

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

ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО

№ 1 (31)/2022

збірник наукових праць

Електронне видання

STATE FORMATION

No. 1 (31)/2022

collection of scientific works

Electronic edition

УДК 35(477+100)

Журнал містить наукові доробки з питань теорії та практики державного управління, регіонального й галузевого управління, кадрової політики у сфері публічного управління, політико-правових засад державного управління, а також надбання світового досвіду з публічного врядування та публічної політики.

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

Збірник включено до переліку наукових фахових видань України категорії Б, спеціальність 281 "Публічне управління та адміністрування".

Наказ Міністерства освіти і науки України № 89 від 1 лютого 2022 р.

Галузь знань "Публічне управління та адміністрування" відповідно до чинного переліку галузей знань.

З 2005 року включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук.

З 2017 року збірник індексується в міжнародній наукометричній базі Index Copernicus International <https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=49377>.

Затверджено до друку Вченою радою Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, протокол № 10 від 27.06.2022.

Редакційна колегія:

Карамішев Дмитро Васильович, доктор наук з державного управління, професор, ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, заступник директора, професор кафедри соціальної і гуманітарної політики (Україна) (головний редактор);

Величко Лариса Юрійвна, доктор юридичних наук, доцент, ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, професор кафедри права та європейської інтеграції (Україна);

Габор Лукс, доктор економічних наук, професор, професор факультету бізнесу та економіки Печського університету (Угорщина);

Дегтяр Андрій Олегович, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник науки і техніки України, Національний аерокосмічний університет імені М. Є. Жуковського «ХАІ», професор кафедри управління та підприємництва (Україна);

Древаль Юрій Дмитрович, доктор наук з державного управління, професор, Національний університет цивільного захисту України, професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки (Україна);

Дрешпак Валерій Михайлович, доктор наук з державного управління, професор, Університет митної справи та фінансів, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування (Україна);

Єлагін Віктор Павлович, доктор наук з державного управління, професор, ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, професор кафедри соціальної і гуманітарної політики (Україна);

Єрмолаєва Еліта, доктор філософії, доцент, начальник відділу розвитку Латвійського університету наук про життя та технології (Латвія);

Орлов Олександр Валентинович, доктор наук з державного управління, професор, ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, професор кафедри цифрових технологій та електронного урядування (Україна);

Семенченко Андрій Іванович, доктор наук з державного управління, професор, Член національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання поштових послуг (Україна);

Сичова Вікторія Вікторівна, доктор наук з державного управління, професор, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, професор кафедри соціології управління та соціальної роботи (Україна);

Ульянченко Юрій Олександрович, доктор наук з державного управління, професор, ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, професор кафедри економічної політики та менеджменту (Україна);

Устиновичос Леонас, доктор габілітований в технічних науках, професор факультету будівельної технології та менеджменту, Технічний університет імені Гедімінаса (Литва).

UDC 35(477+100)

The magazine contains scientific works on the theory and practice of public administration, regional and sectoral administration, personnel policy in the field of public administration, political and legal foundations of public administration, as well as the acquisition of global experience in public administration and public policy.

For scientists, civil servants, listeners, students and teachers who are interested in the problems of public administration.

Collection Included in the List of scientific and professional publications of Ukraine category B, specialty 281 " Public Management and Administration".

Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine no. 89 of February 1, 2022.

Field of knowledge "Public Management and Administration" in accordance with the current list of fields of knowledge.

Since 2005, it has been included in the list of specialized scientific publications of Ukraine, in which the results of dissertations for obtaining the scientific degrees of doctor and candidate of sciences can be published.

Since 2017, the collection has been indexed in the international scientometric database Index Copernicus International <https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=49377>

Approved for publication by the Academic Council of V. N. Karazin Kharkiv National University, protocol no. 10 of June 27, 2022.

Editorial board:

Karamyshev Dmytro Vasyliovych, Doctor of Public Administration, Full Professor, Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Deputy Director, Professor of the Department of Social and Humanitarian Policy (Ukraine) (Chief Editor);

Gabor Luks, Doctor of Economic Sciences, Full Professor, Professor of the Faculty of Business and Economics of the University of Pecs (Hungary);

Degtyar Andriy Olehovych, Doctor of Public Administration, Full Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, National Aerospace University named after M. E. Zhukovsky "KHAI", Professor of the Department of Management and Entrepreneurship (Ukraine);

Deval Yuriy Dmytrovych, Doctor of Public Administration, Full Professor, National University of Civil Defense of Ukraine, Professor of the Department of Occupational Safety and Technogenic and Environmental Safety (Ukraine);

Dreshpak Valery Mykhailovych, Doctor of Public Administration, Full Professor, University of Customs Affairs and Finance, Professor of the Department of Public Administration and Customs Administration (Ukraine);

Orlov Oleksandr Valentinovych, Doctor of Public Administration, Full Professor, Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Deputy Director, Professor of the Department of Digital Technologies and Electronic Government (Ukraine);

Semenchenko Andrii Ivanovych, Doctor of Public Administration, Full Professor, Member of the National Commission for State Regulation in the Field of Electronic Communications, Radio Frequency Spectrum and Postal Services (Ukraine);

Sychova Viktoriya Viktorivna, Doctor of Public Administration, Full Professor, V. N. Karazin Kharkiv National University, professor of the Department of Sociology of Management and Social Work (Ukraine);

Ulyanchenko Yury Oleksandrovych, Doctor of Public Administration, Full Professor, Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Professor of the Department of Economic Policy and Management (Ukraine);

Ustinovichius Leonas, Doctor of Technical Sciences, Professor of the Faculty of Construction Technology and Management, Gediminas Technical University (Lithuania);

Velychko Larisa Yuriivna, Doctor of Law, Associate Professor, Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Professor of the Department of Law and European Integration (Ukraine);

Yelagin Victor Pavlovich, Doctor of Public Administration, Full Professor, Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Professor of the Department of Social and Humanitarian Policy (Ukraine);

Yermolaeva Elita, Doctor of Philosophy, Associate Professor, Head of the Development Department of the Latvian University of Life Sciences and Technologies (Latvia).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Карамішев Дмитро Васильович. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ З ПИТАНЬ ОБОРОНИ ТА ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ 6

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА ГАЛУЗЕВЕ УПРАВЛІННЯ

Статівка Наталія Валеріївна, Бублій Максим Петрович, Косенко Аліса Володимирівна. ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ГОСПОДАРСЬКИХ ЗВ'ЯЗКІВ ТА ЇХ РОЗВИТОК 21

Дзюндзюк Вячеслав Борисович, Жидков Костянтин Сергійович. МІСЦЕВІ УПРАВЛІНСЬКІ МЕРЕЖІ ЯК ЧИННИК СТАЛОГО РОЗВИТКУ 33

Живило Євген Олександрович. ДИФІНІЦІЙНІ ПРОБЛЕМАТИКИ СФЕР КРИПТОГРАФІЧНОГО ТА ТЕХНІЧНОГО ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ, КІБЕРЗАХИСТУ І ПРОТИДІЇ ТЕХНІЧНИМ РОЗВІДКАМ 46

Кропивницький Віталій Станіславович. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ 59

Куц Богдан Юрійович. ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА У ПИТАННІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ХАРКІВСЬКОГО РЕГІОНУ 68

КАДРОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Гринь Дмитро Володимирович. ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ РЕПУТАЦІЇ ТА ЧЕСТІ ПУБЛІЧНИХ ДІЯЧІВ: ДОСВІД УГОРЩИНИ 77

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Лахижа Микола Іванович. ПРОБЛЕМАТИКА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА КОМУНІКАЦІЙ У ПОЛЬСЬКІЙ ІСТОРІОГРАФІЇ 87

СОЦІАЛЬНІ ТА ГУМАНІТАРНІ СКЛАДОВІ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Куц Галина Михайлівна, Наконечний Володимир Васильович, Куц Юрій Олексійович, Сергєєва Олена Юрійівна. РЕАЛІЗАЦІЯ БАЗОВИХ НАПРЯМКІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ ВНУТРІШНІМ МІГРАНТАМ У ХАРКІВСЬКОМУ РЕГІОНІ..... 101

Бойко Жанна Олексіївна. РОЗВИТОК АЛЬТЕРНАТИВНИХ ФОРМ ВЛАШТУВАННЯ ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ, В ХОДІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЛЮДИНОЦЕНТРИСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПІКЛУВАННЯ ПРО ДІТЕЙ 113

CONTENTS

THEORY AND PHILOSOPHY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Karamyshev D. V.</i> ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF CIVIL-MILITARY INTERACTION IN ISSUES OF DEFENSE AND LIFE SUPPORT OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF THE STATE OF MARTIAL	6
---	---

