCL-5, GAD-7, PHQ-9) та порівняльного аналізу результатів 7- і 14-денних курсів, що створить емпіричну базу для вдосконалення Специфікації за результатами першого року експерименту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Васильковський О. Т. Стейкхолдерський підхід у публічному управлінні пілотним експериментом із відновлення психічного здоров'я військовослужбовців в Україні. *Державне будівництво*. 2025. № 2 (38). С. 443–465. <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-2-28>

2. Про організацію надання психосоціальної допомоги населенню : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13.12.2023 № 2118. Зареєстровано у Міністерстві юстиції України 25.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0126-24#Text>
3. Arakelyan M., Harutyunyan G., Khachatryan N. Compliance with the NATO Standards in the Field of Psychological Assistance for the Servicemen with Post-Traumatic Stress Disorder. *International Journal of Statistics in Medical Research*. 2021. Vol. 10. P. 96–104. <https://doi.org/10.6000/1929-6029.2021.10.13>
4. Campbell S. M., Roland M. O., Buetow S. A. Defining quality of care. *Social Science & Medicine*. 2000. Vol. 51, No. 11. P. 1611–1625. [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(00\)00057-5](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(00)00057-5)
5. Carlier I., van Eeden W. Routine Outcome Monitoring in Mental Health Care and Particularly in Addiction Treatment: Evidence-Based Clinical and Research Recommendations. *Journal of Addiction Research & Therapy*. 2017. №8/4. <https://doi.org/10.4172/2155-6105.1000332>
6. Donabedian A. The quality of care: How can it be assessed? *JAMA*. 1988. Vol. 260, No. 12. P. 1743–1748. <https://doi.org/10.1001/jama.1988.03410120089036>
7. Graham I. D., Logan J., Harrison M. B., Straus S. E., Tetroe J., Caswell W., Robinson N. Lost in knowledge translation: Time for a map? *Journal of Continuing Education in the Health Professions*. 2006. Vol. 26, No. 1. P. 13–24. <https://doi.org/10.1002/chp.47>
8. Greenhalgh T., Wherton J., Papoutsi C., Lynch J., Hughes G., A'Court C., Shaw S. Beyond adoption: A new framework for theorizing and evaluating nonadoption, abandonment, and challenges to the scale-up, spread, and sustainability of health technologies. *Journal of Medical Internet Research*. 2017. Vol. 19, No. 11. e367. <https://doi.org/10.2196/jmir.8775>
9. Hood C. A public management for all seasons? *Public Administration*. 1991. Vol. 69, No. 1. P. 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
10. Kim S. J., Park J. H. Military Mental Health Service Delivery in the Republic of Korea: Structure, Challenges, and Reform Directions. *Military Medicine*. 2022. Vol. 187, No. 9–10. P. e1124–e1130. <https://doi.org/10.1093/milmed/usab538>
11. Nancarrow S. A., Booth A., Ariss S., Smith T., Enderby P., Roots A. Ten principles of good interdisciplinary team work. *Human Resources for Health*. 2013. Vol. 11, No. 19. <https://doi.org/10.1186/1478-4491-11-19>
12. NATO Allied Medical Publication AMedP-8.6 Forward Mental Healthcare (STANAG 2564). NATO Standardization Office. URL: https://www.coemed.org/files/stanags/03_AMEDP/AMedP-8.6_EDB_V1_E_2564.pdf
13. NHS England. Service Specification for Adult Secure Mental Health Services. NHS Standard Contract. 2023. URL: <https://www.england.nhs.uk/commissioning/spec-services/>
14. Osborne S. P. The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London : Routledge, 2010. 432 p.
15. State Comptroller of Israel. The Nefesh Achat (One Soul) Reform – the Ministry of Defense's Treatment of the Disabled from the IDF and the Israel Security Forces : Special Report. 2024. URL: <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.01-74A/EN/2024-74A-401-Nefesh1-Taktzir-EN.pdf>
16. U.S. Senate Committee on Veterans' Affairs. Review of Veterans' Access to Mental Health Services Under Community Care : Hearing Report, 118th Congress. Washington, 2024.
17. Ulrich R. S. View through a window may influence recovery from surgery. *Science*. 1984. Vol. 224, No. 4647. P. 420–421. <https://doi.org/10.1126/science.6143402>
18. VA/DoD Clinical Practice Guideline Working Group. Management of Posttraumatic Stress Disorder and Acute Stress Disorder: Synopsis of the 2023 Guideline. *Annals of Internal Medicine*. 2023. Vol. 179, No. 7. P. 961–969. <https://doi.org/10.7326/M23-2757>
19. Veterans Affairs Canada. Operational Stress Injury (OSI) Clinics: Service Delivery Model. Government of Canada. 2023. URL: <https://www.veterans.gc.ca/eng/health-support/mental-health-and-wellness/understanding-mental-health/operational-stress-injury-clinics>

Конфлікт інтересів.

Автори заявляють, що конфлікту інтересів щодо публікації цього рукопису немає.

Стаття надійшла до редакції 30.03.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 02.05.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Vasytkovsky Oleksandr Tymofiyovych,

Head of the Department of Psychological Recovery and Reintegration of the Department of Psychological Support of the Ministry of Defense, Doctor of Philosophy in Public Management and Administration, colonel

6, Air Force Avenue, Kyiv, 03168, Ukraine

e-mail: alexvas130280@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6456-7167>

Aimedov Kostyantyn Volodymyrovych,

Doctor of Medical Sciences, Professor, Psychiatrist, Medical Psychologist, Head of the Department of Planning and Development of Military Medicine Capabilities - Deputy Head of the Military Medical Directorate of the Ministry of Defense of Ukraine, Lieutenant Colonel of the Medical Service

6, Air Force Avenue, Kyiv, 03168, Ukraine

e-mail: psyhotip@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2577-0151>

SPECIFICATION AS A QUALITY ASSURANCE MECHANISM FOR MILITARY PERSONNEL PSYCHOLOGICAL RECOVERY SERVICES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The article provides a scientific substantiation of the structure, content, and key design decisions of the Specification for military personnel psychological recovery services, developed by the authors as part of the preparation of a pilot experiment for procuring such services using state budget funds with the participation of the Ministry of Defence of Ukraine. The empirical basis comprises two regulatory documents: the draft Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 'On the Implementation of the Experimental Project for Improving the System of Psychological Recovery of Military Personnel' together with its Implementation Procedure, and the draft Specification for psychological recovery services. The methodological framework integrates Avedis Donabedian's "structure – process – outcome" model, principal-agent theory, and Ian Graham's knowledge translation concept. The study analyses the position of the Specification within the regulatory vertical of the pilot experiment (Resolution → Procedure → Specification → Individual Plan) and substantiates its triple function: a quality standard, an instrument for overcoming information asymmetry between the commissioning body and the service provider, and a "translator" of evidence-based clinical recommendations into procurement requirements. A comparative analysis with international analogues was conducted, including the VA/DoD Performance Work Statement (USA), NATO AMedP-8.6, NHS England service specifications, the Canadian OSI Clinics model, and the Israeli Ministry of Defence Quality Assurance Policy. Three original design solutions with no direct international analogues were identified: the "open list with an evidence-based threshold" construct for psychotherapeutic methods, the inclusion of external supervision with a dual clinical and managerial function, and detailed infrastructure requirements accounting for active wartime conditions, including shelter provisions under Ukrainian building codes. Three key "translation points" from evidence-based standards to procurement requirements were substantiated: the formation of the methods list, the design of the assessment system, and the specification of multidisciplinary team composition and competencies.

Keywords: *service specification, military personnel psychological recovery, public quality management, pilot experiment, evidence-based approach, multidisciplinary team, service procurement.*

REFERENCES

1. Vasytkivskiy, O. T. (2025). Stakeholder approach in public management of a pilot experiment for psychological recovery of military personnel in Ukraine. *State Formation*, 2(38), 443–465. <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-2-28> [in Ukrainian]
2. Ministry of Health of Ukraine. (2023). On the organization of psychosocial assistance to the population: Order No. 2118 of 13.12.2023. Registered at the Ministry of Justice of Ukraine 25.01.2024. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0126-24#Text> [in Ukrainian]
3. Arakelyan, M., Harutyunyan, G., & Khachatryan, N. (2021). Compliance with the NATO Standards in the Field of Psychological Assistance for the Servicemen with Post-Traumatic Stress Disorder. *International Journal of Statistics in Medical Research*, 10, 96–104. <https://doi.org/10.6000/1929-6029.2021.10.13>

4. Campbell, S.M., Roland, M.O., & Buetow, S.A. (2000). Defining quality of care. *Social Science & Medicine*, 51(11), 1611–1625. [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(00\)00057-5](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(00)00057-5)
5. Carlier I., van Eeden W. Routine Outcome Monitoring in Mental Health Care and Particularly in Addiction Treatment: Evidence-Based Clinical and Research Recommendations. *Journal of Addiction Research & Therapy*. 2017. №8/4. <https://doi.org/10.4172/2155-6105.1000332>
6. Donabedian, A. (1988). The quality of care: How can it be assessed? *JAMA*, 260(12), 1743–1748. <https://doi.org/10.1001/jama.1988.03410120089036>
7. Graham, I.D., Logan, J., Harrison, M.B., Straus, S.E., Tetroe, J., Caswell, W., & Robinson, N. (2006). Lost in knowledge translation: Time for a map? *Journal of Continuing Education in the Health Professions*, 26(1), 13–24. <https://doi.org/10.1002/chp.47>
8. Greenhalgh, T., Wherton, J., Papoutsi, C., Lynch, J., Hughes, G., A'Court, C., & Shaw, S. (2017). Beyond adoption: A new framework for theorizing and evaluating nonadoption, abandonment, and challenges to the scale-up, spread, and sustainability of health technologies. *Journal of Medical Internet Research*, 19(11), e367. <https://doi.org/10.2196/jmir.8775>
9. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
10. Kim, S.J., & Park, J.H. (2022). Military Mental Health Service Delivery in the Republic of Korea: Structure, Challenges, and Reform Directions. *Military Medicine*, 187(9–10), e1124–e1130. <https://doi.org/10.1093/milmed/usab538>
11. Nancarrow, S.A., Booth, A., Ariss, S., Smith, T., Enderby, P., & Roots, A. (2013). Ten principles of good interdisciplinary team work. *Human Resources for Health*, 11(19). <https://doi.org/10.1186/1478-4491-11-19>
12. NATO Standardization Office. (n.d.). Allied Medical Publication AMedP-8.6 Forward Mental Healthcare (STANAG 2564). https://www.coemed.org/files/stanags/03_AMEDP/AMedP-8.6_EDB_V1_E_2564.pdf
13. NHS England. (2023). Service Specification for Adult Secure Mental Health Services. NHS Standard Contract. <https://www.england.nhs.uk/commissioning/spec-services/>
14. Osborne, S.P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
15. State Comptroller of Israel. (2024). The Nefesh Achat (One Soul) Reform – the Ministry of Defense's Treatment of the Disabled from the IDF and the Israel Security Forces. Special Report. <https://library.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2024/2024.01-74A/EN/2024-74A-401-Nefesh1-Taktzir-EN.pdf>
16. U.S. Senate Committee on Veterans' Affairs. (2024). Review of Veterans' Access to Mental Health Services Under Community Care. Hearing Report, 118th Congress.
17. Ulrich, R. S. (1984). View through a window may influence recovery from surgery. *Science*, 224(4647), 420–421. <https://doi.org/10.1126/science.6143402>
18. VA/DoD Clinical Practice Guideline Working Group. (2023). Management of Posttraumatic Stress Disorder and Acute Stress Disorder: Synopsis of the 2023 Guideline. *Annals of Internal Medicine*, 179(7), 961–969. <https://doi.org/10.7326/M23-2757>
19. Veterans Affairs Canada. (2023). Operational Stress Injury (OSI) Clinics: Service Delivery Model. Government of Canada. <https://www.veterans.gc.ca/eng/health-support/mental-health-and-wellness/understanding-mental-health/operational-stress-injury-clinics>

Conflict of interest.

The authors declare that there is no conflict of interest regarding the publication of this manuscript.

The article was received by the editors 30.03.2026.

The article is recommended for printing 02.05.2026.

Published 30.05.2026.

Бульба Володимир Григорович,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції
навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
e-mail: bulbavg@meta.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5352-0574>

Коновалова Ірина Василівна,
кандидат наук з державного управління,
заступник директора Департаменту економіки і міжнародних відносин
Харківської військової адміністрації,
майдан Свободи, 6, м. Харків, 61022, Україна
e-mail: svdudnik@ukr.net

Федченко Сергій Володимирович,
доктор філософії з публічного управління та адміністрування,
методист спортивного клубу
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
e-mail: onlinefedchenko@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1325-9830>

ВИКОРИСТАННЯ УНІВЕРСИТЕТАМИ УКРАЇНИ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Анотація. У статті досліджено перспективи використання університетами України публічно-приватного партнерства (ППП) як механізму забезпечення якості вищої освіти в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення. Теоретичну рамку складають три концепції: модель «потрійної спіралі» Г. Іцковіца, транзакційна теорія фірми О. Вільямсона і О. Харта та концепція знаннєвої економіки Д. Форє з логікою розумної спеціалізації; на цій основі PPP розглядається одночасно як контрактно-правова, управлінська і знаннєво-економічна практика. Емпірична перевірка здійснена за триступеневою процедурою: нормативно-правовий аналіз Закону № 4510-IX від 19.06.2025 р. у зіставленні з попередньою редакцією Закону № 2404-VI від 01.07.2010 р.; статистичний аналіз динаміки договорів PPP в Україні за 2022–2026 рр. за офіційними даними Міністерства економіки, довілля та сільського господарства, з паралельним зіставленням із показниками бюджетного фінансування вищої освіти та поширеністю дуальної форми навчання; кейс-аналіз практик співпраці українських закладів вищої освіти з приватним сектором. Встановлено, що попри вдосконалене нормативне поле частка фактично реалізованих договорів PPP знизилася з 16 % станом на 01.01.2022 р. до менш ніж 10 % станом на 01.01.2026 р., а частка проєктів у сфері вищої освіти серед реалізованих залишається нульовою; дуальна форма навчання охоплює близько 0,5 % здобувачів вищої освіти. Запропоновано

Як цитувати: Бульба В. Г., Коновалова І. В., Федченко С. В. Використання університетами України публічно-приватного партнерства для забезпечення якості вищої освіти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 256–270. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-13>

In cites: Bulba, V.H., Konovalova, I.V., Fedchenko, S.V. (2026). Use of public-private partnerships by Ukrainian universities to ensure the quality of higher education. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 256–270. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-13> [in Ukrainian].

двонаправлену модель подальшого розвитку ППП у вищій освіті: з боку центру – інституціоналізація прискореної процедури для освітніх проєктів; з боку регіонів – пряме включення класичних університетів до стратегій розумної спеціалізації на програмний період 2027–2034 рр. На прикладі Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна показано перехід класичного університету у прифронтовому регіоні від успадкованої планово-звітної моделі управління до портфельно-проєктної.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство; державно-приватне партнерство; якість вищої освіти; університети; забезпечення якості вищої освіти; інфраструктурні проєкти; інноваційний розвиток.

Вступ. Вища освіта України перебуває у стані трансформації, викликаній необхідністю підвищення конкурентоспроможності національних університетів, інтеграції у європейський освітній простір та відповідності вимогам ринку праці. В умовах обмеженості бюджетного фінансування та зростання вимог до якості освітніх послуг актуалізується питання пошуку інноваційних механізмів фінансового та організаційного забезпечення діяльності закладів вищої освіти [1; 2]. Публічно-приватне партнерство (ППП) виступає одним із перспективних інструментів, що дозволяє об'єднати ресурси та компетенції державного і приватного секторів для досягнення спільних цілей у сфері освіти [3; 4]. Впровадження механізмів ППП у діяльність університетів сприяє залученню додаткових інвестицій, модернізації матеріально-технічної бази, підвищенню практичної спрямованості освітнього процесу та зміцненню зв'язків між академічним середовищем і бізнесом [5].

Розглядаючи наукові підходи до розгляду обраної для наукового аналізу проблеми, окремо зазначимо, що до листопада 2025 р. у більшості офіційних документів і публікацій в Україні вживалось визначення «державно-приватне партнерство» (ДПП). Термін «публічно-приватне партнерство», що винесений у назву статті, отримав офіційне затвердження у відповідному нормативному документі наприкінці 2025 року [30]. Але сутність тлумачення варіантів назви партнерства різних суб'єктів соціально-економічних відносин (ДПП і ППП) була майже ідентичною. Тому у представленій статті обидва варіанти назви вживаються на рівних умовах. Різні визначення та їх абревіатури (ДПП чи ППП) використовуються залежно від контексту документів і публікацій, що є предметом наукового аналізу.

Огляд літератури. Питання публічно-приватного партнерства у сфері освіти знайшло відображення у працях як українських, так і зарубіжних дослідників. Серед українських науковців В. Попова досліджувала парадигми такого партнерства у системі професійної освіти на основі порівняльного аналізу [6], О. Москвічова аналізувала проблеми розвитку державно-приватного партнерства в Україні [7], Т. Єфименко та колектив авторів наукової роботи розглядали ДПП у системі регулювання економіки [8]. Дослідження ролі ДПП у вищій освіті України здійснено у працях науковців Національного університету «Львівська політехніка» [5]. Серед зарубіжних авторів варто відзначити роботи S. Siraj, який аналізував роль публічно-приватного партнерства у вищій освіті [9], дослідження фахівців Ernst & Young щодо ефективності ДПП у забезпеченні якості освіти [10], а також роботи Н. Patrinos, який вивчав вплив ДПП на інновації та доступність освіти [11].

Однак, попри зазначені та інші публікації з теми забезпечення якості освіти, недостатньо дослідженими залишаються питання впливу ППП на якість вищої освіти в українському контексті та практичні аспекти імплементації цього механізму в діяльність вітчизняних університетів.

Мета статті – визначення перспектив використання університетами України технології публічно-приватного партнерства для забезпечення якості вищої освіти на основі аналізу зарубіжного досвіду, нормативно-правової бази та вітчизняних практик.

Методологія дослідження. У процесі дослідження використовувались методи системного аналізу, порівняльного аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду реалізації проєктів ППП у вищій освіті, аналіз нормативно-правових документів, синтез та узагальнення отриманих даних. Емпіричну базу дослідження склали матеріали наукових публікацій, офіційні документи органів державної влади України та міжнародних організацій. Теоретичну рамку формують три концепції, що дозволяють розгорнути проблему використання ППП університетами одночасно як інституційну, контрактну і знаннєву. Першою є модель «потрійної спіралі» Г. Іцковіца [31], згідно з якою стійкі інновації виникають там, де університети, бізнес і органи публічної влади не просто співпрацюють, а беруть на себе взаємні ролі – науковці вступають у квазіпідприємницьку діяльність, компанії інвестують у фундаментальні дослідження, а державні інституції стають не лише регулятором, а й співвиробником знаннєвих благ. Другою є транзакційна теорія фірми О. Вільямсона та її розвиток у працях О. Харта [32; 33], яка пояснює, чому довгострокові партнерські контракти в інфраструктурних і капіталомістких сферах нерідко виявляються ефективнішими за разові закупівлі або повне одержавлення: саме через здатність розподіляти ризики і залишкові права контролю між сторонами, що володіють різними спеціалізованими активами. Третьою є концепція знаннєвої економіки Д. Форє і побудована на ній логіка розумної спеціалізації, яка наголошує, що університет у сучасних умовах виступає не стільки постачальником готових фахівців, скільки вузлом знаннєвих потоків, чия ефективність залежить від здатності з'єднувати локальний виробничий контекст з глобальними ланцюгами створення знань [34].

Поєднання цих трьох оптик дозволяє одночасно досліджувати ППП як контрактно-правову, управлінську і знаннєво-економічну практику. Емпірична перевірка припущення про перспективність ППП для вищої освіти України здійснювалась через триступеневу процедуру. По-перше, нормативно-правовий аналіз – зіставлення положень Закону № 4510-IX від 19.06.2025 р. з нормами попередньої редакції Закону № 2404-VI від 01.07.2010 р., що дало змогу виявити ті бар'єри, які формально усунуто, і ті, що залишаються. По-друге, статистичний аналіз динаміки проєктів ППП за офіційними даними Міністерства економіки, довілля та сільського господарства України за п'ятирічний період 2022–2026 рр., з паралельним зіставленням із даними про бюджетне фінансування вищої освіти (Міністерство фінансів України) та про поширеність дуальної форми навчання (Міністерство освіти і науки України спільно з KSE Institute). По-третє, кейс-аналіз окремих практик співпраці українських університетів з приватним сектором – як успішних, так і таких, що натрапили на інституційні або ресурсні обмеження. Такий підхід дозволяє не обмежуватися описом формальних механізмів, а оцінити, наскільки реально вони впливають на академічний ландшафт. Додатковим джерелом верифікації виступали дані Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти щодо розподілу закладів освіти за формами власності та джерелами фінансування [35], а також відкриті аналітичні звіти Дослідницької служби Верховної Ради України щодо стану ППП в умовах воєнного стану [36].

Виклад основного матеріалу. Визначення перспектив використання публічно-приватного партнерства українськими університетами варто розпочати з вивчення закордонного досвіду. Світова практика демонструє різноманітність моделей застосування ППП університетами для покращення якості освітньої діяльності. Аналіз досвіду США показує, що станом на 2022 рік було реалізовано 45 проєктів ППП у закладах вищої освіти, які охоплювали такі сфери як студентське житло, лабораторії, харчування, паркінг та транспортна інфраструктура [14]. Ohio State University реалізувала проєкт ППП вартістю 483 млн доларів США щодо управління паркінгом на 50 років, що дозволило генерувати значні доходи для університету [15]. University of California Merced здійснила масштабний проєкт розширення кампусу вартістю 1,3 млрд доларів, який прискорив зростання без перевантаження університетського бюджету та став найбільшим проєктом соціальної інфраструктури ППП в історії США [16].

У країнах Європи переважають моделі ППП, орієнтовані на дослідницьку діяльність та інноваційний розвиток. Нідерланди демонструють успішний приклад національної програми вибору, де всі школи функціонують в єдиній системі, що забезпечує свободу вибору [17]. Програма реформування освіти в Єгипті включила модель ППП із залученням досвідчених американських освітніх груп для співпраці з місцевими освітніми установами [18].

Партнерство вищих навчальних закладів з бізнесом має чітку практичну спрямованість і формується на засадах спільної зацікавленості. Розглянемо аналіз такого партнерства на прикладі його використання у різних сферах соціально-економічного розвитку установ освітньої сфери.

1. *Інфраструктурні проєкти та їх вплив на якість освіти.* Інфраструктурні проєкти ППП відіграють критичну роль у створенні сучасного освітнього середовища. Дослідження показують, що приватні партнери часто мають значно більший досвід у конкретних сферах розвитку, таких як архітектура об'єктів та інфраструктура, студентське житло. Передача непрофільних активів у аутсорсинг дозволяє університетам зосередити ресурси на академічних потребах студентів. Практика підтверджує, що належне обслуговування може знизити вартість життєвого циклу транспортної інфраструктури більш ніж на 50 відсотків [20].

2. *Наукові дослідження та інновації на базі ППП.* Проєкти ППП у сфері наукових досліджень створюють синергетичний ефект поєднання академічного потенціалу університетів з ресурсами реального сектору економіки. Програма University of Iowa у співпраці з університетами Косова та 59 приватними партнерами впроваджувала стратегічні підходи до зміцнення вищої освіти [21]. Drexel University уклав партнерство з приватною стороною на суму 3,5 мільярда доларів для будівництва Schuylkill Yards – комплексу освітніх, медичних та бізнес-закладів для підтримки інноваційної місії університету у Філадельфії (США) [22].

3. *Організація практики та стажування на паритетних умовах.* Практична підготовка студентів на основі ППП забезпечує поєднання теоретичних знань з практичними навичками. Пакистанські моделі ППП охоплюють понад два мільйони дітей та демонструють позитивний вплив на результати навчання. Програми мають сильні механізми прийняття рішень, чіткі контракти та ефективний моніторинг [23].

4. *Покращення матеріально-технічної бази та освітнього середовища.* Інвестиції приватного сектору в рамках ППП суттєво впливають на модерні-

зацію матеріально-технічної бази університетів. ППП допомагає покращити доступ при зниженні фіскальних витрат та збереженні якості. Приватні партнери можуть надавати додаткове фінансування для розробки нових програм, будівництва нових об'єктів та покращення існуючих потужностей [24].

5. *Підвищення практичної спрямованості освітніх програм.* ППП сприяє наближенню освітніх програм до реальних потреб економіки та ринку праці. Приватні організації мають сильну культуру інновацій, що допомагає створювати нові освітні програми, які реагують на мінливі потреби ринку праці. Співпраця призводить до розробки нових академічних програм, які поєднують сильні сторони державних і приватних установ [25].

6. *Інноваційна діяльність та трансфер технологій.* Співпраця університетів з приватним сектором у форматі ППП стимулює інноваційну діяльність та трансфер технологій. Спільні науково-дослідні центри, технопарки та бізнес-інкубатори створюють умови для комерціалізації наукових розробок. Приватні партнери забезпечують доступ до сучасного обладнання, промислових технологій та експертизи [26].

7. *Забезпечення працевлаштовуваності випускників.* Одним із ключових показників якості освіти є працевлаштовуваність випускників. ППП сприяє покращенню цього показника через надання студентам можливостей для стажування, практики та подальшого працевлаштування. Приватні партнери можуть надавати можливості для роботи, стажування та інші ресурси, пов'язані з кар'єрою [27].

Досвід демократичних країн у питаннях використання механізмів партнерства між різними інституціями, задіяними в процесі організації якісної вищої освіти, є корисним для України. Але використання в роботі українських університетів представлених вище закордонних практик залежить від діючої нормативно-правової бази в питаннях ППП та перспектив її удосконалення.

Перша спроба визначити правові засади ППП в Україні знайшла відображення в Законі України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI [3]. Цей закон встановлював організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними установами та основні принципи ДПП. У сфері освіти важливе значення мала стаття 81 Закону України «Про освіту», яка визначала, що державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки може здійснюватися за такими напрямками: фінансування, будівництво, реконструкція, ремонт, облаштування, утримання закладів освіти; надання освітніх послуг; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників; забезпечення закладів освіти обладнанням, засобами навчання, комп'ютерною технікою, технологіями, іншими матеріально-технічними ресурсами [1].

Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII встановлював засади функціонування системи вищої освіти та створював правові умови для співпраці університетів з бізнесом [13]. Закон України «Про фахову передвищу освіту» від 06.06.2019 № 2745-VIII також передбачав можливість реалізації ДПП [28]. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 279 «Про затвердження Порядку надання підтримки державно-приватним партнерствам» визначала механізм надання державної підтримки зацікавленим суб'єктам суспільних відносин [4].

Таким чином, поступово, починаючи з 2010 року, були створені певні нормативно-правові умови щодо розширення співпраці закладів вищої освіти

з державними, комунальними і приватними інституціями. Було накопичено і позитивний досвід роботи у означеному напрямку.

Партнерство закладів освіти з приватним і комунальним сектором розвивалось у різноманітних формах: концесії, форми спільної діяльності, на основі договорів управління майном та інших договірних форм співпраці. Визначилися і типові моделі реалізації партнерства: створення спільних науково-дослідних центрів та лабораторій на базі університетів; будівництво та експлуатація об'єктів освітньої інфраструктури (гуртожитків, навчальних корпусів, спортивних комплексів); розробка та впровадження інноваційних освітніх програм у співпраці з роботодавцями; організація дуальної освіти з поєднанням навчання і практичної підготовки на підприємствах; створення технопарків, бізнес-інкубаторів та коворкінг-центрів при університетах [3; 4; 28].

Практична реалізація публічно-приватного партнерства у вітчизняній системі вищої освіти демонструє різноманітні форми співпраці університетів з бізнес-сектором. Міністерство освіти і науки України протягом тривалого часу координувало зусилля з підприємствами та організаціями для забезпечення високої якості професійної підготовки кадрів, залучення додаткових ресурсів для розвитку професійної освіти та її орієнтації на сучасні технічні й технологічні вимоги ринку праці. Було підписано низку стратегічних меморандумів про співробітництво між МОН та провідними об'єднаннями роботодавців, зокрема з Національним партнерством у легкій промисловості, ПАТ «Українська залізниця», Федерацією роботодавців України, а також налагоджено міжнародне партнерство зі Швейцарською Конфедерацією у сфері розвитку професійної освіти [29].

Розвиток інноваційної інфраструктури на базі університетів за участю приватного сектору є важливим напрямком реалізації ППП. Показовим прикладом є діяльність кафедри економіки і підприємництва КПП ім. Ігоря Сікорського, де виконується низка науково-дослідних ініціативних та господарсько-розрахункових робіт, що сприяє якісному розвитку та просуванню наукових досліджень, їх прикладній реалізації та посиленню взаємодії між вищою освітою та бізнес-середовищем. Викладачі кафедри беруть участь у виконанні прикладних наукових робіт за угодами з міжнародними технологічними компаніями, зокрема угода з Huawei Technologies Company про виконання науково-дослідної роботи. У КПП ім. Ігоря Сікорського створено інноваційну AI-лабораторію DRL AI Space, що демонструє прагнення університету реалізовувати науково-освітній та інноваційний потенціал у партнерстві з технологічними компаніями [29].