REGIONAL AND BRANCH MANAGEMENT

<i>Stativka N. V., Bublik M. P., Kosenko A. V.</i> INFLUENCE OF THE STATE ON THE EFFICIENCY OF ECONOMIC RELATIONS AND THEIR DEVELOPMENT	21
---	----

<i>Dziundziuk V. B., Zhidkov K. S.</i> LOCAL MANAGEMENT NETWORKS AS A FACTOR OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT	33
---	----

<i>Zhyvylo Ye. O.</i> DEFINING ISSUES OF CRYPTOGRAPHIC AND TECHNICAL INFORMATION SECURITY, CYBERSECURITY AND COUNTERING TECHNICAL INTELLIGENCE	46
--	----

<i>Kropyvnytskyi V. S.</i> DIRECTIONS FOR IMPROVING THE MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE	59
---	----

<i>Kuts B. Y.</i> FEATURES OF INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES AND SOCIETY ON THE ISSUE OF ECOLOGICAL SAFETY OF KHARKIV REGION	68
---	----

PERSONNEL POLICY IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Hryn D. V.</i> PECULIARITIES OF PROTECTING THE REPUTATION AND HONOR OF PUBLIC FIGURES: HUNGARY EXPERIENCE	77
--	----

GLOBAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

<i>Lakhizha M. I.</i> PROBLEMS OF PUBLIC SERVICES AND COMMUNICATIONS IN POLISH HISTORIOGRAPHY	87
---	----

SOCIAL AND HUMANITARIAN COMPONENTS OF SOCIAL DEVELOPMENT

<i>Kuts H. M., Nakonechny V. V., Kuts Y. O., Sergeyeva O. Y.</i> IMPLEMENTATION OF BASIC STATE POLICY DIRECTIONS OF SOCIAL ASSISTANCE TO INTERNAL MIGRANTS IN KHARKIV REGION	101
--	-----

<i>Boyko Z. O.</i> THE DEVELOPMENT OF ALTERNATIVE FORMS OF PLACEMENT OF ORPHANS AND CHILDREN DEPRIVED OF PARENTAL CARE, IN THE COURSE OF THE IMPLEMENTATION OF THE HUMAN-CENTERED STATE POLICY IN THE FIELD OF CHILD CARE	113
---	-----

ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-01>

УДК 35

Дмитро Васильович Карамішев

*доктор наук з державного управління, професор,
заступник директора ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, м. Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0003-1617-3240>*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ З ПИТАНЬ ОБОРОНИ ТА ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. Здійснено огляд законодавства щодо оборони України, функціонування Збройних Сил України та Сил територіальної оборони Збройних Сил України, а також організації національного спротиву в умовах воєнного стану. Обґрунтовано організаційно-правові засади інституціоналізації діяльності органів державної влади і військового управління у напрямі реалізації державної політики цивільно-військової взаємодії в умовах воєнного стану шляхом розв'язання комплексу міжвідомчих питань щодо оборони країни, організації та розвитку системи життєзабезпечення Збройних Сил України. Також акцентовано увагу на вирішенні проблемних питань життєдіяльності цивільного населення з використанням військових та невійськових сил і засобів в умовах воєнного стану. Сформульовані висновки й пропозиції, а також окреслені напрями перспективних наукових досліджень щодо функціонування та вдосконалення системи життєзабезпечення Збройних Сил України в умовах воєнного стану.

Ключові слова: *Оборона України, воєнний стан, Збройні Сили України, Сили територіальної оборони Збройних Сил України, національний спротив, цивільно-військове співробітництво та взаємодія, життєзабезпечення Збройних Сил України.*

Як цитувати: Карамішев Д. В. Організаційно-правові засади цивільно-військової взаємодії з питань оборони та життєзабезпечення збройних сил України в умовах воєнного стану. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 6–20. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-01>

In cites: Karamyshev, D.V. (2022). Organizational and legal principles of civil-military interaction in issues of defense and life support of the armed forces of Ukraine under the conditions of the state of martial. *State Formation*, 1(31), 6–20. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-01> [in Ukrainian].

© Карамішев Д. В., 2022

Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складових сектора безпеки й оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення, за необхідності, на функціонування в умовах воєнного стану та відсічі збройній агресії, а також готовності населення і території держави до оборони [3].

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» визначено зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини й громадянина [1].

Такий особливий правовий режим передбачає комплекс дій, що застосовуються в разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності й полягає у наданні відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування відповідних повноважень, необхідних для усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

На виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, указом Президента України утворені військові адміністрації [6]. Зокрема, у ст. 4 відповідного Закону зазначено, що на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації [1].

Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань, у межах своїх повноважень – Кабінет Міністрів України [Там само].

Метою дослідження є обґрунтування організаційно-правових засад інституціалізації діяльності органів військового управління і структур

цивільно-військового співробітництва у напрямі реалізації державної політики цивільно-військової взаємодії в умовах воєнного стану шляхом розв'язання комплексу міжвідомчих питань щодо оборони країни, організації та розвитку системи життєзабезпечення Збройних Сил України, а також у вирішенні проблемних питань життєдіяльності цивільного населення з використанням військових та невійськових сил та засобів в умовах воєнного стану та обґрунтування наукових висновків і пропозицій щодо її удосконалення.

Аналіз літературних джерел свідчить про наявність проблемних питань та неформованість механізмів цивільно-військового співробітництва: Б. Бернадський, Н. Васюкова, С. Денисенко, Р. Додонов, Ю. Калагін, В. Коваленко, І. Коропатнік, В. Кушнір, Р. Лиман, В. Настюк, О. Ноздрачов, О. Оліфіров, С. Петков, І. Рущенко, О. Сальникова, В. Тарасов, В. Хміля, Р. Шаповал, І. Шопіна та ін.

Органи державної влади та органи військового управління наділені певними повноваженнями та функціями у сфері оборони України в умовах воєнного стану щодо відсічі збройній агресії, а також готовності населення і території держави до оборони [3].

Кабінет Міністрів України, як колегіальний, вищий орган виконавчої влади України:

- визначає потреби в оборонних витратах, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України щодо фінансування заходів у сфері оборони у визначених обсягах;
- організовує розроблення і виконання державних програм розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань та розвитку озброєння і військової техніки, інших програм (планів) з питань оборони;
- здійснює передбачені законодавством заходи у сфері оборонних закупівель для потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, а також заходи з мобілізаційної підготовки та мобілізації, територіальної оборони, створення державного матеріального резерву, резервного фонду грошових коштів, інших резервів для забезпечення потреб оборони держави [3].

Міністерство оборони України, як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони:

- бере участь у формуванні та реалізації державної політики з питань оборони і військового будівництва, підготовці проектів законодавчих та інших нормативних актів у сфері оборони, забезпечує їх виконання у Збройних Силах

України, у встановленому порядку координує діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони;

– забезпечує належний рівень боєздатності, укомплектованості, бойової та мобілізаційної готовності і підготовки Збройних Сил України;

– бере участь у формуванні оборонного бюджету, забезпеченні функціонування національної економіки та державного управління в особливий період, звітує перед Кабінетом Міністрів України про використання виділених коштів;

– виступає, відповідно до визначених Генеральним штабом Збройних Сил України потреб, вимог та пріоритетів, державним замовником при здійсненні оборонних закупівель, а також на поставку матеріальних цінностей до мобілізаційного резерву Збройних Сил України;

– встановлює порядок розроблення, прийняття, внесення змін, скасування, відновлення дії, оприлюднення, запровадження та застосування військових стандартів;

– здійснює в межах своєї компетенції міжнародне співробітництво за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямками, а також з питань цивільно-військових відносин з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями;

– забезпечує взаємовідносини Збройних Сил України з державними органами, громадськими організаціями та громадянами, реалізує інші повноваження, що випливають з цього та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України у сфері оборони [3].

Генеральний штаб Збройних Сил України є головним органом військового управління з планування оборони держави, стратегічного планування застосування Збройних Сил України та визначених сил і засобів інших складових сил оборони, координації і контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та силами оборони у межах, визначених законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Він визначає потреби в особовому складі, озброєнні, військовій техніці, матеріально-технічних, енергетичних, фінансових, інформаційних ресурсах, продовольстві, земельних і водних ділянках, комунікаціях, фондах та майні, необхідних для належного виконання завдань Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, контролює повноту і якість їх отримання [3].

Інші військові формування, утворені відповідно до законів України, та відповідні правоохоронні органи здійснюють разом із Збройними Силами України підготовку та забезпечують готовність до спільних дій з метою оборони, беруть участь у створенні єдиної системи управління та всебічного забезпечення на особливий період.