Упровадження дуальної форми здобуття освіти стає пріоритетним напрямком розвитку ППП у вітчизняній освітній системі. За підсумками роботи Всеукраїнського науково-практичного вебінару «Державно-приватне партнерство у розвитку професійної освіти: вітчизняний і зарубіжний досвід», проведеного 28 березня 2023 року в Інституті професійної освіти НАПН України, сформульовано комплекс рекомендацій для вдосконалення нормативно-правової бази та практичних механізмів реалізації ДПП. Серед ключових пропозицій: прийняття нового Закону України «Про професійну освіту» з чітким визначенням механізмів ДПП; створення сучасної нормативно-правової бази щодо розвитку ДПП у сфері професійно-технічної освіти; запровадження глобальних інвестиційних освітніх проєктів; створення незалежних дорадчо-консультативних центрів, освітньо-виробничих кластерів, технопарків та бізнес-інкубаторів при закладах освіти [29].

Значним кроком у розвитку сучасного інституту публічно-приватного партнерства стало прийняття нової редакції Закону «Про публічно-приватне партнерство», що набрала чинності 31 жовтня 2025 року [30]. Ця законодавча новація не лише змінила термінологію з «державно-приватного» на «публічно-приватне партнерство» (ППП), гармонізуючи українське законодавство з міжнародною практикою, але й суттєво розширила можливості для розвитку освітньої інфраструктури, усунувши численні бюрократичні бар'єри, що раніше стримували реалізацію проєктів у сфері вищої освіти.

Нова редакція закону сформувала єдине правове поле для реалізації проєктів PPP у вищій освіті. Для малих та середніх проєктів у сфері освіти замість складного техніко-економічного обґрунтування тепер достатньо подати коротку концептуальну записку (concept note), що значно прискорює запуск освітніх ініціатив на рівні окремих університетів або їх структурних підрозділів. Актуальною є впроваджена прискорена процедура підготовки проєктів відбудови, яка діятиме під час воєнного стану та протягом 7 років після його завершення.

Важливим нововведенням для бізнесу у сфері освіти стало право приватного партнера залишати у своїй власності допоміжні об'єкти проєкту. При будівництві корпусу університету, наприклад, інвестор може володіти та експлуатувати на комерційній основі коворкінг-центри, кафетерії, спортивні центри, паркінги або інші допоміжні приміщення на території закладу освіти.

Удосконалене законодавство у питаннях міжнародної співпраці університетів дозволяє комбінувати в одному освітньому проєкті державне фінансування, приватний капітал та гранти від міжнародних донорів. Будівництво навчальних корпусів, гуртожитків або наукових лабораторій може фінансуватися одночасно державою, приватним інвестором та міжнародними партнерами, при цьому інвестор може отримувати компенсацію за рахунок інших комерційних елементів проєкту або прямих платежів від держави. Інвестори отримують гарантії захисту від змін законодавства та компенсаційні механізми у разі несприятливого регуляторного втручання.

В умовах цифрової трансформації вищої освіти та зростання ролі онлайн та змішаних форм навчання важливою є норма нової редакції закону про можливість застосування PPP для створення цифрової освітньої інфраструктури. Це дозволяє залучати технологічні компанії до розробки та супроводу освітніх платформ, створення «розумних університетів», систем управління навчальним процесом, електронних бібліотек та систем забезпечення безпеки у закладах вищої освіти на умовах довгострокового партнерства.

Стан публічно-приватного партнерства у вищій освіті України: емпіричний зріз 2022–2026 рр. Перехід від нормативних абстракцій до фактичної практики демонструє інший бік ситуації. Офіційна статистика Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України фіксує, що станом на 1 січня 2022 р. в Україні було укладено 193 договори ДПП, з яких реалізовувалися 31 [37]. За чотири роки – з урахуванням дії воєнного стану – ситуація змінилася не в той бік, який обіцяли нормативні оновлення: станом на 1 січня 2026 р. укладено 201 договір, однак реалізуються лише 19, тоді як 171 не виконується, а 11 призупинено через збройну агресію російської федерації [37]. Ці цифри варто зчитувати з обережністю. Формальне зростання кількості укладених угод на вісім одиниць за п'ять років супроводжується зниженням частки проєктів, що реально виконуються, – з 16 відсотків до менше ніж 10. Це не вина воєнних обставин у чистому вигляді: частка нереалізованих або розірваних договорів була значною і до 2022 р., а кількість договорів, призу-

пинених саме через війну, становить лише близько п'яти відсотків загального обсягу портфеля (див. рис. 1).

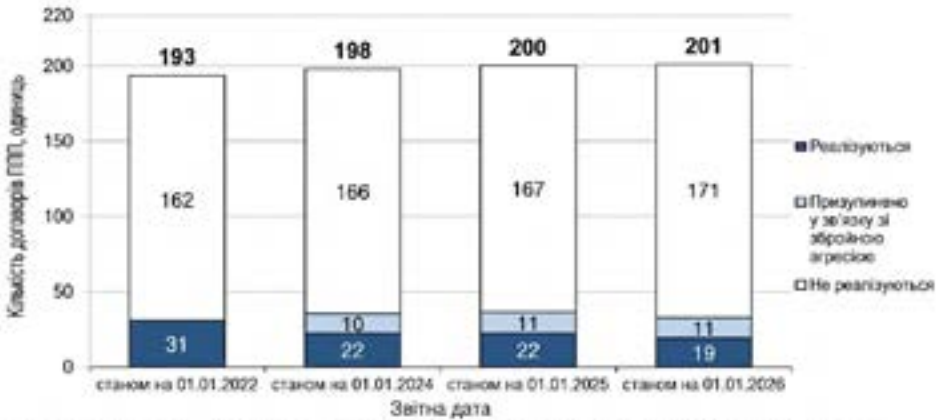


Рисунок 1. Динаміка договорів публічно-приватного партнерства в Україні, 2022–2026 рр.: укладено, реалізуються, не реалізуються, призупинено у зв'язку зі збройною агресією

Figure 1. Trends in public-private partnership agreements in Ukraine, 2022–2026: concluded, under implementation, not implemented, suspended due to armed aggression

*Складено авторами за даними Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України станом на 1 січня кожного року.

*Compiled by the authors based on data from the Ministry of Economy, Environment, and Agriculture of Ukraine as of January 1 of each year.

Окремо слід зупинитися на секторальному зрізі. Жоден із проектів, що реалізуються на початок 2026 р., не належить до сектору вищої освіти у строгому розумінні – йдеться переважно про концесії у портовій, теплопостачальній, транспортній інфраструктурі та сфері спільної діяльності в енергетиці [37]. Це й є головний парадокс: нормативно-правове поле, яке з 31 жовтня 2025 р. стало одним із найгнучкіших у Східній Європі, досі не конвертувалось у реальні партнерські проекти саме у тій сфері, яка, за логікою моделі «потрійної спіралі», мала б бути першим бенефіціаром. Причина, на нашу думку, не в законі, а в ланцюгу супутніх обмежень: обсяг власних повноважень університетів у розпорядженні майном усе ще суттєво обмежений, а управлінські кадри ЗВО рідко мають досвід структурування багаторічних інвестиційних контрактів із залученням приватного капіталу.

Паралельно варто подивитися на бюджетну рамку, в якій діють українські університети. За даними Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, у 2023 р. видатки державного бюджету на вищу освіту становили 46,85 млрд грн, з них 25,23 млрд – із загального фонду, а 21,62 млрд – зі спеціального фонду [38]. Частка спеціального фонду, до якої відносяться контрактні кошти здобувачів освіти, міжнародні гранти та надходження від платних послуг, перевищує 46 відсотків – і саме вона є найменш стабільним джерелом, яке теоретично мало б доповнюватися механізмами ППП. У 2024 р. загальний обсяг видатків державного бюджету на освіту зріс приблизно на 22 відсотки – до 171,2 млрд грн, проте основний приріст зосередився в освітній субвенції

на загальну середню освіту, а не в секторі вищої освіти [39]. Таким чином, ЗВО в Україні працюють у бюджетному режимі, в якому інституційне фінансування стабілізується на нижньому рівні, а зростання можливе переважно через позабюджетні джерела.

Третій показник, який дозволяє оцінити практичну зрілість партнерських форматів, – поширеність дуальної форми здобуття освіти. Положення про дуальну форму у фаховій передвищій та вищій освіті було затверджено у 2023 р., однак станом на 2024 р. цю форму обрали близько 5 тис. здобувачів освіти при загальній чисельності студентів закладів вищої освіти, наукових інститутів і закладів фахової передвищої освіти на рівні 1 169 209 осіб [40; 35]. Тобто масштаб дуальної освіти в Україні становить менше половини відсотка від загальної кількості студентів – на порядок менше, ніж у Німеччині або Швейцарії, які довгі десятиліття слугують орієнтиром. Це не просто статистичне відставання; це свідчення про відсутність стійких інституційних контрактів між університетами, коледжами й підприємствами на рівні, який давав би підставу говорити про дуальну освіту як про сталу практику. Без такої стартової платформи амбітніші форми ППП – будівництво кампусів, створення спільних лабораторій, цифрова інфраструктура – залишаються одиничними винятками, а не системою.

Окремий, хоч і менш помітний у статистиці, чинник – інтеграція українських університетів у європейський дослідницький простір. Відкриття Офісу «Горизонт Європа» в Києві у грудні 2023 р. і виділення Європейською Комісією у 2023–2024 рр. 100 млн євро на освітні партнерські проекти [41] створили інструмент, через який ЗВО отримують змогу формувати консорціуми з приватними партнерами за логікою квадрупольної спіралі, що включає, окрім університету, бізнесу і держави, ще й громадянське суспільство. Водночас частка приватного сектору в цих консорціумах з української сторони залишається низькою – переважно в ролі субконтрактора, а не стратегічного партнера. Це чергове підтвердження припущення, закладеного у працях Д. Форє з приводу знаннєвої економіки: формальний доступ до інструментів ще не означає їх ефективного використання, доки не сформовано адекватного інституційного середовища на внутрішньому рівні (див. рис. 2).

Якщо групувати бар'єри з рисунка 2 у дві осі, виходить не випадковий перелік, а доволі чітка картина. По вертикалі – нормативно-правові та фінансово-бюджетні обмеження, які йдуть з центру і є однаковими для всіх закладів. По горизонталі – кадрові й інфраструктурні обмеження, які формуються на рівні конкретного університету і суттєво різняться від вишу до вишу. Ця двовісність важлива тому, що розв'язувати проблему доводиться з двох сторін одночасно. Національне законодавство свою частину роботи зробило: Закон № 4510-IX формально відкриває більшість тих дверей, які ще у 2024 р. були замкнені. Далі справа за регіональною політикою і за самими університетами.

Для класичного університету ця двоїстість особливо чутлива. Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, як і більшість класичних університетів радянського й пострадянського типу, функціонує у широкому предметному полі – від філології до ядерної фізики – і не має тієї галузевої вузькості, яка полегшує партнерство з одним великим корпоративним гравцем. Технічному університету з профільним бізнесом домовитися простіше. Класичному – доводиться будувати не одне партнерство, а портфель партнерств: з різними секторами регіональної економіки, з різними комунальними активами, з різними міжнародними донорами. Це управлінське завдання іншого порядку складності. Воно вимагає не тільки фахових юристів і фінан-

систів, а й власного офісу партнерств усередині університету – структурного підрозділу, який досі в українських ЗВО є радше винятком, ніж правилом. У Каразінському університеті, який від 1805 р. діє у статусі класичного, сьогодні об'єднано 26 факультетів і навчально-наукових інститутів, – і кожен з них тяжіє до окремої логіки партнерства з окремим типом зовнішнього партнера, що робить централізований шаблон договору заздалегідь непридатним.



Рисунок 2. Структура чинників, що стримують розвиток публічно-приватного партнерства у вищій освіті України

Figure 2. Structure of factors hindering the development of public-private partnerships in higher education in Ukraine

*Джерело: авторська систематизація на основі даних Міністерства економіки, Міністерства освіти і науки, Міністерства фінансів України та НАЗЯВО, 2022–2026 рр.

*Source: Author's compilation based on data from the Ministry of Economy, the Ministry of Education and Science, the Ministry of Finance of Ukraine, and the National Agency for Higher Education Quality Assurance (NAZYAO), 2022–2026.

На рівні регіону – у випадку Каразінського це Харківщина, яка продовжує функціонувати у 40 кілометрах від лінії фронту, – стратегія розумної спеціалізації на програмний період 2027–2034 рр. має прямо включати університет до переліку її вузлових акторів, а не згадувати його побіжно у розділі про людський капітал. Із цього випливає кілька практичних речей. Обласна рада як публічний партнер отримує право виступати ініціатором проєкту ППП спільно з університетом – саме ця можливість з'явилася у новій редакції закону і ще не перевірена в практиці. Регіональні програми відбудови освітньої інфраструктури мають синхронізуватися з власним стратегічним планом університету, інакше донорські кошти підуть на ремонт там, де університет не планує розвиватися. Регіональне управління якістю вищої освіти, яке традиційно обмежувалося координаційними радами ректорів, має перейти у формат спільної проєктної роботи з НАЗЯВО, бізнесом і громадськими радами. Без цього нова редакція закону залишиться сторінкою в реєстрі нормативних актів, а не дієвим інструментом.

Паралельно в самому університеті відбувається повільний перехід від моделі, яку можна назвати успадкованою планово-звітною – плани,

затверджені зверху, і звіти про їх виконання, – до моделі портфельно-проектної. Для Каразінського це передусім означає перерозподіл повноважень: проректор з наукової роботи отримує не лише координаційну, а й контрактну функцію; кафедри здобувають право на власні партнерства в межах єдиної університетської рамки; а ректорат концентрується на стратегічному виборі – з ким входити в довгий проєкт, а з ким обмежитися робочою угодою. Досвід європейських класичних університетів – від Вроцлавського до Тартуського – показує, що саме так вони пережили свою постсоціалістичну перебудову у 1990-х і 2000-х рр. В Україні цей перехід розпочався пізніше і триває в умовах війни. Але саме умови, в яких університет перебуває на сьогодні, роблять партнерську модель не розкішшю, а необхідним інструментом відновлення.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших досліджень. Дослідження підтверджує, що публічно-приватне партнерство є перспективним механізмом підвищення якості вищої освіти в Україні, що доводиться позитивним зарубіжним досвідом та окремими успішними вітчизняними практиками. Аналіз показав, що ППП дозволяє університетам залучати додаткові інвестиції для модернізації матеріально-технічної бази, підвищувати практичну спрямованість освітніх програм через співпрацю з роботодавцями, розвивати інноваційну діяльність та трансфер технологій. В Україні створено необхідну нормативно-правову базу для реалізації ППП у вищій освіті, що включає Закони «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про фахову передвищу освіту», нову редакцію Закону України «Про публічно-приватне партнерство» та відповідні підзаконні акти.