Міністерства, центральні та інші органи виконавчої влади у взаємодії з Міністерством оборони України у межах своїх повноважень:

- організують і забезпечують виконання законодавства у сфері оборони, сприяють Збройним Силам України у виконанні ними завдань, здійснюють їх належне забезпечення за напрямками діяльності;

- беруть участь у формуванні та реалізації державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів, розвитку озброєння і військової техніки, інших програм (планів) з питань оборони;

- забезпечують здійснення оборонних закупівель, організують розроблення та виконання програм із створення нових і модернізації наявних зразків озброєння та військової техніки, військового майна, створення виробничих потужностей для їх випуску, набуття досвіду у сфері науки, техніки і технологій та впровадження його у виробництво оборонної продукції.

Підприємства, установи та організації усіх форм власності виконують державні контракти (договори), укладені за результатами проведення оборонних закупівель, в тому числі проводять наукові дослідження та виконують розробки у сфері оборони [3].

Законом України «Про Збройні Сили України» визначено повноваження органів державної влади та органів військового управління щодо Збройних Сил України [4].

Зокрема, Кабінет Міністрів України:

- організує підготовку та реалізацію загальнодержавних програм розвитку Збройних Сил України, озброєння та військової техніки, інших державних програм стосовно Збройних Сил України, державного оборонного замовлення на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг для потреб Збройних Сил України, створення недоторканих та мобілізаційних запасів;

- забезпечує постачання Збройним Силам України озброєння, військової техніки, енергетичних, матеріально-технічних та інших ресурсів і майна, надання послуг та їх фінансування в обсягах, що необхідні для ефективного виконання Збройними Силами України покладених на них завдань і функцій;

– регулює економічну та господарську діяльність та визначає порядок фінансування Збройних Сил України за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб для забезпечення бойової, мобілізаційної готовності, боєздатності і функціонування Збройних Сил України;

– здійснює відповідно до Конституції і законів України контроль за діяльністю Збройних Сил України та інші повноваження щодо забезпечення бойової, мобілізаційної готовності, боєздатності і функціонування Збройних Сил України [4].

Міністерство оборони України:

– забезпечує життєдіяльність Збройних Сил України, їх функціонування, постачання озброєння та військової техніки, підтримання справності, технічної придатності та модернізації зазначеного озброєння і техніки, матеріальних, фінансових, інших ресурсів та майна згідно з потребами, визначеними Генеральним штабом Збройних Сил України в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, і здійснює контроль за їх ефективним використанням, організовує виконання робіт і надання послуг в інтересах Збройних Сил України;

– взаємодіє з органами державної влади та громадськими організаціями, контролює дотримання законодавства у Збройних Силах України;

– здійснює в межах своєї компетенції міжнародне співробітництво за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямками, а також з питань цивільно-військових відносин з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями;

Забезпечення окремих видів діяльності Збройних Сил України може проводитися державними підприємствами, що створюються у встановленому порядку Міністерством оборони України [4].

Підготовка Збройних Сил України до виконання покладених на них Конституцією України завдань, організація та забезпечення їх виконання, підтримання на належному рівні бойової і мобілізаційної готовності та боєздатності, виховна робота, збереження життя і здоров'я особового складу, забезпечення законності та військової дисципліни у Збройних Силах України здійснюються органами військового управління, командирами і начальниками всіх рівнів відповідно до вимог Конституції України та законів України, інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері оборони.

Фінансування Збройних Сил України здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансування Сил спеціальних операцій

Збройних Сил України здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, які виділяються Міністерству оборони України окремим рядком на утримання Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, а також інших джерел, передбачених законодавством. Фінансування Збройних Сил України може здійснюватися додатково за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [4].

Щодо повноважень військових адміністрацій стосовно їх діяльності щодо забезпечення обороноздатності держави в особливий період, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», вони здійснюються в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом [1].

Зокрема, реальна діяльність військових адміністрацій населених пунктів на відповідній території поряд із визначеними загальними повноваженнями передбачає:

- розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;

- надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій; організації за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціального призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення;

- сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

- створення відповідно до законодавства комунальних аварійно-рятувальних служб;

- забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України.

Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України при загальному керівництві Генерального штабу Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень [1].

За умов введення в Україні Воєнного стану, до надзвичайно важливих завдань держави, які необхідно вирішувати спільно органами влади, органами військового управління і громадянами України слід віднести розбудову цілісної системи територіальної оборони України відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву» [5].

Згідно з цим, територіальна оборона складається з військової, цивільної та військово-цивільної складових.

Військова складова територіальної оборони включає органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України, інші сили і засоби сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони.

Провідна роль в організації та виконанні завдань територіальної оборони належить Силам територіальної оборони Збройних Сил України, до яких належать: Командування Сил територіальної оборони Збройних Сил України; регіональні органи військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України; бригади Сил територіальної оборони Збройних Сил України; батальйони зі складу бригад Сил територіальної оборони Збройних Сил України.

Цивільна складова територіальної оборони включає державні органи, органи місцевого самоврядування, які залучаються до територіальної оборони.

Військово-цивільна складова територіальної оборони включає штаби зон (районів) територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад, які залучаються до територіальної оборони [5].

Для організації підготовки, підтримки, забезпечення та виконання завдань територіальної оборони на постійній основі функціонують: в органах управління сил безпеки та сил оборони, місцевих органах виконавчої влади – відповідні структурні підрозділи з питань територіальної оборони; в обласних військових адміністраціях – штаби зон територіальної оборони; у районних військових адміністраціях – штаби районів територіальної оборони.

Щодо повноважень органів виконавчої влади та органів військового управління у сфері національного супротиву, слід зазначити таке.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про основи національного спротиву» Кабінет Міністрів України: спрямовує і координує роботу центральних та інших органів виконавчої влади з питань національного спротиву, а також затверджує Положення про добровольчі формування територіальних громад [7] і визначає Порядок організації, забезпечення та

проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони [8].

Міністерство оборони України організовує та забезпечує в межах відповідних видатків належне фінансування і ресурсне забезпечення Сил територіальної оборони Збройних Сил України, Сил спеціальних операцій Збройних Сил України та заходів підготовки громадян України до національного спротиву, накопичення озброєння, військової, спеціальної техніки, інших матеріальних ресурсів у непорушному запасі та мобілізаційному резерві для виконання завдань територіальної оборони, а також формує та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо обсягів фінансового забезпечення національного спротиву.

Інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у межах компетенції в реалізації державної політики з питань національного спротиву, а також навчаннях (тренуваннях) з територіальної оборони, забезпечують участь у таких навчаннях (тренуваннях) підприємств, установ і організацій, які належать до сфери їх управління.

Обласні та районні військові адміністрації беруть участь в організації та проведенні заходів національного спротиву, створенні штабу зони (району) територіальної оборони, спрямуванні його діяльності та забезпеченні його функціонування, створенні системи управління територіальної оборони в зоні (районі) територіальної оборони та підготовці громадян України до національного спротиву, а також у здійсненні заходів контролю за створенням, зберіганням та обслуговуванням запасів матеріально-технічних і сировинних ресурсів, передбачених для виконання завдань національного спротиву.

Обласні та районні ради, сільські, селищні та міські ради беруть участь у підготовці та виконанні завдань національного спротиву та забезпечують у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належне фінансування заходів національного спротиву місцевого значення та підготовки громадян України до національного спротиву [5].

Щодо повноважень органів військового управління Збройних Сил України, слід вказати наступне.

Генеральний штаб Збройних Сил України здійснює в межах, визначених законодавством України, контроль за підготовкою та станом готовності сил і засобів, які сплановані до виконання завдань територіальної оборони.

Реалізація завдань та функцій щодо організації системи територіальної оборони та території держави покладені на Командування Сил територіальної оборони Збройних Сил України. До основних з них зокрема слід віднести такі:

- організація створення і забезпечення функціонування системи управління територіальною обороною та здійснення контролю за її станом;
- узагальнення потреб в особовому складі, військовій, спеціальній та іншій техніці, озброєнні, боєприпасах, паливно-мастильних, інших матеріально-технічних, енергетичних, фінансових, інформаційних ресурсах, необхідних для розгортання (формування та доукомплектування) військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України та сил і засобів, які сплановані та/або залучаються до виконання завдань територіальної оборони;
- подання у встановленому порядку Кабінету Міністрів України пропозиції щодо залучення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади до навчань (тренувань) з територіальної оборони;
- організація проведення навчань (тренувань), оперативно-польових поїздок з територіальної оборони та підготовки громадян України до національного спротиву;
- організація та підтримка взаємодії з органами військового управління Збройних Сил України, органами управління інших складових сил безпеки та сил оборони, сили і засоби яких залучаються до виконання завдань територіальної оборони;
- визначення напрямів підготовки, затвердження відповідних програм підготовки добровольчих формувань територіальних громад та організація їх реалізації.

Відповідно, регіональний орган військового управління Сил територіальної оборони Збройних Сил України:

- організовує створення та забезпечення функціонування системи управління територіальною обороною у військово-сухопутній зоні відповідальності, здійснює контроль за її станом;
- визначає потребу в особовому складі, військовій, спеціальній та іншій техніці, озброєнні, боєприпасах, паливно-мастильних, інших матеріально-технічних, енергетичних, фінансових, інформаційних ресурсах, продовольстві, земельних ділянках, комунікаціях, фондах та майні, необхідних для розгортання військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України, що сплановані до виконання завдань територіальної оборони у військово-сухопутній зоні відповідальності;
- організовує проведення навчань (тренувань), оперативно-польових поїздок з територіальної оборони та підготовку громадян України до національного спротиву у військово-сухопутній зоні відповідальності;

– організовує та підтримує взаємодію з питань територіальної оборони з органами управління сил безпеки та сил оборони, які залучаються до виконання завдань територіальної оборони та знаходяться в межах відповідної військово-сухопутної зони відповідальності [5].

Щодо основ підготовки та виконання завдань територіальної оборони, порядку організації управління, взаємодії, підтримки та забезпечення сил і засобів, які залучаються до територіальної оборони, то вони визначаються в Доктрині територіальної оборони, яка затверджується Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. При цьому, фінансування та матеріально-технічне забезпечення національного спротиву здійснюються за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також з інших не заборонених законодавством України джерел (у тому числі коштів підприємств, громадських організацій, благодійних внесків громадян). До речі, Порядок організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони визначається Кабінетом Міністрів України [5].

Організаційно-правові питання цивільно-військового співробітництва, спільної діяльності з координації та взаємодії Збройних Сил України з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами визначаються спеціальними нормативно-правовими актами [9].

Правовий режим цивільно-військового співробітництва передбачає здійснення комплексу заходів із спільної діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів, утворених відповідно до законів України з координації та взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами з метою їх координації та забезпечення умов для виконання покладених на них завдань та функцій, зокрема у вирішенні проблемних питань життєдіяльності цивільного населення з використанням військових та невійськових сил та засобів [10].

У Законі України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 р. № 975-IV поняття «Цивільно-військові відносини» визначено, як сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони» [2].

Організація цивільно-військового співробітництва передбачає: своєчасне визначення відповідних об'єктів цивільного середовища; визначення відповідних рівнів взаємодії для посадових осіб військового командування; організацію зустрічей, між посадовими особами військового командування та керівниками об'єктів цивільного середовища; створення системи взаємодії та механізму оповіщення з об'єктами цивільного середовища; визначення принципів та організація системи спільного планування дій, обміну інформацією між військовим командуванням та об'єктами цивільного середовища [9; 11].

Підтримка об'єктів цивільного середовища передбачає: сприяння у відновленні спроможності органів державної влади та самоврядування, установ та організацій здійснювати свої повноваження та виконувати функції; проведення заходів із забезпечення громадської безпеки та порядку, створення умов або військової підтримку (за необхідністю) у проведенні гуманітарних операцій іншими об'єктами цивільного середовища; участь в організації, координації та проведенні заходів щодо задоволення першочергових потреб населення у воді, продуктах харчування, електроенергії, медичному обслуговуванні, праві на освіту та житло; участь у заходах військово-патріотичного виховання молоді; координацію спільних заходів, сприяння органам державної влади та самоврядування у відновленні пошкодженої інфраструктури [Там само].

За умов воєнного стану, розв'язання завдань, спрямованих на налагодження дієвих і ефективних механізмів координації та цивільно-військового співробітництва органів виконавчої влади та органів військового управління з іншими суб'єктами взаємодії (зокрема неурядовими організаціями (у т.ч. міжнародними)), волонтерськими організаціями та рухами, бізнес структурами, іншими громадськими об'єднаннями та органами самоорганізації населення) на рівні обласних та районних військових адміністрацій, а також військових адміністрацій населених пунктів керівниками та посадовими особами відповідних адміністрацій на основі транспарентності та чіткого розуміння оперативних потреб набуває особливо важливого значення та потребує подальших наукових досліджень [12], спрямування яких передусім має зосередитися на формуванні та відпрацюванні алгоритмізованої системи оперативного управління відповідними силами, засобами, допоміжними ресурсами та інструментами на основі міжнародного досвіду реалізації відповідних програм і проєктів, а також стандартів, протоколів, регламентів, правил і процедур, адаптованих до сучасних українських реалій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 28. ст. 250. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 13.04.2022).
2. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.04.2022).
3. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII (із змінами). Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 9. ст. 106. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.04.2022).
4. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1934-XII (із змінами). Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1992. № 9. ст. 108. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.04.2022).
5. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX (із змінами). Відомості Верховної Ради (ВВР), 2021, № 41, ст. 339. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.04.2022).
6. Про утворення військових адміністрацій : указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. *Офіційний Вісник України*. 14.06.2022. № 46. ст. 2500. код акта 111707/202 (дата звернення: 13.04.2022).
7. Про добровольчі формування територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1449. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.04.2022).
8. Порядок організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1447. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.04.2022).
9. Про затвердження Тимчасової настанови з цивільно-військового співробітництва у ході підготовки та застосування Збройних Сил України : наказ Генерального штабу Збройних Сил України від 02.04.19 р. № 131 (дата звернення: 10.04.2022).
10. Настюк В., Коропатнік І., Карелін В. Правовий режим цивільно-військового співробітництва як ефективний засіб забезпечення операції об'єднаних сил. *Право і суспільство*. 2020. № 4. С. 183–189.
11. Сальнікова О., Кушнір В., Процин І. Цивільно-військове співробітництво як елемент системи стратегічних комунікацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 7.
12. Карамішев Д. В. Організаційно-правові засади цивільно-військового співробітництва в умовах воєнного стану. *Тези XXII Міжнародного наукового конгресу "Публічне управління XXI століття: в умовах гібридних загроз"*, 27 квітня 2022 р. С. 15–18.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 10.06.2022 р.

Karamyshev D. V.

Doctor in Public Administration, Full Professor,

Deputy Director Education and Research Institute of Public Administration

of V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine

<https://orcid.org/0000-0003-1617-3240>

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF CIVIL-MILITARY INTERACTION IN ISSUES OF DEFENSE AND LIFE SUPPORT OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE UNDER THE CONDITIONS OF THE STATE OF MARTIAL

Annotation. The work reviewed the legislation on the defense of Ukraine, the functioning of the Armed Forces of Ukraine and the Territorial Defense Forces of the Armed Forces of Ukraine, as well as the organization of national resistance under martial law. The organizational and legal principles of the institutionalization of the activities of state authorities and military administration in the direction of the implementation of the state policy of civil-military interaction in conditions of martial law by solving a complex of interdepartmental issues regarding the defense of the country, the organization and development of the life support system of the Armed Forces of Ukraine are substantiated. Attention is also focused on solving problematic issues of civilian life with the use of military and non-military forces and means under martial law. Conclusions and proposals are formulated, as well as the directions of promising scientific research regarding the functioning and improvement of the life support system of the Armed Forces of Ukraine in the conditions of martial law are outlined.

Organizational and legal issues of civil-military cooperation, joint coordination and interaction of the Armed Forces of Ukraine with executive authorities, local self-government bodies, public associations, organizations and citizens are determined by special legal acts.

The legal regime of civil-military cooperation and interaction provides for the implementation of a set of activities related to the joint activities of the Armed Forces of Ukraine, other military formations and law enforcement bodies formed in accordance with the laws of Ukraine on coordination and interaction with executive authorities, local self-government bodies, public associations, organizations and citizens for the purpose of their coordination and provision of conditions for the performance of the tasks and functions assigned to them, in particular in solving problematic issues of the life of the civilian population with the use of military and non-military forces and means.

The organization of civil-military cooperation involves: timely identification of relevant objects of the civil environment; determination of appropriate levels of interaction for military command officials; organization of meetings between officials of the military command and heads of civilian facilities; creation of a system of interaction and a notification mechanism with objects of the civil environment; definition of principles and organization of a system of joint planning of actions, exchange of information between the military command and objects of the civilian environment.