Однак існують значні перешкоди для широкого впровадження ППП українськими університетами: недостатня обізнаність керівництва закладів вищої освіти щодо механізмів та переваг ППП; складність та тривалість процедур укладення договорів ППП; обмежені стимули для приватного бізнесу інвестувати в освітню сферу; законодавчі обмеження щодо передачі державного майна в управління приватним партнером.

Для розширення використання ППП університетами необхідно: створити спеціалізовані консалтингові центри для методичної підтримки університетів; розробити типові моделі договорів партнерства; запровадити податкові та інші стимули для приватних партнерів; спростити адміністративні процедури; створити національний реєстр успішних практик ППП; посилити автономію університетів; запровадити систему моніторингу та оцінки впливу проєктів ППП на якість освіти.

Перспективами подальших досліджень є вивчення механізмів оцінки ефективності ППП у вищій освіті, розробка методологічного інструментарію для планування та моніторингу партнерських проєктів, а також аналіз зарубіжного досвіду регуляторного забезпечення ППП з урахуванням євроінтеграційних процесів України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
2. Державно-приватне партнерство у сфері освіти і науки / Міністерство освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/derzhavno-privatne-partnerstvo> (дата звернення: 04.02.2026).
3. Державно-приватне партнерство в системі регулювання економіки : монографія / за заг. ред. Т. І. Єфименко, Є. Л. Черевикова, К. В. Павлюк ; ДУ «Ін-т економіки та прогнозування НАН України». Київ, 2012.

4. Москвичова О. С. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2014. Вип. 9-1, ч. 3. С. 77–81.
5. Парпан У. Державно-приватне партнерство у вищій освіті України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2020. Т. 7, № 4. С. 213–220. <http://doi.org/10.23939/law2020.28.213> (дата звернення: 04.02.2026).
6. Попова В. Парадигми державно-приватного партнерства у системі професійної освіти: порівняльний аналіз. *Education: Modern Discourses*. 2022. № 5. С. 118–126. <https://doi.org/10.37472/2617-3107-2022-5-09>
7. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 04.02.2026).
8. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення: 04.02.2026).
9. Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства : постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-2011-p> (дата звернення: 04.02.2026).
10. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 04.02.2026).
11. Про публічно-приватне партнерство : Закон України від 19.06.2025 № 4510-IX (нова редакція). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20> (дата звернення: 04.02.2026).
12. Про фахову передвищу освіту : Закон України від 06.06.2019 № 2745-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19> (дата звернення: 04.02.2026).
13. Науково-дослідна діяльність / КПІ ім. Ігоря Сікорського. URL: <https://kpi.ua/science> (дата звернення: 05.01.2026).
14. Collaborative academic programs development. Chronicle of Higher Education. 2023.
15. Education Reform in Egypt: Strategy and Implementation : World Bank Report. Washington : World Bank, 2018.
16. Graduate employability in PPP programs. QS Graduate Employability Rankings. 2024.
17. How the right public-private partnerships in higher education provide value / EY Global. December 2024. URL: https://www.ey.com/en_gl/government-public-sector/how-the-right-public-private-partnerships-in-higher-education-provide-value (дата звернення: 05.01.2026).
18. Industry-university research partnerships / National Science Foundation. 2023. URL: <https://iucrc.nsf.gov/> (дата звернення: 05.01.2026).
19. Infrastructure lifecycle management / Federal Highway Administration. 2020.
20. Monitoring and evaluation of PPP education programs / World Bank. Washington, 2020.
21. Netherlands country note. OECD Education Policy Perspectives. Paris : OECD, 2020. URL: <https://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Netherlands-2020.pdf> (дата звернення: 05.01.2026).
22. Parking Lease / The Ohio State University. URL: <https://ap.osu.edu/parking> (дата звернення: 05.01.2026).
23. Patrinos H. A., Barrera-Orsorio F., Guáqueta J. The role and impact of public-private partnerships in education. Washington : World Bank Publications, 2009. 216 p. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7866-3>
24. PPP in higher education infrastructure / World Bank Group. Washington, 2019.
25. Private sector financing of higher education infrastructure / Ernst & Young. 2023.
26. Public-Private Partnerships in Higher Education: Trends and Challenges / National Association of College and University Business Officers (NACUBO). Washington, 2022.
27. Schuylkill Yards development project / Drexel University. 2016. URL: <https://www.phillyvoice.com/drexel-leads-region-75-million-dod-textile-manufacturing-research-initiative/> (дата звернення: 05.01.2026).
28. Siraj S. Role of Public-Private Partnership in Higher Education. *SSRN Electronic Journal*. September 2023. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4564788>
29. UC Merced kicks off historic \$1.3B expansion / University of California. November 8, 2016. URL: <https://www.universityofcalifornia.edu/news/uc-merced-kicks-historic-13b-expansion>.
30. USAID Kosovo Higher Education Partnership / University of Iowa. 2020.
31. Etzkowitz H. The Triple Helix: University-Industry-Government Innovation in Action. New York ; London : Routledge, 2008. 164 p. <https://doi.org/10.4324/9780203929605>
32. Williamson O. E. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York : The Free Press, 1985. 450 p.
33. Hart O. Firms, Contracts, and Financial Structure. Oxford : Clarendon Press, 1995. 240 p. <https://doi.org/10.1093/0198288816.001.0001>

34. Foray D. Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy. London ; New York : Routledge, 2015. 138 p. <https://doi.org/10.4324/9781315773063>
35. Доповідь про якість вищої освіти в Україні, її відповідність завданням сталого інноваційного розвитку суспільства у 2023 році / Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти. Київ, 2024. URL: <https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2024/05/Доповідь-2023-року.pdf> (дата звернення: 04.02.2026).
36. Державно-приватне партнерство в умовах воєнного стану: проблеми та перспективи : парламентське дослідження / Дослідницька служба Верховної Ради України. Київ, 2025. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33766.pdf> (дата звернення: 04.02.2026).
37. Стан здійснення публічно-приватного партнерства в Україні / Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&lang=uk-UA&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (дата звернення: 04.02.2026).
38. У державному бюджеті на 2023 рік передбачено достатньо коштів для проведення освітнього процесу в умовах воєнного стану / Комітет Верховної Ради України з питань бюджету. Київ, 2022. URL: https://budget.rada.gov.ua/news/main_news/77309.html (дата звернення: 04.02.2026).
39. Бюджет освіти–2024: збільшення витрат за основними напрямками. Освіта.UA. 2023. URL: <https://osvita.ua/news/90417/> (дата звернення: 04.02.2026).
40. МОН і KSE презентували дослідження про дуальну освіту / Міністерство освіти і науки України. 2025. URL: <https://mon.gov.ua/news/mon-i-kse-prezentuvaly-doslidzhennia-pro-dualnu-osvitu> (дата звернення: 04.02.2026).
41. Ukraine 2025: five things to know after three years of full-scale invasion / National Erasmus+ Office in Ukraine. 2025. URL: <https://erasmusplus.org.ua/en/news/ukraine-2025-five-things-to-know-after-three-years-of-full-scale-invasion/> (дата звернення: 04.02.2026).

Конфлікт інтересів.

Автори заявляють, що конфлікту інтересів щодо публікації цього рукопису немає.

Стаття надійшла до редакції 09.02.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 17.03.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Bulba Volodymyr Hryhorovych,

*Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Law, National Security and European Integration, Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration» of V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: bulbavg@meta.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5352-0574>*

Konovalova Iryna Vasylivna,

*Candidate of Science in Public Administration, Deputy Director of the Department of Economics and International Relations of the Kharkiv Military Administration,
6 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: svdudnik@ukr.net*

Fedchenko Serhii Volodymyrovych,

*Doctor of Philosophy in Public Administration,
Methodologist of the Sports Club of V. N. Karazin Kharkiv National University,
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
e-mail: onlinefedchenko@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1325-9830>*

**USE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS BY UKRAINIAN UNIVERSITIES
TO ENSURE THE QUALITY OF HIGHER EDUCATION**

Abstract. The article examines the prospects of public-private partnership (PPP) use by Ukrainian universities as a mechanism for ensuring the quality of higher education under martial law and post-war recovery. The theoretical framework draws on three concepts: H. Etzkowitz's Triple

Helix model, the transaction cost theory of the firm by O. Williamson and O. Hart, and D. Foray's knowledge economy concept with its smart specialisation logic; on this basis PPP is approached simultaneously as a contractual-legal, managerial, and knowledge-economic practice. Empirical verification follows a three-step procedure: normative-legal analysis of Law of Ukraine No. 4510-IX of 19.06.2025 compared with the previous edition of Law No. 2404-VI of 01.07.2010; statistical analysis of PPP contract dynamics in Ukraine for 2022–2026 based on official data of the Ministry of Economy, Environment and Agriculture, cross-referenced with indicators of higher education budget funding and dual education coverage; case analysis of cooperation practices of Ukrainian higher education institutions with the private sector. It is established that despite the improved regulatory framework, the share of actually realised PPP contracts decreased from 16 % as of 01.01.2022 to less than 10 % as of 01.01.2026, while the share of higher education projects among those realised remains nil; dual education covers about 0.5 % of higher education students. A bidirectional model of further development of PPP is proposed: from the centre – institutionalisation of an accelerated procedure for educational projects; from the regions – direct inclusion of classical universities into smart specialisation strategies for the 2027–2034 programming period. The case of V. N. Karazin Kharkiv National University illustrates the transition of a classical university in a frontline region from an inherited plan-and-report model of governance to a portfolio-project one.

Keywords: *public-private partnership; quality of higher education; universities; ensuring the quality of higher education; infrastructure projects; innovative development; practical training; material and technical base.*

REFERENCES

1. Busel, V.T. (Ed.). (2005). Large Explanatory Dictionary of the Modern Ukrainian Language. Perun [in Ukrainian]
2. Ministry of Education and Science of Ukraine. (n.d.). Public-private partnership in education and science. <https://mon.gov.ua/ua/tag/derzhavno-privatne-partnerstvo> [in Ukrainian]
3. Yefymenko, T.I., Cherevykov, Ye.L., & Pavliuk, K.V. (Eds.). (2012). Public-private partnership in the system of economic regulation. Institute for Economics and Forecasting of the National Academy of Sciences of Ukraine [in Ukrainian]
4. Moskvichova, O.S. (2014). Public-private partnership in Ukraine: problems of development. *Scientific Bulletin of Kherson State University. Series «Economic Sciences»*, 9-1(3), 77–81 [in Ukrainian]
5. Parpan, U. (2020). Public-private partnership in the higher education of Ukraine. *Visnyk Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*, 7(4), 213–220. <http://doi.org/10.23939/law2020.28.213> [in Ukrainian]
6. Popova, V. (2022). Paradigms of public-private partnership in the vocational education system: a comparative analysis. *Education: Modern Discourses*, 5, 118–126. <https://doi.org/10.37472/2617-3107-2022-5-09> [in Ukrainian]
7. Verkhovna Rada of Ukraine. (2014). On higher education: Law of Ukraine No. 1556-VII of 01.07.2014. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian]
8. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). On public-private partnership: Law of Ukraine No. 2404-VI of 01.07.2010. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> [in Ukrainian]
9. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2011). On approval of the Procedure for providing support to public-private partnerships: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 279 of 17.03.2011. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/279-2011-n> [in Ukrainian]
10. Verkhovna Rada of Ukraine. (2017). On education: Law of Ukraine No. 2145-VIII of 05.09.2017. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> [in Ukrainian]
11. Verkhovna Rada of Ukraine. (2025). On public-private partnership: Law of Ukraine No. 4510-IX of 19.06.2025 (new edition). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4510-20> [in Ukrainian]
12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2019). On professional pre-higher education: Law of Ukraine No. 2745-VIII of 06.06.2019. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19> [in Ukrainian]
13. Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute. (n.d.). Naukovo-doslidna diialnist [Research activity]. <https://kpi.ua/science> [in Ukrainian]
14. Collaborative academic programs development. (2023). Chronicle of Higher Education.
15. World Bank. (2018). Education reform in Egypt: Strategy and implementation.
16. QS. (2024). Graduate employability in PPP programs. QS Graduate Employability Rankings.
17. EY Global. (2024, December). How the right public-private partnerships in higher education provide value. https://www.ey.com/en_gl/government-public-sector/how-the-right-public-private-partnerships-in-higher-education-provide-value

18. National Science Foundation. (2023). Industry-university research partnerships. <https://iucrc.nsf.gov/>
19. Federal Highway Administration. (2020). Infrastructure lifecycle management.
20. World Bank. (2020). Monitoring and evaluation of PPP education programs.
21. OECD. (2020). Netherlands country note. OECD Education Policy Perspectives. <https://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Netherlands-2020.pdf>
22. The Ohio State University. (n.d.). Parking lease. <https://ap.osu.edu/parking>
23. Patrinos, H. A., Barrera-Osorio, F., & Guáqueta, J. (2009). The role and impact of public-private partnerships in education. World Bank Publications. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7866-3>
24. World Bank Group. (2019). PPP in higher education infrastructure.
25. Ernst & Young. (2023). Private sector financing of higher education infrastructure.
26. National Association of College and University Business Officers. (2022). Public-private partnerships in higher education: Trends and challenges.
27. Drexel University. (2016). Schuylkill Yards development project. <https://www.phillyvoice.com/drexel-leads-region-75-million-dod-textile-manufacturing-research-initiative/>
28. Siraj, S. (2023, September). Role of public-private partnership in higher education. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4564788>
29. University of California. (2016, November 8). UC Merced kicks off historic \$1.3B expansion. <https://www.universityofcalifornia.edu/news/uc-merced-kicks-historic-13b-expansion>
30. University of Iowa. (2020). USAID Kosovo Higher Education Partnership.
31. Etzkowitz, H. (2008). The Triple Helix: University-industry-government innovation in action. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203929605>
32. Williamson, O. E. (1985). The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting. The Free Press.
33. Hart, O. (1995). Firms, contracts, and financial structure. Clarendon Press. <https://doi.org/10.1093/0198288816.001.0001>
34. Foray, D. (2015). Smart specialisation: Opportunities and challenges for regional innovation policy. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315773063>
35. National Agency for Higher Education Quality Assurance. (2024). Report on the quality of higher education in Ukraine and its compliance with the objectives of sustainable innovative development of society in 2023. <https://raqa.gov.ua/wp-content/uploads/2024/05/Доповідь-2023-поку.pdf> [in Ukrainian]
36. Research Service of the Verkhovna Rada of Ukraine. (2025). Public-private partnership under martial law: problems and prospects: a parliamentary study. <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33766.pdf> [in Ukrainian]
37. Ministry of Economy, Environment and Agriculture of Ukraine. (n.d.). Status of public-private partnership implementation in Ukraine. <https://me.gov.ua/Documents/Detail?id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&lang=uk-UA&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> [in Ukrainian]
38. Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on Budget. (2022). The 2023 state budget provides sufficient funds for the educational process under martial law. https://budget.rada.gov.ua/news/main_news/77309.html [in Ukrainian]
39. Osvita.UA. (2023). Education budget 2024: increasing expenditures in main areas. <https://osvita.ua/news/90417/> [in Ukrainian]
40. Ministry of Education and Science of Ukraine. (2025). MES and KSE presented a study on dual education. <https://mon.gov.ua/news/mon-i-kse-prezentuvaly-doslidzhennia-pro-dualnu-osvitu> [in Ukrainian]
41. National Erasmus+ Office in Ukraine. (2025). Ukraine 2025: Five things to know after three years of full-scale invasion. <https://erasmusplus.org.ua/en/news/ukraine-2025-five-things-to-know-after-three-years-of-full-scale-invasion/>

Conflict of interest.