Under the conditions of martial law, solving tasks aimed at establishing effective and efficient mechanisms of coordination and civil-military cooperation of executive power bodies and military management bodies with other subjects of interaction (in particular, non-governmental organizations (including international), volunteer organizations and movements, business structures, other public associations and bodies of self-organization of the population) at the level of regional and district military administrations, as well as military administrations of settlements by leaders and officials of the relevant administrations on the basis of transparency and a clear understanding of operational needs is of particular importance and requires further scientific research, the direction of which should primarily focus on the formation and development of an algorithmized system of operational management of relevant forces, means, auxiliary resources and tools based on the international experience of implementing relevant

programs and projects, as well as standards, protocols, regulations, rules and procedures adapted to modern Ukrainian realities.

Keywords: *Defense of Ukraine, martial law, Armed Forces of Ukraine, Territorial Defense Forces of the Armed Forces of Ukraine, national resistance, civil-military cooperation and interaction, life support of the Armed Forces of Ukraine.*

REFERENCES

1. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2015, 28, st. 250.* URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Pro demokratychnyi tsyvilnyi kontrol nad voiennoiu orhanizatsiieiu i pravookhoronnyymi orhanamy derzhavy: Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. № 975-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Pro oboronu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 06.12.1991 r. № 1932-XII (iz zminamy). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1992, 9, st. 106.* URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Pro Zbroini Syly Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 06.12.1991 r. № 1934-XII (iz zminamy). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1992, 9, st. 108.* URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Pro osnovy natsionalnoho sprotyvu: Zakon Ukrainy vid 16.07.2021 r. № 1702-IX (iz zminamy). *Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR), 2021, 41, st. 339.* URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Pro utvorennia viiskovykh administratsii: ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 68/2022. *Ofitsiyni Visnyk Ukrainy vid 14.06.2022, № 46, st. 2500, kod akta 111707/202.*
7. Pro dobrovolchi formuvannia terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.12.2021 r. № 1449. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Poriadok orhanizatsii, zabezpechennia ta provedennia pidhotovky dobrovolchykh formuvan terytorialnykh hromad do vykonannia zavdan terytorialnoi oborony : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.12.2021 r. № 1447. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Pro zatverdzhennia Tymchasovoi nastanovy z tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva u khodi pidhotovky ta zastosuvannia Zbroinykh Syl Ukrainy: nakaz Heneralnoho shtabu Zbroinykh Syl Ukrainy vid 02.04.19 № 131.
10. Nastiuk, V., Koropatnik, I., Karelin, V. (2020). Pravovyi rezhym tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva yak efektyvnyi zasib zabezpechennia operatsii obiednanykh syl. *Pravo i suspilstvo, 4, 183–189* [in Ukrainian].
11. Salnikova, O., Kushnir, V., Proshchyn, I. (2019). Tsyvilno-viiskove spivrobitnytstvo yak element systemy stratehichnykh komunikatsii. *Elektronne vydannia. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, 7* [in Ukrainian].
12. Karamyshev, D.V. (2022). Orhanizatsiino-pravovi zasady tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva v umovakh voiennoho stanu [Organizational and legal principles of civil-military cooperation under martial law]. *Tezy Mizhnarodnoho naukovoho konhresu "Publichne upravlinnia XXI stolittia: v umovakh hibrydnykh zahroz" – Abstracts of the XXII International Scientific Congress 27 April 2022, Kharkiv "Public Administration of the XXI century: in conditions of hybrid threats , 27 kvitnia 2022 r., 15–18* [in Ukrainian].

The article was received by the editors 12.05.2022.

The article is recommended for printing 10.06.2022.

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА ГАЛУЗЕВЕ УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-02>

УДК 351.82

Наталія Валеріївна Статівка

доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри управління персоналом та підприємництва,
ІНІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0003-0903-6256>

Максим Петрович Бублій

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри управління персоналом та підприємництва,
ІНІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0003-1060-6404>

Аліса Володимирівна Косенко

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри економічної політики та менеджменту,
ІНІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-4006-2295>

ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ГОСПОДАРСЬКИХ ЗВ'ЯЗКІВ ТА ЇХ РОЗВИТОК

Анотація. Визначено, що найважливішим суб'єктом, який формує підприємницьке середовище, є держава, її вплив спрямований по таким напрямкам як формування та впровадження інститутів, що визначають правила і нормативи поведінки, а також формування організаційної поведінки всіх взаємодіючих господарюючих суб'єктів. Сформульовані

Як цитувати: Статівка Н. В., Бублій М. П., Косенко А. В. Вплив держави на ефективність господарських зв'язків та їх розвиток. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 21–32. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-02>

In cites: Stativka, N.V., Bublik, M.P., Kosenko, A.V. (2022). Influence of the state on the efficiency of economic relations and their development. *State Formation*, 1(31), 21–32. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-02> [in Ukrainian].

© Статівка Н. В., Бублій М. П., Косенко А. В., 2022

організаційної поведінки всіх взаємодіючих господарюючих суб'єктів. Сформульовані найважливіші завдання, що вирішуються державними органами при розвитку підприємницького середовища на макrorівні до них належать побудова ефективної моделі функціонування господарської системи та визначення масштабу і характеру розвитку різних видів і форм підприємницької діяльності; розробка і реалізація макроекономічної політики держави; розробка системного механізму розвитку підприємницької діяльності на основі переважно партнерських відносин між державними органами та підприємницькими структурами; забезпечення захищеності підприємницьких структур від будь-яких видів недружніх дій, а також зайвого тиску з боку державних контролюючих органів; максимальне сприяння розвитку інфраструктури підприємництва, впровадження її нових видів і форм; стимулювання розробки та впровадження інновацій у виробництві та управлінні, включаючи управління господарськими зв'язками. Запропоновано напрямки розвитку підприємництва, що являють собою основу для вдосконалення господарських зв'язків між господарюючими суб'єктами, суть цих пропозицій полягає у визначенні фундаментальних економічних інтересів господарюючих суб'єктів і створення нормативно-правової бази, що забезпечує функціонування господарських зв'язків на основі поєднання інструментів державного і ринкового регулювання, а також розвитку відповідної інфраструктури.

Ключові слова: державне регулювання, господарські зв'язки, підприємництво, підприємницькі структури, ефективність, методи державного регулювання.

Постановка проблеми. На сьогодні, все більшого впливу на діяльність господарюючих суб'єктів завдає економічна нестабільність, з якою пов'язані завдання з підвищення рівня економічної безпеки підприємницьких структур, зокрема, при розвитку мережевої форми підприємництва та формуванні відповідних господарських зв'язків. Слід розуміти, що без активної допомоги держави підприємницьким структурам, особливо таким, що існують у форматі малого та середнього бізнесу, ці завдання вирішити не вдасться. Це говорить про те, що концепція вільного ринку на сьогодні все більше набуває рис ідеальної теоретичної конструкції та не відображає сучасної дійсності. У нинішніх умовах модифікується роль держави, вона стає центральною ланкою, що інтегрує господарські зв'язки між виробниками і споживачами, виробниками і постачальниками факторів виробництва і т.д. В силу цього держава, як найважливіший суб'єкт всіх господарських зв'язків, бере участь у визначенні напрямків їх модифікації та розвитку. Формально це відбувається опосередковано, через створення підприємницького середовища, що відображає інтереси всіх господарюючих суб'єктів і суспільства в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні і практичні аспекти впливу держави на формування та розвиток господарських зв'язків розглянуті в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження галузевого державного регулювання зробили такі вчені Безугла Л. С. [1], Біла І. С. [2], Варналій З. С., [3], Жарая С. Б. [4], Зянько В. В. [5],

Кузнецова І. С. [3], Олянич В. В. [6], Пиріг О. А. [7], Прокопець Л. В. [8], Сагер Л. Ю. [10], Салатюк Н. М. [2], та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, слід зазначити наявність низки невивчених питань у сфері формування та розвитку господарських зв'язків підприємницьких структур, особливо – у частині впливу держави на ефективність за умов інформатизації, що свідчить про актуальність обраної тематики цієї статті.

Метою даної статті є визначення методів та заходів державного впливу на ефективність господарських зв'язків та надання пропозицій з удосконалення їх застосування.

Виклад основного матеріалу. Поняття підприємницького середовища в сучасній науці і практиці може розглядатися з різних позицій. Найбільш часто можна зустріти чотири, що принципово не суперечать один одному, визначення, що трактують підприємницьке середовище:

- а) з позиції підприємця;
- б) з позиції системи управління;
- в) з позиції маркетингової діяльності;
- г) з позиції держави і суспільства в цілому [1, с. 25].