The authors declare that there is no conflict of interest regarding the publication of this manuscript.

The article was received by the editors 09.02.2026.

The article is recommended for printing 17.03.2026.

Published 30.05.2026.

<https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-14>
УДК 351.07:005.8

Луценко Світлана Миколаївна,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри педагогіки, спеціальної освіти та менеджменту
Комунального закладу «Сумський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти»,
вулиця Миколи Сумцова, 5, м. Суми, 40007, Україна
e-mail: svitlana.lutsenko@soippo.edu.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1318-3999>

Пінчук Діана Миколаївна,
кандидат наук з державного управління,
старший викладач кафедри педагогіки, спеціальної освіти та менеджменту
Комунального закладу «Сумський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти»,
вулиця Миколи Сумцова, 5, м. Суми, 40007, Україна
e-mail: diana.pinchuk@soippo.edu.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5173-7633>

ПРОЄКТУВАННЯ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ПІСЛЯДИПЛОМНОЮ ПЕДАГОГІЧНОЮ ОСВІТОЮ

Анотація. У статті досліджено проєктування як інноваційний інструмент державно-громадського управління післядипломною педагогічною освітою. Обґрунтовано доцільність переходу від традиційних адміністративних моделей до проєктно-орієнтованого управління, що забезпечує підвищення гнучкості, адаптивності та результативності освітніх систем. Визначено, що проєктний підхід сприяє інтеграції ресурсів, формуванню партнерських мереж та розвитку інноваційного освітнього середовища.

Проаналізовано основні етапи проєктування в системі післядипломної педагогічної освіти: концептуалізацію, дизайн освітнього середовища, ресурсне забезпечення, командну взаємодію та моніторинг результатів. Доведено, що застосування проєктного підходу дозволяє забезпечити персоналізацію освітніх траєкторій педагогів, підвищити ефективність управлінських рішень та конкурентоспроможність освітніх установ.

Встановлено, що ключовими чинниками ефективності проєктного управління є розвиток організаційної культури, орієнтованої на інновації, формування проєктних компетентностей управлінців та впровадження цифрових технологій. Обґрунтовано перспективи використання проєктування як стратегічного інструменту модернізації системи післядипломної педагогічної освіти.

Ключові слова: проєктування, державно-громадське управління, післядипломна освіта, проєктний менеджмент, інновації, освітні системи.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний стан післядипломної педагогічної освіти (далі – ППО) в Україні розгортається у безпрецедентних умовах: повномасштабна війна, що триває з лютого 2022 р., спричинила релокацію частини закладів освіти, формування великих груп внутрішньо переміщених педагогів та здобувачів освіти, фіксовані масштабні

Як цитувати: Луценко С. М., Пінчук Д. М. Проєктування як інноваційний інструмент державно-громадського управління післядипломною педагогічною освітою. *Актуальні проблеми державного управління*. 2026. № 1 (68). С. 271–287. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-14>

In cites: Lutsenko, S.M., Pinchuk, D.M. (2026). Design as an innovative tool for public-civic governance in postgraduate pedagogical education. *Pressing Problems of Public Administration*, 1 (68), 271–287. <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2026-1-14> [in Ukrainian].

освітні втрати, погіршення психоемоційного стану педагогічних працівників, а також стрімку, але нерівномірну цифровізацію навчального процесу [17; 3]. За цих умов система ППО, що історично формувалася як вертикально-адміністративна підсистема державного управління освітою, об'єктивно перестає виконувати функцію оперативного й випереджального інструмента професійного розвитку понад 430 тис. педагогічних працівників країни [19; 4].

Управлінське протиріччя, яке актуалізує дослідження, полягає в одночасному діянні трьох різноспрямованих факторів. По-перше, унаслідок реформи Постанови КМУ № 800 «Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників» ринок підвищення кваліфікації перейшов у логіку вільного вибору суб'єкта педагогічної праці, що породило понад 200 акредитованих провайдерів і фактично деінституціоналізувало монополію обласних інститутів післядипломної педагогічної освіти [8]. По-друге, ухвалення Закону України «Про освіту дорослих» (грудень 2023 р., набув чинності у січні 2024 р.) формалізувало парадигму *lifelong learning* як нормативно-правову рамку, у якій ППО постає лише одним із сегментів освіти дорослих, що змагається за слухача. По-третє, запущена у 2024 р. цифрова екосистема професійного розвитку (платформа «Вектор», інтегрована з реєстром провайдерів та механізмом ваучерування за моделлю «Гроші ходять за вчителем») переносить управлінські рішення з рівня закладу на рівень індивідуальної освітньої траєкторії педагога, що потребує радикально іншого управлінського інструментарію [8; 17].

У цій ситуації класична адміністративно-командна модель державного управління ППО демонструє системні дисфункції: обмежену здатність до прогнозування професійних дефіцитів у регіональному розрізі; інерційність змісту програм підвищення кваліфікації відносно темпів реформи «Нова українська школа», впровадження інклюзії, медіаграмотності, безпеки життєдіяльності в умовах війни; слабкі механізми інтеграції громадського, експертного й донорського ресурсів; несформованість підзвітності за результатами навчання, а не за процесом. У вітчизняному та зарубіжному управлінському дискурсі ці виклики все частіше пропонується розв'язувати через перехід до проектно-орієнтованої моделі управління, що ґрунтується на принципах PMBOK Guide [14], концепції самонавчальної організації П. Сенге та сучасних практиках державно-громадського партнерства.

Утім, у науковій літературі досі бракує цілісного обґрунтування проектування як саме інструмента державно-громадського управління ППО, що інтегрує стратегічний, тактичний та операційний рівні управлінських рішень в умовах війни, цифровізації та ринкової конкуренції провайдерів освіти дорослих. Саме ця прогалина зумовлює актуальність представленого дослідження та формує ключове дослідницьке питання: яким чином проектний підхід може бути інституціоналізований як стратегічний управлінський механізм модернізації системи ППО, забезпечуючи її адаптивність, антикрихість та конкурентоспроможність у нових соціально-економічних і безпекових реаліях?

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема проектування як інструменту державно-громадського управління активно досліджується як у зарубіжній, так і у вітчизняній науковій літературі. Зарубіжний науковий дискурс містить вагомі напрацювання щодо проектування як управлінського

інструменту. Зокрема, концепції проєктного менеджменту та інноваційного розвитку організацій висвітлено у працях Пітера Друкера, Генрі Мінцберга, Майкла Портера, які обґрунтували необхідність стратегічного підходу до державно-громадського управління організаціями а також Говарда Гарднера, який обґрунтував необхідність індивідуалізації навчання як складової освітнього проєктування, тим паче в умовах освіти протягом життя. Концептуальні положення розвитку самонавчальних організацій, що є важливими для проєктного управління, у сучасних умовах розкрито у працях таких учених, як Л. Арґоут, Георг фон Круг, Яш Радж Шреста, Гуй-Ся Ван, Т. Б. Крістенсен, Х. Цай, С. Аман та ін., які досліджують організаційне навчання крізь призму управління знаннями, цифровізації, інноваційного розвитку та ефективності організацій.

Теоретичні засади дослідження базуються на працях В. Андрущенко, Н. Клокар, П. Сенге та сучасних українських дослідників цифрової трансформації освіти. [1;7;16]. Сучасні дослідження підтверджують, що ефективність управління значною мірою залежить від здатності організацій до накопичення та використання знань [7]. Українські дослідники, зокрема О. Пищик, О. Богашко, І. Богашко, А. Михацька, та ін., досліджують питання інноваційного управління, лідерства та розвитку освітніх систем [3; 11; 13].

Попри значну кількість досліджень, недостатньо розкритими залишаються питання інтеграції проєктного підходу в систему державно-громадського управління післядипломною педагогічною освітою.

Метою статті є обґрунтування проєктування як інноваційного інструменту державно-громадського управління післядипломною педагогічною освітою.

Використана методологія. Стаття є теоретико-аналітичним дослідженням якісного типу, мета якого – обґрунтувати проєктування як інноваційний інструмент державно-громадського управління післядипломною педагогічною освітою (далі – ППО). Дослідження не передбачає збору первинних емпіричних даних, статистичного оброблення вибірок або кількісного вимірювання залежних змінних, а ґрунтується на критичному узагальненні наявного наукового доробку, чинної нормативно-правової бази України та доступних публічних відомостей про практичні реформаторські ініціативи у сфері освіти дорослих. Такий вибір методологічної парадигми відповідає характеру предмета дослідження – управлінського феномену, що інституціоналізується нерівномірно і потребує насамперед концептуального впорядкування. Методологічну основу формують три взаємодоповнювані підходи: системний (розгляд ППО як цілісної підсистеми державного управління освітою з ієрархією рівнів і зв'язків), проєктно-орієнтований (інтерпретація управлінських дій крізь призму методології PMBOK Guide) і компетентнісний (фокус на трансформації компетентностей педагогів як кінцевому результаті управлінських проєктів).

Дослідницька логіка побудована за чотирма послідовними кроками. На першому кроці методом критичного огляду джерел опрацьовано монографії, статті у фахових виданнях та нормативно-правові акти України з проблематики проєктного менеджменту, державно-громадського управління освітою, освіти дорослих і самонавчальних організацій; до огляду включено як українські, так і зарубіжні джерела з періодом публікації переважно 2017–2026 рр. На другому кроці методом порівняльного аналізу зіставлено традиційну адміністративну та проєктно-орієнтовану моделі управління ППО і встановлено їхні структурно-функціональні відмінності. На третьому кроці методом структурно-функціонального аналізу та узагальнення виокремлено

п'ять компонентів проектування – концептуалізацію, дизайн освітнього середовища, ресурсне забезпечення, командну взаємодію, моніторинг та оцінку, – і кожен компонент проілюстровано неекспериментальним кейс-аналізом наявних в Україні ініціатив (експеримент «Гроші ходять за вчителем», цифрова платформа «Вектор», моделі «Педагогічний коворкінг» та «Цифровий профіль вчителя» тощо). На четвертому кроці методом синтезу сформульовано висновки, ідентифіковано організаційні виклики та окреслено перспективи інституціоналізації проектного підходу.

Згідно з принципами академічної доброчесності та сучасними редакційними вимогами щодо прозорості наукової праці, автори декларують часткове використання інструментів штучного інтелекту (далі – ШІ), а саме генеративних великих мовних моделей, на допоміжних технічних етапах підготовки рукопису. ШІ застосовано виключно для систематизування великого масиву бібліографічних джерел, формального впорядкування переліку посилань, перевірки граматичної та стилістичної коректності тексту, а також для технічного перекладу анотації англійською мовою. ШІ не залучався до формулювання дослідницького питання, генерації наукових ідей, побудови концептуальних моделей, виокремлення компонентів проектування, інтерпретації результатів та формулювання висновків – ці складники є виключним інтелектуальним продуктом авторів. Усі фрагменти тексту, отримані з допомогою ШІ, верифіковано авторами на предмет змістової точності, релевантності та коректності цитувань. Декларація узгоджена з рекомендаціями міжнародних асоціацій наукових редакторів (COPE, WAME) щодо використання генеративного ШІ в науковій комунікації. Повну академічну відповідальність за зміст, висновки та можливі помилки статті несуть виключно автори.

Виклад основного матеріалу. Сучасний етап розвитку освітньої системи України характеризується глибинними трансформаційними процесами, які зумовлюють необхідність переосмислення підходів до управління післядипломною педагогічною освітою. Стрімкі соціальні зміни, цифровізація та зростання вимог до професійної компетентності педагогів актуалізують пошук нових управлінських моделей, здатних забезпечити адаптивність та інноваційність освітніх систем [9; 10].

У цьому контексті особливої ваги набуває проектування у системі післядипломної педагогічної освіти, що виступає багатофункціональним інструментом, який поєднує стратегічне планування, інноваційний розвиток та управління ресурсами (таблиця 1). Його застосування дозволяє перейти від «реактивної» моделі управління до проактивної, орієнтованої на випередження змін.

Досліджуючи управлінський аспект проектування необхідно зазначити, що він має особливе значення, що дозволяє ефективно використовувати сучасні підходи до управління проектами, зокрема положень PMBOK Guide, сприяє структуризації процесів управління, плануванню розвитку установи, дозволяє оптимізувати ресурси та здійснювати моніторинг результатів [7; 20]. Проектне управління також забезпечує гнучкість організаційних структур і сприяє формуванню інноваційного освітнього середовища [5].

Важливим результатом наукових досліджень є обґрунтування принципів і моделей проектування в післядипломній педагогічній освіті. До них належать системність, відкритість, адаптивність, орієнтація на результат і партнерська взаємодія. Реалізація цих принципів дозволяє підвищити ефек-

тивність управління та якість освітніх послуг. Наукові дослідження, як українських, так і зарубіжних учених, підтверджують, що проектування є потужним інноваційним інструментом державно-громадського управління післядипломною педагогічною освітою. Дослідивши його впровадження, можна стверджувати, що цей інструмент сприяє оновленню освітніх та управлінських процесів, розвитку професійної компетентності педагогів і підвищенню конкурентоспроможності освітніх установ у сучасному динамічному середовищі.

Таблиця 1. Порівняльний аналіз традиційної адміністративної та проектно-орієнтованої моделей державно-громадського управління ППО

Table 1. Comparative analysis of traditional administrative and project-oriented models of public-private air defense management

Параметр порівняння Comparison parameter	Традиційна адміністративна модель Traditional administrative model	Проектно-орієнтована модель Project-oriented model
Управлінська логіка	Реактивна: реагування на директиви та звіти	Проактивна, прогностична: форсайт, моделювання випереджальних освітніх послуг
Структура управління	Жорстка вертикаль, лінійно-функціональна	Гнучка матриця, крос-функціональні проектні команди
Орієнтир діяльності	Виконання плану й освоєння бюджету	Досягнення вимірюваних KPI та цільових ефектів проекту
Джерела фінансування	Виключно державна субвенція	Багатоканальне: бюджет, гранти, донори, ваучери, sharing economy
Зміст освіти	Стандартизовані курси, лінійні навчальні плани	Модульні мікропрограми, персоналізовані траєкторії, цифровий контент
Роль педагога	Об'єкт впливу – «слухач»	Суб'єкт траєкторії – «співавтор» змісту, ментор
Інструменти моніторингу	Кількісна звітність, сертифікати, контроль присутності	Learning Analytics, NPS, відтермінована оцінка трансферу компетентностей
Партнерська взаємодія	Обмежена: МОН, обласні управління	Розгалужена екосистема: ГО, бізнес, ІРЦ, університети, міжнародні донори
Швидкість реагування	Низька (планово-річний цикл)	Висока (спринтовий цикл 2–3 місяці, оперативна корекція проекту)
Тип організаційної культури	Культура контролю та субординації	Культура співпраці, делегування, психологічної безпеки

*Джерело: складено авторами на основі [4; 7; 8; 17; 19; 21].

*Source: compiled by the authors based on [4; 7; 8; 17; 19; 21].

Державно-громадське управління на основі проектування передбачає заміну жорстких вертикальних зв'язків гнучкими командами. Серед основних етапів реалізації цього інструменту необхідно виокремити: концептуалізацію, дизайн освітнього середовища, ресурсне забезпечення, тобто залучення стейкхолдерів (громадських організацій, ІТ-компаній, міжнародних фондів), командну роботу та побудову партнерської мережі за принципом синергії [4; 17]. Розглянемо кожний із цих етапів (таблиця 2).

Таблиця 2. Структурні компоненти проектування у державно-громадському управлінні ППО

Table 2. Structural components of design in public air defense management

Етап проектування Design Stage	Управлінська функція Management	Інструменти Function	Стейкхолдери Tools Stakeholders	Результат / KPI Result / KPI
1. Концептуалізація	Аналіз дефіцитів, цілепокладання, ідентифікація стейкхолдерів	Форсайт-сесії, SWOT, аналіз великих даних, Project Charter (PMBOK)	МОН, ДСЯО, ОВА, заклади ППО, наукові установи	Стратегічна карта проекту, узгоджені регіональні пріоритети
2. Дизайн освітнього середовища	Конструювання нелінійних модульних траєкторій	LMS, навігаційні карти, мікронавчання, інтерактивний контент	Методисти, IT-розробники, дизайнери, педагоги-практики	Працююча платформа, сформовані «користувачькі шляхи» педагога
3. Ресурсне забезпечення	Фандрейзинг, інвентаризація активів, мережева інтеграція	Меморандуми, гранти, ваучери, sharing economy, медіаресурс проекту	ГО, бізнес, міжнародні донори, ІРЦ, університети, ОТГ	Багатоканальний бюджет, екосистема партнерств із вимірюваним внеском
4. Командна взаємодія	Формування крос-функціональних команд, координація	Trello, Notion, Demo Days, peer-to-peer, матричні структури	Project Manager, методисти, науковці, технічні фахівці, педагоги	Сформовані команди, скорочений час прийняття рішень, кадровий резерв
5. Моніторинг та оцінка	Безперервний збір даних, корекція, оцінка трансферу	Learning Analytics, NPS, відтермінований моніторинг (3–6 міс.)	Заклад ППО, ДСЯО, заклади загальної середньої освіти, громадськість	Зафіксовані зміни в практиці педагога, кореляція з успіхами учнів

*Джерело: складено авторами на основі PMBOK Guide [21] та [4; 7; 8; 12; 17].

*Source: compiled by the authors based on PMBOK Guide [21] and [4; 7; 8; 12; 17].

Концептуалізація, тобто визначення стратегічного дефіциту в компетенціях педагогів регіону, визначають як пріоритетну для розвитку державно-громадського управління. Відповідно, етап концептуалізації та стратегічного моделювання є фундаментом, на якому будується вся архітектура оновленої системи післядипломної педагогічної освіти. У межах цього процесу управління трансформується з механічного виконання державних планів у творчий процес конструювання майбутнього [4]. Як зазначає В. П. Андрущенко [1], інноваційний розвиток освіти в умовах глобалізації вимагає відмови від репродуктивних моделей управління на користь прогностичних, що дозволяють не просто реагувати на виклики, а моделювати освітній простір на випередження. Замість того, щоб спиратися лише на минулорічні звіти, управлінці застосовують методи форсайт-досліджень та глибинного аналізу освітнього ландшафту, що відповідає положенням нормативно-правового забезпечення організації післядипломної педагогічної освіти, Концепції «Нова українська школа» щодо безперервного професійного розвитку педагогів [6].

В умовах державно-громадського управління стратегічне моделювання передбачає створення віртуального прототипу майбутньої освітньої системи, де враховуються потенційні ризики, необхідні ресурси та очікувані зміни в поведінці цільової аудиторії. У межах методології PMBOK Guide, адаптованої

до освітньої сфери, цей етап визначає межі проєкту та ідентифікує ключових стейкхолдерів. На цьому рівні управлінець визначає ключову місію: чи це буде точкова ліквідація цифрової неграмотності, чи системна підготовка агентів змін. Згідно з дослідженнями В. В. Сидоренко, концептуалізація дозволяє відсіяти неефективні заходи ще на папері, фокусуючи зусилля на створенні відкритих, гнучких моделей навчання, які забезпечують максимальний розвиток педагогічного потенціалу [17].

Одним із прикладів успішної концептуалізації є розробка регіональної моделі «Педагогічного коворкінгу». Спираючись на ідеї Н. Клокар щодо проєктно-цільового управління регіональною освітою, замість класичних лекцій державно-громадське управління проєктує простір професійної взаємодії. Замість класичних лекційних занять, управління формує простір професійної взаємодії, де концепція полягає у переході від ролі «слухача» до ролі «співавтора» змісту. У межах цієї моделі стратегічно моделюється мережа хабів, а державно-громадське управління забезпечує методологічний супровід та доступ до сучасного обладнання, залучення практикуючих стейкхолдерів, перетворюючи курси підвищення кваліфікації на інкубатор освітніх ідей [8].

Логічним розвитком цієї ініціативи на загальнодержавному рівні стає проєкт «Цифровий профіль вчителя», де стратегічне моделювання спрямоване на повну автоматизацію управління професійним розвитком. Якщо «коворкінг» створює середовище для живої взаємодії, то «Цифровий профіль» стає аналітичним ядром, що базується на вимогах професійного стандарту та реальних компетенціях педагога. Державно-громадське управління в цьому випадку моделює систему «розумного» розподілу контенту: якщо вчитель має труднощі з інклюзією, система автоматично пропонує відповідні модулі, вебінари та контакти менторів, роблячи процес управління освітою максимально персоналізованим та адаптивним до миттєвих запитів держави та ринку. Подібна динамічність втілює принципи самонавчальної організації, описані П. Сенге [16], де управління втрачає ознаки статичного контролю і стає адаптивним процесом постійного оновлення знань. Практичним механізмом реалізації цієї концепції виступає експеримент «Гроші ходять за вчителем», інтегрований у платформу «Вектор». Впровадження даної моделі фінансування на базі цифрової екосистеми зумовлює фундаментальну зміну парадигми в галузі післядипломної освіти. Цей перехід полягає у відмові від жорстко детермінованої адміністративної вертикалі на користь гнучкої моделі горизонтальної мережевої взаємодії. В контексті державно-громадського управління така модель виступає дієвим механізмом децентралізації, що забезпечує перерозподіл функціональних ролей та наділяє кожного учасника системи суб'єктністю у проєктуванні персоналізованого освітнього середовища.

Практичним проявом моделі «Кризового менеджменту освітніх втрат», є концептуалізація, яка зосереджена на створенні швидких інструментів для педагогів та керівників, які працюють в екстремальних умовах: у прифронтових зонах або із здобувачами освіти, які мають психологічні травми. Стратегічне моделювання, згідно з рекомендаціями Державної служби якості освіти України, включає побудову системи психологічної підтримки самих педагогів як передумову для якісного навчання здобувачів освіти. Управлінське рішення в межах такого проєкту полягає в інтеграції сертифікованих програм із безпеки життєдіяльності в кожен навчальний план, що робить піс-

лядипломну освіту гнучким, мобільним інструментом реагування на національні виклики.

Зазначимо, що на етапі концептуалізації державно-громадське управління зосереджується на глибокому аналізі професійних дефіцитів педагогічних працівників. Замість того, щоб пропонувати стандартний набір курсів, управлінець-проектувальник формує бачення майбутнього результату, виходячи з потреб конкретного регіону чи освітньої громади. Це передбачає створення цілісного образу освітньої послуги, яка буде не лише актуальною сьогодні, а й враховуватиме тенденції розвитку освіти на наступні кілька років. Такий підхід дозволяє перетворити заклад післядипломної освіти з установи, що лише реагує на зміни, на інституцію, яка ці зміни формує та очолює.

Досліджуючи управлінський цикл необхідно зазначити, що він розпочинається з глибокого аналізу розриву між наявним рівнем компетенцій педагогів та вимогами часу, адже концептуалізація в ППО – це процес формування ідеї проекту, яка має стати відповіддю на конкретний виклик (наприклад, перехід на дистанційне навчання або впровадження інклюзивних практик). Управлінець-проектувальник на цьому етапі виступає аналітиком, який перетворює статистичні дані про якість освіти в регіоні на конкретні цілі проекту, що, в свою чергу передбачає не лише опис кінцевого результату, а й обґрунтування його соціальної та освітньої цінності для всієї громади.

При впровадженні державно-громадського управління увага звертається на дизайн освітнього середовища, що включає створення модульних програм, тренінгів та платформ дистанційного навчання. Етап дизайну передбачає перехід до конструювання гнучких та адаптивних освітніх систем [12; 18]. Управлінське проектування тут спрямоване на створення багатофункціональних платформ, де навчання стає модульним і варіативним. Це означає розробку таких структур, де викладач може самостійно обирати траєкторію свого розвитку, комбінуючи очні семінари, дистанційні модулі та практичні майстер-класи. Керівництво закладу при цьому виступає архітектором системи, яка забезпечує безперервність навчання та створює умови для неформальної освіти, де педагоги можуть обмінюватися досвідом у професійних спільнотах. Цей складник передбачає перехід від лінійних навчальних планів до розбудови гнучких екосистем. Дизайн проекту включає створення змістового наповнення (контенту), вибір інструментарію (LMS-платформи, тренінгові центри) та визначення логіки взаємодії між учасниками. Управління на етапі дизайну зосереджується на створенні «користувацького шляху» вчителя, де кожен етап навчання логічно впливає з попереднього, а освітнє середовище стимулює до самоосвіти [18]. Тут важливо забезпечити модульність: проект має дозволяти педагогу збирати власну освітню траєкторію, як конструктор, залежно від його базової підготовки.

Управління проектом неможливе без постійного збору та аналізу даних. Це не просто перевірка присутності на заняттях, а відстеження прогресу кожного слухача. Інструменти моніторингу (тести, рефлексивні анкети, спостереження за відкритими заняттями) дозволяють побачити, наскільки ефективно засвоєний матеріал впроваджується в практику. Управлінець використовує ці дані для миттєвої корекції проекту: якщо певний модуль виявляється занадто складним або неактуальним, його змінюють або переформатовують у процесі реалізації. Так, у межах проекту з інклюзивної освіти державно-громадське

управління може впроваджувати систему «Цифрового сліду». Аналізуючи активність вчителів на форумах та результати їхніх проміжних завдань, команда проєкту бачить, що тема «Асистент вчителя» викликає найбільше питань, і оперативно додає позаплановий вебінар-консультацію з юристом.

Дизайн освітнього середовища починається з побудови архітектури, що має бути нелінійною та адаптивною. Управлінець-проектувальник відмовляється від жорсткої структури «курс – лекція – залік» на користь мережевої моделі. Це передбачає створення навігаційної карти навчання, де педагог бачить не лише перелік тем, а взаємозв'язки між різними компетентностями. Архітектура має бути інтуїтивно зрозумілою: вчитель повинен розуміти, як обраний ним модуль «Критичне мислення» інтегрується з його щоденною практикою у класі. Це створює відчуття контролю над власним розвитком, що є критично важливим для мотивації слухача. Так, впровадження моделі «Освітнього супермаркету» передбачає замість одного загального курсу, управління проектування платформи, де педагог «набирає у кошик» короткі інтенсиви (мікронавчання). Архітектура системи автоматично вираховує загальну кількість годин та підказує, які додаткові модулі допоможуть закрити професійні дефіцити, виявлені під час самодіагностики, яка відповідає як запитам громади, так і вимогам держави.

У сучасних умовах архітектура середовища обов'язково включає цифровий компонент. Проектне державно-громадське управління зосереджується на створенні «безшовного» досвіду, де очне навчання органічно перетікає у дистанційне. Технологічний дизайн передбачає вибір таких інструментів, що сприяють активній участі: інтерактивні дошки, симулятори педагогічних ситуацій, хмарні сервіси для спільної роботи.

Державно-громадське управління проєктом залучає дизайнерів та редакторів, щоб перетворити складні державні стандарти на інфографіку та інтерактивні чеклисти, які педагог може завантажити у свій гаджет та використовувати на заняттях й під час організаційно-управлінської діяльності [19].

Найскладнішим елементом дизайну є проектування людських взаємозв'язків. Державно-громадське управління має створити умови для формування горизонтальних зв'язків між учасниками проєкту. Соціальна архітектура середовища передбачає створення «клубних» форматів, майстерень, груп підтримки. В результаті виникає необхідність перетворити заклади ППО з місця, куди приходять «отримати знання», на центр, де формується професійна ідентичність та відбувається взаємне менторство. Дизайн середовища має стимулювати педагога вийти з ролі об'єкта впливу та стати активним учасником професійної спільноти. При реалізації Проєкту «Peer-to-Peer Academy» (Рівний рівному) державно-громадське управління проектує архітектуру занять так, що 40% часу відводиться на модерацію досвіду самих учасників. Створюються «кімнати професійного шерингу», де педагог вищої категорії з одного закладу стає ментором для молодого спеціаліста з іншого в межах єдиного освітнього проєкту, що дозволяє впровадити підтримку та допомогу учасників управлінського процесу.