Їх відмінність обумовлена цільовою функцією кожного з представлених напрямків. З метою розширення існуючих уявлень, в цьому дослідженні підприємницьке середовище буде аналізуватися в контексті розуміння її як фактора, що впливає на формування господарських зв'язків. Найважливішим суб'єктом, яке формує підприємницьке середовище, є держава. При цьому ми не применшуємо ролі економічних інтересів, як самих підприємців, так і споживачів вироблених ними товарів і послуг, що забезпечують вдосконалення господарських зв'язків на основі:

- 1) формування та впровадження інститутів, що визначають правила і нормативи поведінки;
- 2) формування організаційної поведінки всіх взаємодіючих господарюючих суб'єктів.

Перша із зазначених складових багато в чому відповідає і визначається нормативно-правовими актами (законними і підзаконними), а також встановленими або виробленими традиціями ділової етики, включаючи історичні, соціальні, і навіть, можливо, релігійні норми.

Що стосується другої складової, то формально її можна виділяти як самостійну тільки в рамках наукового дослідження. На практиці інституційні та поведінкові основи тісно пов'язані і включають сукупність різних інструментів,

що використовуються підприємцями для організації та управління діяльністю. Склад цих інструментів і можливість використання різного роду альтернатив визначається інституційними правилами і нормами, особливо, – якщо мова йде про взаємодію або контакти з державними органами. Це також можна розглядати як «дружнє середовище» взаємодії держави і підприємців.

У тому випадку, якщо ведуться активні дії за двома представленими напрямками і спостерігається високий рівень кореляції між ними, можна говорити про створення підприємницького середовища, що відповідає інтересам більшості підприємців і суспільства в цілому. Умови і характеристики такого підприємницького середовища дозволяють ефективно розвиватися вже наявним підприємницьким структурам і сприяють виникненню нових, а також, що особливо важливо в умовах глобалізації і нестабільності, забезпечують залучення зарубіжних партнерів та інвесторів [9].

Підприємницьке середовище формується на різних рівнях:

– підприємницьке середовище макрорівня, що визначає зовнішній фон роботи господарюючих суб'єктів, завдяки чому встановлені між ними господарські зв'язки носять системний характер. На макрорівні ключова роль належить інститутам розвитку підприємництва;

– підприємницьке середовище, що визначає територіальні та галузеві особливості роботи господарюючих суб'єктів. У цьому випадку встановлені господарські зв'язки можна більш легко змінювати. На мезорівні найважливіший вплив на підприємницьке середовище надає характер конкуренції (галузевої та територіальної), а також відповідна інфраструктура ринку;

– підприємницьке середовище мікрорівня, що визначає роботу конкретного господарюючого суб'єкта і господарюючих суб'єктів, безпосередньо взаємодіючих з ним, в тому числі і в рамках мережевої взаємодії. На цьому рівні формуються динамічні і рухливі господарські зв'язки, використовувані для кожного конкретного випадку.

Найбільш складним з цих трьох рівнів є перший, оскільки, в силу його системного характеру, він формує основу для двох інших рівнів. Тут слід виходити з того, що механізм державного регулювання визначає рівень розвитку підприємницького середовища макрорівня та її адекватність стратегічним завданням національної економіки з урахуванням процесів, що протікають в глобальній економіці, з їх високим ступенем. Виходячи з цього, можуть бути сформульовані найважливіші завдання, що вирішуються державними органами:

1) побудова ефективної моделі функціонування господарської системи та визначення масштабу і характеру розвитку різних видів і форм підприємницької діяльності;

2) розробка і реалізація макроекономічної політики держави з урахуванням її національних інтересів у світовому співтоваристві, а також місця, яке вона прагне зайняти в глобальній економіці [4, с. 21];

3) розробка системного механізму розвитку підприємницької діяльності на основі переважно партнерських відносин між державними органами та підприємницькими структурами. Це буде стимулювати створення нових підприємницьких структур, а також забезпечувати пошук нових рішень в рамках з'єднання переваг ринкового і планового механізму розвитку підприємницького середовища;

4) забезпечення захищеності підприємницьких структур (як національних, так і зарубіжних) від будь-яких видів недружніх дій, а також зайвого тиску з боку державних контролюючих органів [6, с. 25];

5) максимальне сприяння розвитку інфраструктури підприємництва, впровадження її нових видів і форм, адекватних існуючим напрямкам розвитку підприємництва, особливо в галузі інформатизації та роботизації [8, с. 45];

6) стимулювання розробки та впровадження інновацій у виробництві та управлінні, включаючи управління господарськими зв'язками [5, с. 35].

Слід звернути особливу увагу на третю задачу, пов'язану з пошуком рішень по з'єднанню зусиль держави і підприємців. У рамках такої взаємодії забезпечується отримання синергетичного ефекту, що має стимулювати активну участь підприємців у спільній роботі з державними органами шляхом входження в різні експертні спільноти та консультаційні пули, а також створення асоціацій підприємців, саморегульованих організацій та інших спільнот (наприклад, ділових клубів та інформаційних центрів). При цьому, з одного боку, забезпечується розвиток підприємницького середовища, а з іншого – здійснюється стимулюючий вплив на вдосконалення господарських зв'язків.

Актуальність цих пропозицій підтверджується, в першу чергу, світовою практикою. Це пояснюється тим, що в економічно розвинених країнах розглянуті дії пройшли тривалий шлях розвитку і перетворилися в ефективні інструменти, що забезпечують розвиток підприємницького середовища і господарських зв'язків. У таких країнах, як Бельгія, Великобританія, Голландія і ряд інших, підприємці не тільки активно залучаються державою, а й самі ініціюють свою участь в експертній діяльності в області законотворчості і практики застосування

законодавчих норм. Це можна трактувати як інструмент оптимізації адміністративних бар'єрів для підприємців. В останні роки в нашій країні також можна констатувати деякі поліпшення в цьому напрямку, що підтверджується динамікою, яка відображається в такому важливому для характеристики підприємницького середовища рейтингу, як Doing Business [2, с. 33]. Цільова функція цього рейтингу полягає в оцінці та ранжируванні країн за рівнем сприятливості умов ведення підприємницької діяльності. Його індекси щорічно розраховуються (станом на травень) на основі вимірювання і зіставлення десяти показників, кожен з яких, у свою чергу, складається з декількох індикаторів, що в сукупності визначає загальний рейтинг країни. Також цей індекс побічно вказує на рівень довіри національних і зарубіжних підприємців та інвесторів по відношенню до країни і готовності вести в ній підприємницьку діяльність.

Якщо говорити про позиції України в рейтингу Doing Business, то тут впевнено спостерігається позитивна динаміка. Так, якщо в 2014 р. наша країна займала 95-у позицію в цьому рейтингу, то в 2019 р. перемістилася на 71-шу, а в опублікованому звіті за 2020 р. – на 64-ту [10]. Це значне поліпшення, однак на цьому не слід зупинятися, кардинальна зміна позицій України свідчить про виконану роботу в цьому напрямку.

Для просування України в даному рейтингу пропонується організація дій в рамках трьох напрямків.

Перший. З метою підвищення сприятливих умов ведення підприємницької діяльності та розвитку господарських зв'язків слід проводити подальшу політику вдосконалення нормативно-правового забезпечення підприємництва. Це дозволить підвищити такі показники рейтингу, як «реєстрація підприємств» (40-ва позиція), «забезпечення виконання контрактів» (21-ша позиція), а також «реєстрація власності» (12-та позиція). Для цього необхідно усунути можливість неоднозначності трактування законів і підзаконних актів та посилити правові гарантії захисту прав власності та виконання зобов'язань за контрактами.

Поряд з цим, необхідно удосконалювати нормативно-правову базу з урахуванням нових тенденцій і прогнозів змін у світовій і національній економіці. Це найбільш важливо для розвитку інноваційно орієнтованого підприємництва, а також для використання нових форм взаємодії в рамках господарських зв'язків. Вітчизняна специфіка тут виражається в стурбованості підприємців, а також домашніх господарств, адміністративним тиском і корупцією, особливо, – з боку державних чиновників. З цими проблемами

підприємці стикаються постійно, але найбільш істотні вони на початковому етапі підприємницької діяльності, а також при прийнятті рішень, пов'язаних з серйозним розширенням або диверсифікацією бізнесу. Формально це виражається у великій кількості перевірок, необхідності отримання погоджень і дозволів, нав'язуванні підприємцям контролюючими органами конкретних посередників або виконавців, а також у різних формах подяки.