Проектний підхід в державно-громадському управлінні докорінно змінює ставлення до ресурсів. Управлінець більше не обмежується лише бюджетним фінансуванням, а розглядає проєкт як платформу для залучення широкого кола стейкхолдерів. Це передбачає активну роботу з громадськими орга-

нізаціями, приватним сектором та міжнародними партнерами для спільного використання інтелектуальних, технологічних та фінансових можливостей. Проектування дозволяє чітко артикулювати вигоди для кожного партнера, перетворюючи управління післядипломною освітою на процес розбудови стійких екосистем, де кожен учасник зацікавлений у кінцевому результаті.

Командна робота та матрична структура державно-громадського управління, а саме традиційна вертикаль державного управління, замінюється гнучкими робочими групами, які створюються під конкретний проєкт. У таку команду можуть входити фахівці з різних структур закладу освіти, що в звичайних умовах майже не перетинаються. Управлінська роль тут полягає в синхронізації зусиль: методист відповідає за практику, науковець – за теоретичну базу, а технічний спеціаліст – за цифрове втілення. Це руйнує бюрократичні бар'єри та пришвидшує прийняття рішень, оскільки команда орієнтована на фінальний продукт, а не на процес звітування.

Традиційна культура післядипломної педагогічної освіти базується на чіткій субординації, де ініціатива часто обмежується посадовими інструкціями. Трансформація передбачає впровадження матричних структур, де працівник може одночасно бути частиною свого структурного підрозділу та учасником кількох проєктних груп. Управлінська культура змінюється в бік довіри та делегування повноважень. Це дозволяє пришвидшити процеси, адже рішення приймаються не «нагорі», а безпосередньо в команді проєкту, яка володіє контекстом. Керівник у такій системі зосереджується на стратегічному векторі, а не на мікроменеджменті.

Традиційне управління післядипломної педагогічної освіти часто стикається з обмеженістю матеріальної бази через жорстку прив'язку до державних субвенцій. Проєктний підхід дозволяє розширити це коло за рахунок багатоканального фінансування та залучення нематеріальних активів. Ресурсне забезпечення в проєкті включає не лише кошти, а й доступ до експертизи, програмного забезпечення, обладнання та навіть інтелектуальної власності партнерів. Управлінська діяльність тут полягає у проведенні інвентаризації внутрішніх можливостей та пошуку зовнішніх донорів, чії цілі збігаються з місією освітнього проєкту.

Проєктний підхід впроваджує культуру спільного використання (sharing economy). Дослідження доводять, що замість будівництва власних лабораторій, управління проєктує діяльність так, щоб використовувати потужності партнерів. Це можуть бути бібліотеки, молодіжні центри, лабораторії університетів або офіси технологічних компаній. Це не лише економить кошти, а й занурює педагогів у сучасне професійне середовище, що є потужним чинником мотивації. У межах проєкту з інклюзивної освіти практичні заняття проводяться не в аудиторії інституту, а безпосередньо в базі сучасного Інклюзивно-ресурсного центру (ІРЦ), створеного за кошти міжнародних донорів. Регіональне управління/ департамент освіти домовляється про використання бази ІРЦ у вечірній час, що дозволяє вчителям працювати з реальним обладнанням, до якого вони не мають доступу у своїх школах.

Використання спільних цифрових просторів для державно-громадського управління проєктами (наприклад, Trello або Notion) робить прогрес видимим та прозорим для всіх. Комунікація стає горизонтальною: молодий спеціаліст може вільно запропонувати ідею директору в межах обговорення проєкту. Це створює відчуття причетності та психосоціальної безпеки, що є паливом

для будь-якої інновації. Такими проєктами можуть стати впровадження щотижневих «Демо-днів», де кожна проєктна група (від IT-відділу до науковців) за 10 хвилин розповідає колегам про свої успіхи та труднощі. Це стимулює взаємну допомогу: наприклад, керівник закладу може підказати методистам, як правильно оформити авторське право на розроблений посібник, про що раніше вони могли б і не порадитися.

Ще однією складовою державно-громадського управління є управління ресурсами, що передбачає роботу з інформаційним полем. Власний медіаресурс проєкту (сторінка у соцмережах, подкаст, розсилка) стає інструментом залучення нових партнерів та формування довіри. Успішний бренд освітнього проєкту дозволяє легше отримувати грантову підтримку та залучати топових спікерів. Інформаційна відкритість перетворює звітність на інструмент маркетингу, що робить заклад ППО видимим для потенційних інвесторів. Саме на таких засадах реалізується Проєкт «Новий директор школи». Регіональне управління/департамент освіти створює серію інтерв'ю з випускниками програми, які успішно реформували свої заклади. Ці історії успіху стають ресурсом для залучення меценатів, які бачать конкретні результати своїх вкладень у навчання менеджерів освіти, і погоджуються фінансувати наступні етапи проєкту.

Проєктний менеджмент у ППО розширює кордони установи, перетворюючи її на центр мережевої взаємодії. Управлінець-проєктувальник аналізує, яких саме ресурсів не вистачає (експертних, технічних чи фінансових) і шукає їх поза межами закладу. Ця діяльність включає перемовини з приватними IT-компаніями, міжнародними донорами та громадськими ініціативами. Створюється екосистема, де кожен партнер вносить свою частку: бізнес надає доступ до технологій, науковці – методологію, державні установи – нормативну базу, а громадський сектор – можливість залучення коштів міжнародних донорів та грантодавців. Виходячи з того, що для проєкту з робототехніки заклад ППО укладає меморандум з технологічною компанією, яка надає набори обладнання для навчання. Органи державної влади при цьому організовують логістику та можуть сприяти залученню грантових коштів на оплату праці закордонних тренерів-консультантів.

Основним складником успішного проєкту в ППО є відхід від ієрархічної структури «начальник – підлеглий». Державно-громадське управління здійснюється через формування крос-функціональних команд, куди входять методисти, науковці, розробники цифрового контенту та педагоги-практики. Керівник проєкту (Project Manager) зосереджується не на контролі дисципліни, а на забезпеченні комунікації та подоланні бар'єрів між організаційними структурами. Це створює умови для синергії, де наукова обґрунтованість поєднується з практичною придатністю освітнього управлінського продукту, що є критичним для андрагогіки.

Оцінювання ефективності реалізації проєктів у післядипломній педагогічній освіті трансформується від формального контролю до комплексної системи аналітики результатів. У центрі уваги перебувають не кількісні показники, а реальний вплив на професійний розвиток педагогів і якість освітнього процесу. Завершальним, але безперервним етапом є створення системи моніторингу, яка базується не на формальній звітності, а на реальних показниках ефективності [20]. Управлінське проєктування впроваджує інноваційні методи оцінки, такі як аналіз впливу навчання на якість викладання безпосередньо у закладі. Це дозволяє в режимі реального часу коригувати освітні

програми та управлінські рішення. Замість підрахунку кількості виданих сертифікатів, фокус зміщується на вимірювання доданої вартості професійної компетентності педагогіки, що робить систему післядипломної освіти прозорою, підзвітною та орієнтованою на високі стандарти якості.

Нові індикатори якості зосереджені на змінах у професійній діяльності педагога після завершення освітнього проєкту. Управління/департамент освіти розробляє дескриптори, які дозволяють зафіксувати, які саме нові методики педагог застосовує у практичній діяльності. Це реалізується через систему відтермінованого моніторингу: через 3–6 місяців після навчання проводиться оцінка того, наскільки набуті компетентності інтегровані в освітній процес. Такий підхід дозволяє закладу ППО коригувати зміст програм, якщо певні знання залишаються лише теоретичним багажем і не переходять у практичну площину [12].

Сучасне проєктування в ППО передбачає інтеграцію інструментів Learning Analytics у навчальні платформи. Управлінська проєктна команда отримує доступ до даних у реальному часі: скільки часу педагог витрачає на певний модуль, які матеріали викликають найбільші труднощі (де користувачі найчастіше «зупиняються» або повертаються назад), як проходить взаємодія у професійних чатах. Ці кількісні дані дозволяють управлінцям приймати рішення про оперативну зміну дизайну курсу, додавання консультацій або спрощення контенту, не чекаючи завершення всього циклу проєкту. Наприклад, якщо аналітика LMS-платформи показує, що 70% вчителів не можуть впоратися з практичним завданням щодо створення ментальних карт, управлінська команда проєкту терміново впроваджує додатковий Q&A-вебінар або створює коротку відеоінструкцію-шпаргалку, усуваючи прогалину в знаннях миттєво [19].

У державно-громадському управлінні ППО складник моніторингу та оцінки трансформується з фіскального механізму контролю у гнучку систему зворотного зв'язку, що базується на аналізі великих даних (Data-Driven Decision Making). Інноваційне державно-громадське управління запозичує з бізнес-середовища інструменти оцінки досвіду користувача (User Experience). Одним із ключових індикаторів стає Net Promoter Score (NPS) – готовність педагога рекомендувати цей освітній проєкт своїм колегам. Також оцінюється рівень суб'єктивного благополуччя та впевненості вчителя у своїх силах після навчання. Високий показник задоволеності є індикатором того, що освітнє середовище проєкту було комфортним та стимулюючим, що прямо впливає на ефективність засвоєння матеріалу дорослими. Найвищим рівнем оцінки якості державно-громадського управління ППО є відстеження кореляції між компетентностями педагога та успіхами здобувачів освіти. Хоча цей показник є складним для вимірювання через вплив багатьох факторів, проєктний підхід намагається зафіксувати опосередкований вплив [21]. Наприклад, у межах проєкту з медіаграмотності індикатором успіху стають результати міні-досліджень, проведених здобувачами освіти під керівництвом навчених вчителів. Якщо здобувачі освіти демонструють здатність відрізняти фейки від фактів у контрольних тестах, управління вважає проєкт підвищення кваліфікації результативним, оскільки відбулася трансляція знань від викладача до дитини.

Трансформація управлінської культури, тобто запровадження проєктування як інструменту державно-громадського управління неможливе без докорінної зміни організаційної культури закладу. Керівництво має стимулювати ініціативність співробітників, делегувати повноваження проєктним командам та створювати атмосферу творчого пошуку. Це означає перехід від

жорсткої ієрархії до мережевої структури, де кожен викладач чи методист може стати лідером окремого напрямку. Тільки за таких умов проектування стає не просто технічним завданням, а живою інновацією, яка забезпечує постійний розвиток установи та її відповідність викликам сучасності [10; 11].

У контексті ППО це означає перехід від «культури влади та контролю» до «культури співпраці та розвитку». Це процес перегляду ролі керівника: він перестає бути єдиним джерелом рішень і стає фасилітатором, який створює умови для творчого пошуку та професійної автономії працівників.

Для глибшого розуміння механізмів державно-громадського управління в системі післядипломної педагогічної освіти необхідно деталізувати кожний складник проектування, розглядаючи їх як послідовні кроки трансформації управлінського та освітнього процесу. Проектний підхід дозволяє перетворити абстрактні цілі на конкретні освітні сервіси, що мають чіткі терміни, ресурси та вимірювані результати.

Запровадження проектних технологій в управлінні післядипломною педагогічною освітою – це не просто зміна менеджерського інструментарію, а глибока трансформація всієї екосистеми професійного розвитку. Цей процес відкриває стратегічні горизонти для розвитку закладів та їх взаємодію з державою та громадським сектором, проте одночасно створює низку серйозних викликів, пов'язаних із інерцією системи та дефіцитом специфічних ресурсів [20]. Проектування в системі післядипломної педагогічної освіти перетворюється з допоміжного методу на фундаментальну управлінську технологію. Воно дозволяє не тільки забезпечити високу мобільність змісту освіти, а й ефективно використовувати інтелектуальний капітал та створювати конкурентоспроможні управлінські й освітні продукти.

Ключовим фактором успіху стає готовність керівників закладів післядипломної педагогічної освіти до зміни управлінської філософії: від адміністрування процесів до управління результатами через проекти.

Запровадження проектного підходу дозволяє перетворити заклади післядипломної педагогічної освіти з консервативних структур на інноваційні хаби. Саме це сприяє підвищенню конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості, а саме проектне управління дозволяє закладам виходити на ринок освітніх послуг із чіткими, якісними продуктами. Це відкриває шлях до залучення позабюджетних коштів через міжнародні гранти, державні цільові програми та партнерство з приватним сектором. Заклад, що працює за проектною логікою, стає зрозумілим та передбачуваним для донорів, оскільки має чіткі KPI, прозорі етапи реалізації та вимірювані результати. Створення гнучких освітніх екосистем дозволяє сформулювати перспективи розвитку державно-громадського управління післядипломною педагогічною освітою, тобто здійснити перехід від стаціонарних курсів до динамічної мережі освітніх ініціатив [13].

Проектування дозволяє швидко реагувати на появу нових професійних стандартів або кризових ситуацій (наприклад, потреба в швидкій психологічній реабілітації вчителів). Це створює середовище, де знання оновлюються в режимі реального часу, а індивідуальні освітні траєкторії вчителів стають реальністю, а не декларацією. Під час реалізації державно-громадського управління проектна діяльність природним чином виявляє лідерів та креативних фахівців всередині колективу, тобто відбувається кадрове оновлення та формується кар'єрний ліфт, створюється внутрішній кадровий резерв, де статус співробітника визначається не посадою, а успішністю реалізованих ним про-

ектів. Це створює умови для появи нового покоління управлінців, які володіють навичками медіації, фандрейзингу та ризик-менеджменту [19].

Попри очевидні переваги, впровадження проєктних управлінських технологій наражається на спротив і труднощі, що потребують системного вирішення [1; 11]. Найскладніший виклик – це «людський фактор». Традиційна система післядипломної педагогічної освіти роками будувалася на вертикальній ієрархії та виконанні директив. Перехід до горизонтальної взаємодії, де методист/фахівець має брати на себе відповідальність за результат проєкту, часто викликає тривогу та небажання виходити з «зони комфорту». Багато працівників сприймають проєктну діяльність як додаткове навантаження, а не як інструмент полегшення та впорядкування роботи.

Досліджуючи статус та повноваження керівників закладів післядипломної педагогічної освіти, визначено, що керівники закладів ППО часто є блискучими науковцями чи педагогами, але не завжди мають підготовку в галузі професійного проєктного менеджменту (Project Management). Тому викликом є відсутність компетентностей та навичок роботи з таск-менеджерами, системами управління ризиками, бюджетування проєктів. Без спеціального навчання управлінців проєктний підхід ризикує перетворитися на чергову зміну термінології у звітах без зміни суті процесів.

Звертаючи увагу на реалізацію державно-громадського проєктного управління післядипломною педагогічною освітою, необхідно розглянути сучасну модель фінансування ППО, що часто є занадто жорсткою для проєктної логіки. Бюджетне законодавство не завжди дозволяє оперативно перерозподіляти кошти між статтями витрат у межах проєкту або виплачувати бонуси за успішне досягнення KPI (Key Performance Indicators – ключові показники ефективності). Викликом є потреба в адаптації нормативної бази, яка б дозволила легітимізувати матричні структури управління та гнучке фінансування інноваційних розробок. Існує небезпека, що проєктний підхід буде впроваджений лише на папері для задоволення вимог контролюючих органів. Викликом також є забезпечення реальної життєздатності проєктів, щоб вони не ставали одноразовими акціями «для звіту», а перетворювалися на сталі інструменти розвитку, що мають тяглість та здатність до самовідтворення після завершення активної фази фінансування. Отже, для успішного подолання цих викликів необхідна системна робота, а саме від створення центрів проєктних компетенцій всередині як громад, так і у закладах післядипломної педагогічної освіти, до поступової зміни системи мотивації працівників. Тільки поєднання технологічного інструментарію (софт для управління проєктами) з новою управлінською філософією (орієнтація на результат та розвиток людини та громади) дозволить проєктним технологіям стати справжнім двигуном модернізації післядипломної освіти.

Таким чином, результати дослідження підтверджують, що проєктування виступає не допоміжним, а базовим механізмом модернізації системи державно-громадського управління післядипломною педагогічною освітою. Його впровадження забезпечує структурну трансформацію управління, підвищення ефективності освітніх процесів та формування інноваційної культури в освітніх організаціях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрущенко В. П. Інноваційний розвиток освіти в контексті глобалізації : монографія. Київ : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2018. 320 с.

2. Биков В., Спірін О., Пінчук О. Сучасні завдання цифрової трансформації освіти. *Вісник Кафедри ЮНЕСКО «Неперервна професійна освіта XXI століття»*. 2020. № 1. С. 27–36. [https://doi.org/10.35387/ucj.1\(1\).2020.27-36](https://doi.org/10.35387/ucj.1(1).2020.27-36)
3. Богашко О., Богашко І. Інноваційне лідерство в управлінні освітніми організаціями. *Економічні горизонти*. 2024. № 1. С. 112–118. [https://doi.org/10.31499/2616-5236.1\(27\).2024.298794](https://doi.org/10.31499/2616-5236.1(27).2024.298794)
4. Бондарчук О. І. *Психологія управління професійним розвитком керівників освітніх організацій у системі післядипломної педагогічної освіти* : монографія. Київ : Наукова думка, 2017. 248 с.
5. Грищенко М., Камбалова Я., Михалюк А. Інноваційні підходи до професійного розвитку викладачів у цифрову епоху. *Педагогічні науки: теорія та практика*. 2024. № 11. С. 45–59. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13960731>
6. Іванюк Г. І., Цибульська С. М. *Періодизація розвитку післядипломної педагогічної освіти в незалежній Україні (1991–2024)* : кол. монографія. Рига : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2025. 412 с.
7. Карташова Л. А., Кириченко М. О., Сорочан Т. М. Антикризовий менеджмент підвищення кваліфікації. *Вісник НАПН України*. 2020. Т. 2, № 1. С. 1–10. URL: <https://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/722675/1/%D0%9A%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%88%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf>. <https://doi.org/10.37472/2707-305X-2020-2-1-7-9>
8. Клокар Н. І. Управління регіональною системою післядипломної педагогічної освіти на проектно-цільових засадах: теорія і практика : монографія. Київ : Основа, 2010. 528 с.
9. Козич І. В., Гільмйаров А. І. Конфліктологічна культура педагога: сутність, структура та функції. *Педагогічні науки: теорія та практика*. 2025. № 4. С. 42–47. <https://doi.org/10.26661/2786-5622-2025-4-05>
10. Локарева Г. В., Довга Т. Я. Модифікація професійного образу вчителя початкової школи в умовах реформування освіти. *Педагогічні науки: теорія та практика*. 2025. № 4. С. 119–128. <https://doi.org/10.26661/2786-5622-2025-4-16>
11. Михацька А., Яковенко І. Державно-громадське управління освітою: сучасні виклики та перспективи. *Освітлогічний дискурс*. 2023. № 2. С. 56–64.
12. Моніторинг якості професійного розвитку педагогів в умовах НУШ: підсумки 2024–2025 н. р. : аналіт. звіт. Київ : Державна служба якості освіти, 2026. 84 с.
13. Пищик О. Самоменеджмент і лідерство як чинники ефективного управління організацією. *Український економічний журнал*. 2023. № 2. С. 45–52.
14. Про освіту : Закон України від 05 верес. 2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380.
15. Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16 січ. 2020 р. № 463-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 31. Ст. 226.
16. Сенге П. П'ята дисципліна: мистецтво і практика самонавчальної організації / пер. з англ. Київ : Наш Формат, 2018. 448 с.
17. Сидоренко В. В. Відкрита післядипломна освіта в умовах трансформаційних процесів: теоретико-методологічний аспект. *Вісник післядипломної освіти*. 2019. Вип. 10(39). С. 114–132. URL: https://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/710780/1/%D0%A2%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%A1%D0%B8%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE_%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%8C.pdf
18. Трофименко О. А. *Розвиток інноваційної позиції педагогів в умовах післядипломної освіти* : дис. ... д-ра філософії : 011 Освітні, педагогічні науки. Одеса, 2025. 245 с.
19. Шитікова Л., Змикало О., Пуліна Т. Інноваційна діяльність в освіті: сутність та вектори розвитку. *Управління змінами та інновації*. 2024. Вип. 9. С. 51–54. <https://doi.org/10.32782/CMI/2024-9-10>
20. Kohnke L., Fong D., Zou D. Microlearning: A new normal for flexible teacher professional development in online and blended learning. *Education and Information Technologies*. 2024. Vol. 29, No. 4. P. 4457–4480. <https://doi.org/10.1007/s10639-023-11964-6>
21. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide). 7th ed. Newtown Square, PA : Project Management Institute, 2021. 274 p.

Конфлікт інтересів.

Автори заявляють, що конфлікту інтересів щодо публікації цього рукопису немає.

Стаття надійшла до редакції 05.03.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 12.04.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Lutsenko Svitlana Mykolaivna,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor in the
Department of Pedagogy, Special Education, and Management,
Sumy Regional Institute of Postgraduate Pedagogical Education
5 Mykola Sumtsov Street, Sumy, 40007, Ukraine
e-mail: svitlana.lutsenko@soippo.edu.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1318-3999>

Pinchuk Diana Mykolaivna,

PhD in Public Administration, Senior Lecturer in the Department of Pedagogy, Special Education,
and Management, Sumy Regional Institute of Postgraduate Pedagogical Education,
5 Mykola Sumtsov Street, Sumy, 40007, Ukraine
e-mail: diana.pinchuk@soippo.edu.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5173-7633>

DESIGN AS AN INNOVATIVE TOOL FOR PUBLIC-CIVIC GOVERNANCE IN POSTGRADUATE PEDAGOGICAL EDUCATION

Abstract. The article substantiates project design as an innovative tool of public and civic governance in postgraduate pedagogical education. The relevance of the study is determined by the need to modernize traditional administrative approaches, which demonstrate insufficient flexibility under conditions of rapid socio-economic transformations, digitalization, and the implementation of lifelong learning principles.

The purpose of the article is to justify the effectiveness of project-based approaches in improving governance processes in postgraduate pedagogical education. The research methodology is based on systemic, competence-based, and project-oriented approaches, as well as general scientific methods including analysis, synthesis, comparison, and modelling.

The study identifies key stages of project design in the governance system of postgraduate education, including conceptualization, educational environment design, resource provision, team interaction, and performance monitoring. It is established that conceptualization ensures the identification of strategic priorities and the formation of development models, while the design stage focuses on creating flexible and personalized learning trajectories. Resource provision is interpreted as a multidimensional process involving financial, intellectual, and technological components, as well as stakeholder engagement.

The findings confirm that project-based management enhances the adaptability and efficiency of educational institutions, promotes the development of innovative organizational culture, and facilitates the formation of partnership networks. Particular attention is paid to the role of interdisciplinary teams and digital tools in ensuring the effectiveness of governance processes. Monitoring and evaluation are considered as continuous processes based on data analysis and performance indicators, which enable timely adjustments of project activities.

The scientific novelty of the study lies in the comprehensive justification of project design as a systemic mechanism for integrating resources within public and civic governance of postgraduate pedagogical education. The practical significance is reflected in the possibility of applying the proposed approaches to improve management efficiency and ensure the sustainable development of educational institutions.

The results of the study indicate that the implementation of project-based management contributes to the transformation of postgraduate education institutions into innovative and competitive structures capable of responding effectively to modern challenges. Future research should focus on developing tools for assessing the effectiveness of project-based governance and expanding digital solutions in educational management.

Keywords: *project design, public administration, postgraduate education, project management, innovation, educational systems, governance.*

REFERENCES

1. Andrushchenko, V. P. (2018). Innovative development of education in the context of globalisation: Monograph. Kyiv: M. P. Drahomanov NPU Publishing House, 320 p. [in Ukraine]
2. Bykov, V., Spirin, O., & Pinchuk, O. (2020). Modern tasks of digital transformation of education. *UNESCO Chair Journal «Lifelong Professional Education in the XXI Century»*, 1, 27–36. [https://doi.org/10.35387/ucj.1\(1\).2020.27-36](https://doi.org/10.35387/ucj.1(1).2020.27-36) [in Ukraine].
3. Bohashko, O., & Bohashko, I. (2024). Innovative leadership in the management of educational organisations. *Economic Horizons*, 1(27), 112–118. [https://doi.org/10.31499/2616-5236.1\(27\).2024.298794](https://doi.org/10.31499/2616-5236.1(27).2024.298794) [in Ukraine].

4. Bondarchuk, O. I. (2017). Psychology of management of professional development of heads of educational organisations in the system of postgraduate pedagogical education: Monograph. Kyiv: Naukova Dumka, 248 p. [in Ukraine].
5. Hryshchenko, M., Kambalova, Ya., & Mykhaliuk, A. (2024). Innovative approaches to professional development of teachers in the digital era. *Pedagogical Sciences: Theory and Practice*, 11, 45–59. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13960731> [in Ukraine].
6. Ivaniuk, H. I., & Tsybulska, S. M. (2025). Periodisation of the development of postgraduate pedagogical education in independent Ukraine (1991–2024): Collective monograph. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 412 p. [in Ukraine].
7. Kartashova, L. A., Kyrychenko, M. O., & Sorochan, T. M. (2020). Anti-crisis management of in-service training. *Herald of the National Academy of Educational Sciences of Ukraine*, 2(1), 1–10. <https://doi.org/10.37472/2707-305X-2020-2-1-7-9> [in Ukraine].
8. Klokar, N. I. (2010). Management of the regional system of postgraduate pedagogical education on a project-target basis: Theory and practice: Monograph. Kyiv: Osnova, 528 p. [in Ukraine].
9. Kozych, I. V., & Hilmiiarov, A. I. (2025). Conflictological culture of a teacher: Essence, structure and functions. *Pedagogical Sciences: Theory and Practice*, 4, 42–47. <https://doi.org/10.26661/2786-5622-2025-4-05> [in Ukraine].
10. Lokarieva, H. V., & Dovha, T. Ya. (2025). Modification of the professional image of a primary school teacher under conditions of education reform. *Pedagogical Sciences: Theory and Practice*, 4, 119–128. <https://doi.org/10.26661/2786-5622-2025-4-16> [in Ukraine].
11. Mykhatska, A., & Yakovenko, I. (2023). State-public management of education: Modern challenges and prospects. *Educological discourse*, 2, 56–64. [in Ukraine].
12. State Service of Education Quality of Ukraine. (2026). Monitoring of the quality of professional development of educators under the conditions of the New Ukrainian School: Summary 2024–2025 academic year: Analytical report. Kyiv: State Service of Education Quality, 84 p. [in Ukraine].
13. Pyshchuk, O. (2023). Self-management and leadership as factors of effective management of an organisation. *Ukrainskyi ekonomichnyi zhurnal [Ukrainian Economic Journal]*, 2, 45–52. [in Ukraine].
14. Law of Ukraine. (2017). On Education: Law of Ukraine No. 2145-VIII of 05.09.2017. *Official Gazette of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 38–39, art. 380. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukraine].
15. Law of Ukraine. (2020). On Complete General Secondary Education: Law of Ukraine No. 463-IX of 16.01.2020. *Official Gazette of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 31, art. 226. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20> [in Ukraine].
16. Senge, P. (2018). The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization (transl. from English). Kyiv: Nash Format, 448 p. [in Ukraine].
17. Sydorenko, V. V. (2019). Open postgraduate education under conditions of transformational processes: Theoretical and methodological aspect. *Bulletin of Postgraduate Education*, 10(39), 114–132. <https://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/710780/> [in Ukraine].
18. Trofymenko, O. A. (2025). Development of an innovative position of educators under conditions of postgraduate education (Doctor of Philosophy dissertation: 011 Educational, pedagogical sciences). Odesa, 245 p. [in Ukraine].
19. Shytikova, L., Zmykalo, O., & Pulina, T. (2024). Innovation activity in education: The essence and vectors of development. *Change Management and Innovation*, 9, 51–54. <https://doi.org/10.32782/CMI/2024-9-10> [in Ukraine].
20. Kohnke, L., Fount, D., & Zou, D. (2024). Microlearning: A new normal for flexible teacher professional development in online and blended learning. *Education and Information Technologies*, 29(4), 4457–4480. <https://doi.org/10.1007/s10639-023-11964-6>
21. Project Management Institute. (2021). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)* (7th ed.). Newtown Square, PA: Project Management Institute, 274 p.

Conflict of interest.

The authors declare that there is no conflict of interest regarding the publication of this manuscript.

The article was received by the editors 05.03.2026.

The article is recommended for printing 12.04.2026.

Published 30.05.2026.

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Збірник наукових праць

№ 1 (68) / 2026

Українською та англійською мовами

Заснований у 1997 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 30.05.2026. Формат 70х100¹/₁₆.
Папір офсетний. Гарнітура Bookman Old Style. Друк цифровий.
Умов. друк. арк. 23,22. Обл.-вид. арк. 25,8.
Наклад 50 прим. Зам.

Видавець і виготовлювач
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна
майдан Свободи, 4, 61022, Харків, Україна.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК No 3367 від 13.01.09.