Другий. Для розвитку підприємницької сфери та забезпечення стійкості господарських зв'язків необхідно подолання проблем з отриманням кредитних та інвестиційних ресурсів. Цей напрямок, як і перший, має значну історію. Але якщо сконцентруватися на поточному періоді, на перший план виходить недостатня розвиненість фінансового сектора України, що не дозволяє фінансовим інститутам концентрувати значні ресурси, особливо – якщо мова йде про «довгі гроші». Сьогодні можна говорити тільки про можливість короткострокового і середньострокового (в обмеженому вигляді) кредитування підприємницьких структур і вітчизняних банків. Що ж стосується довгострокових кредитів, то можливості їх надання не просто обмежені, а фактично відсутні. Виняток становлять тільки державні корпорації, за умови використання ними механізмів держпрограм і державної підтримки при реалізації стратегічних проектів. Це, в свою чергу, обумовлено рядом причин:

А. Незважаючи на дії Національного Банку України, який в останні п'ять років цілеспрямовано проводить «чистку» банківського сектора, на ринку залишається значна кількість малих і середніх комерційних банків, які не можуть акумулювати значні фінансові ресурси, тим більше, якщо використовують різні непрозорі схеми роботи. Довіра підприємницьких структур і домашніх господарств до таких банків знижується, що веде до переведення їх накопичень і рахунків в банки з державною підтримкою і державною участю [7]. У той же час, як показує практика, державні банки переважно зосереджені на обслуговуванні державних проектів і державних програм (нехай навіть і пов'язаних з поліпшенням кредитування малого бізнесу).

Б. Зберігається досить низький рівень доходів домашніх господарств, лівова частка в яких належить заробітній платі та соціальним виплатам; при цьому про значні накопичення мова не йдеться.

Аналогічно виглядає і ситуація з пенсіями. У зв'язку з цим говорити про збільшення обсягу заощаджень населення неможливо, що, в свою чергу, знижує можливості банків з акумулювання фінансових ресурсів. Неможливо розраховувати і на зростання споживання населенням товарів і послуг, а, отже, і на збільшення попиту підприємців на кредитні ресурси.

В. Тенденція зниження ключової ставки, що встановлюється Національним Банком України, якщо розглядати її величину за весь період, від початку введення до теперішнього часу, свідчить про те, що вітчизняна економіка переживає непростий період розвитку. Це відбивається на характері підприємницького середовища, а також на господарських зв'язках, особливо між підприємницькими структурами і кредитними організаціями та інвесторами.

Тут же слід зазначити недостатню розвиненість, так званих, альтернативних джерел залучення грошових коштів, наприклад, проектного фінансування, страхового відшкодування та ін.

Третій. Необхідні заходи щодо розвитку інфраструктури підприємницької діяльності. Це можна простежити за наявністю таких проблем, як:

А. Дефіцит в якості і різноманітності послуг, яких потребують підприємці, як в поточній діяльності, так і в процесі розвитку бізнесу. Існуючий на даний час ринок таких послуг не дає можливості повністю задовольняти запити і потреби підприємців.

Б. Складність в отриманні необхідної освіти та підвищення рівня знань підприємців і менеджерів, особливо в області розвитку бізнесу, оптимізації витрат, виходу на нові ринки, диверсифікації бізнесу та ін. Існуючі освітні програми, що надаються державними та приватними навчальними закладами, нерідко містять застарілі знання і далеко не завжди враховують існуючі і, що більш важливо, майбутні зміни в розвитку підприємницького середовища, конкуренції національної і глобальної економіки.

В. Інформаційне забезпечення підприємницької діяльності також далеко не повною мірою відповідає реальним потребам підприємницьких структур. Надана інформація може не відображати реальну ситуацію, бути застарілою, неактуальною або недостовірною і не враховувати можливі зміни на ринку.

С. Розвиток транспортної мережі та її якість стримує розвиток підприємництва і призводить до необґрунтованого підвищення витрат на транспортування, що особливо критично при роботі з товарами, що швидко псуються або товарами з обмеженим терміном придатності. Поряд з тим, що наявна дорожня мережа вимагає розвитку і модернізації, проблеми існують у всіх областях транспортної сфери, особливо – в малій авіації і автомобільних перевезеннях, а також в річковому транспорті. Велика територія нашої країни є об'єктивною причиною, що створює бар'єри для розвитку транспортного забезпечення, однак, не можна вважати ці проблеми нерозв'язними. Сучасний рівень розвитку науки і техніки та впровадження інновацій на транспорті

пропонують різні альтернативні рішення, які можуть, і повинні, бути затребувані, як підприємницькими структурами, так і регулюючими органами.

Д. Рівень розвитку зв'язку, і перш за все – мережі Інтернет, в цілому можна вважати задовільним, однак при цьому на значній частині території зв'язок працює недостатньо стійко. Крім того, потрібен перехід на високошвидкісний Інтернет 5G, що дозволить значно підвищити якість сигналу і швидкість передачі, що особливо важливо для розвитку системи інтернет торгівлі та бізнесу. Також не слід забувати про поштові послуги, які потребують підвищення якості і швидкості доставки відправлень. Потрібні комплексні заходи щодо вирішення наявних тут проблем.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Представлені напрямки розвитку підприємництва являють собою основу для вдосконалення господарських зв'язків між господарюючими суб'єктами. Їх можна розглядати як систему управлінського впливу, що передбачає модернізацію державної політики по відношенню до підприємців і розробку відповідної стратегії. Суть цих пропозицій полягає у визначенні фундаментальних економічних інтересів господарюючих суб'єктів і створення нормативно-правової бази, що забезпечує функціонування господарських зв'язків на основі поєднання інструментів державного і ринкового регулювання, а також розвитку відповідної інфраструктури.

Об'єктивні економічні процеси, що впливають на якість і специфіку господарських зв'язків між підприємницькими структурами, припускають активний вплив на них держави, як регулюючого інституту. Даний вплив повинен бути спрямований на створення умов для найбільш повного задоволення економічних інтересів учасників господарських зв'язків, а в більш широкому сенсі – всіх господарюючих суб'єктів. Результатом активної участі держави у визначенні напрямів модифікації і подальшого розвитку господарських зв'язків стає формування формальних інститутів, адекватних внутрішнім і зовнішнім факторам та процесам, що відбуваються сьогодні в глобальній економіці і політиці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алимов О. М., Даниленко А. І., Трегобпук В. М. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення : монографія. Київ : Об'єднаний ін-т економіки НАН України. 2005. 540 с.
2. Біла І. С., Салатюк Н. М. Світовий досвід державного регулювання підприємництва. *Світова економіка та міжнародні відносини*. № 1. 2014. С. 26–30.
3. Варналій З. С., Кузнецова І. С. Державна регуляторна політика в сфері малого підприємництва. Київ : Ін-т екон. прогнозування, 2012. 243 с.

4. Жарая С. Б. Механізми державного регулювання підприємницької діяльності на регіональному рівні: шляхи розвитку в Україні та європейська практика : монографія. Київ : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2011. 270 с.
5. Зянько В.В. Інноваційне підприємництво: сутність, механізми і форми розвитку : монограф. Вінниця : УНІВЕРСУМ Вінниця, 2008. 397 с.
6. Олянич В. В. Приватне та кооперативне підприємництво селянських господарств в Україні: історичний аспект : монограф. Харків : Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2012. 302 с.
7. Піхняк Т. А. Сучасні виклики для економічного розвитку малого підприємництва в Україні. *Приазовський економічний вісник*. Вип. 2 (25). 2021. С. 24–29. DOI: <https://doi.org/10.32840/2522-4263/2021-2-5>
8. Сагер Л. Ю. Управління внутрішніми комунікаціями підприємств: теорія, методика, практика : монограф. Київ : Вид-во «Центр навчальної літератури», 2017. 196 с.
9. Статівка Н. В., Бублій М. П., Надточій А. О. Основні напрями пошуку ефективних методів державного регулювання господарських зв'язків підприємницьких структур. *Державне будівництво*. Том 1. № 30. 2021. URL: <https://db.kh.ua/index.php/db/article/view/112/105>. DOI: <https://doi.org/10.34213/db.21.01.00>
10. Doing Business 2020. Economy Profile Ukraine. World Bank Group. URL: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/ukraine/UKR.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.151.214828>

Стаття надійшла до редакції 15.05.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 11.06.2022 р.

Stativka N. V.

*Doctor of Public Administration, Full Professor,
Head of Department of Labor Economics and Entrepreneurship,
Education and Research Institute of Public Administration
of V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine*
<https://orcid.org/0000-0003-0903-6256>

Bubliy M. P., PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Department, Economics and Entrepreneurship,
Education and Research Institute of Public Administration
of V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0003-1060-6404>

Kosenko A. V., PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Economic Policy and Management,
Education and Research Institute of Public Administration
of V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-4006-2295>

INFLUENCE OF THE STATE ON THE EFFICIENCY OF ECONOMIC RELATIONS AND THEIR DEVELOPMENT

Abstract. The article defines that the most important entity that forms the business environment is the state, its influence is directed in such areas as the formation and

implementation of institutions that determine the rules and standards of behavior, as well as the formation of organizational behavior of all interacting economic entities. Formulated the most important tasks that are solved by state bodies in the development of the business environment at the macro level these include building an effective model of the functioning of the economic system and determining the scale and nature of the development of various types and forms of entrepreneurial activity; development and implementation of macroeconomic policy of the state; development of a system mechanism for the development of entrepreneurial activity on the basis of mainly partnership relations between state bodies and business structures; ensuring the protection of business structures from all types of unfriendly actions, as well as excessive pressure from state regulatory authorities; maximum assistance to the development of business infrastructure, the introduction of its new types and forms; stimulating the development and implementation of innovations in production and management, including the management of economic relations. The proposed directions for the development of entrepreneurship, which are the basis for improving economic relations between economic entities, the essence of these proposals is to determine the fundamental economic interests of economic entities and create a regulatory framework that ensures the functioning of economic relations based on a combination of tools of state and market regulation, as well as the development of appropriate infrastructure.

The creation and functioning of a clear and transparent system of economic relations provides for the formation of an effective management mechanism based on a combination of state and market regulation.

Keywords: *state regulation, economic relations, entrepreneurship, business structures, efficiency, methods of state regulation.*

REFERENCES

1. Alymov, O.M., Danylenko, A.I., Trehobchuk, V.M. (2005). *Ekonomichni rozvytok Ukrainy: instytutsionalne ta resursne zabezpechennia* [Economic development of Ukraine: institutional and resource provision]. Kyiv: Obiednanyi in-t ekonomiky NAN Ukrainy [in Ukrainian].
2. Bila, I.S., Salatiuk, N.M. (2014). *Svitovi dosvid derzhavnogo rehuliuвання pidpriemnytstva* [World experience of state regulation of entrepreneurship]. *Svitova ekonomika ta mizhnarodni vidnosyny – World economy and international relations*, 1, 26–30 [in Ukrainian].
3. Varnalii, Z.S., Kuznietsova, I.S. (2012). *Derzhavna rehuliatorna polityka v sferi maloho pidpriemnytstva* [State regulatory policy in the sphere of small business]. Kyiv: In-t ekon. prohnozuvannia [in Ukrainian].
4. Zharaia, S.B. (2011). *Mekhanizmy derzhavnogo rehuliuвання pidpriemnytstkoї diialnosti na rehionalnomu rivni: shliakhy rozvytku v Ukraini ta yevropeiska praktyka* [Mechanisms of state regulation of entrepreneurial activity at the regional level: ways of development in Ukraine and European practice]. Kyiv: Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy [in Ukrainian].
5. Zianko, V.V. (2008). *Innovatsiine pidpriemnytstvo: sutnist, mekhanizmy i formy rozvytku* [Innovative entrepreneurship: essence, mechanisms and forms of development]. Vinnytsia: UNIVERSUM Vinnytsia [in Ukrainian].
6. Olianych, V.V. (2012). *Pryvatne ta kooperatyvne pidpriemnytstvo selianskykh gospodarstv v Ukraini: istorychnyi aspekt* [Private and cooperative entrepreneurship of peasant farms in Ukraine: historical aspect]. Kharkiv: Kharkivskiy natsionalnyi universytet imeni V.N. Karazina [in Ukrainian].
7. Pikhniak, T.A. (2021). *Suchasni vyklyky dlia ekonomichnoho rozvytku maloho pidpriemnytstva v Ukraini* [Modern challenges for the economic development of small business in Ukraine]. *Pryazovskyi ekonomichniy visnyk – Priazovsky Economic Bulletin*, 2(25), 24–29. DOI: <https://doi.org/10.32840/2522-4263/2021-2-5> [in Ukrainian].

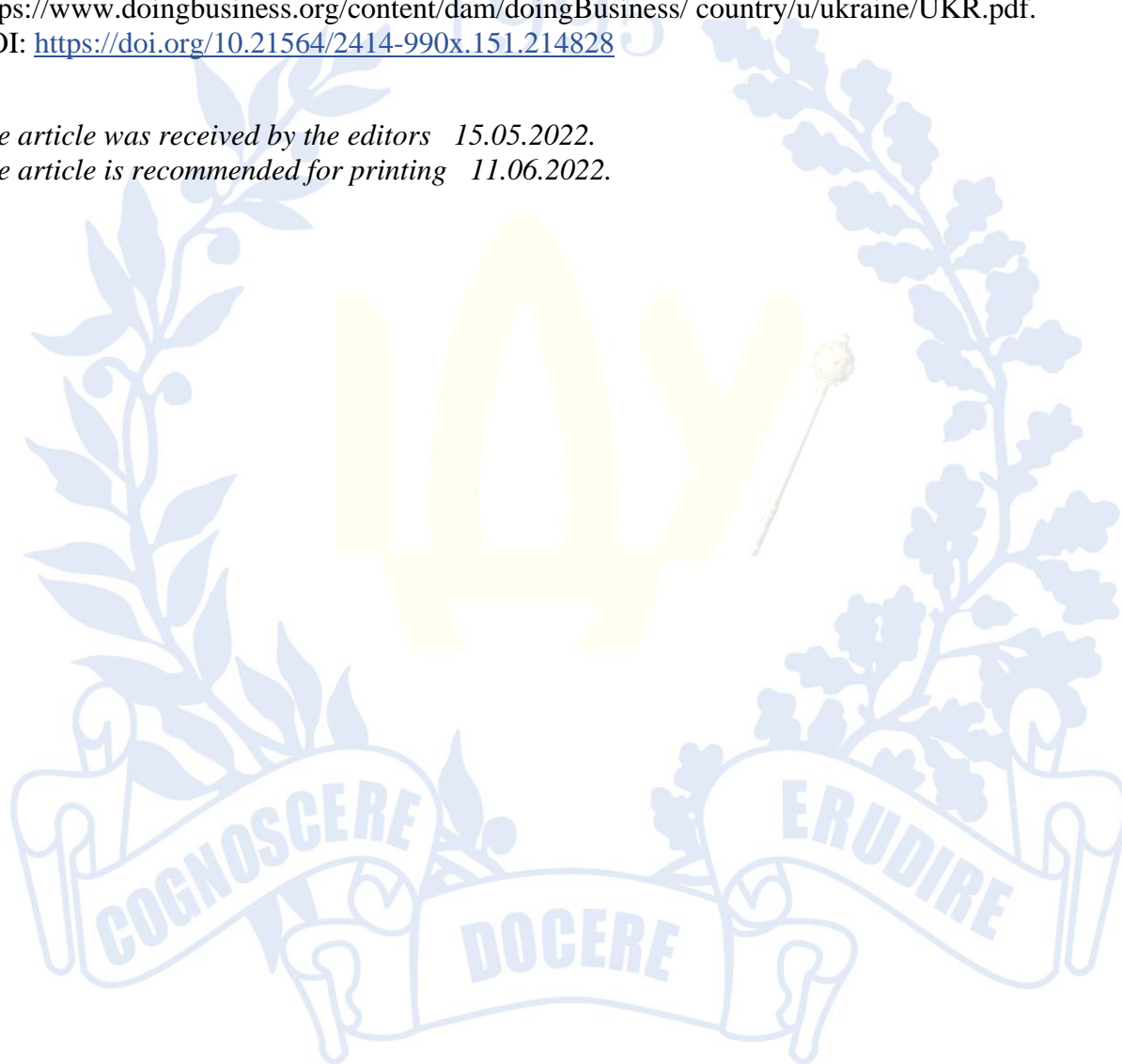
8. Saher, L.Iu. (2017). Upravlinnia vnutrishniny komunikatsiiny pidprijemstv: teoriia, metodyka, praktyka [Management of internal communications of enterprises: theory, methodology, practice]. Kyiv: Vyd-vo «Tsentr navchalnoi literatury» [in Ukrainian].

9. Stativka, N.V., Bubl'ii, M.P., Nadochii, A.O. (2021). Osnovni napriamy poshuku efektyvnykh metodiv derzhavnoho rehuliuвання hospodarskykh zviazkiv pidprijemnytskykh struktur [The main directions of finding effective methods of state regulation of economic relations of business structures]. *Derzhavne budivnytstvo – State building*, 1 (30). URL: <https://db.kh.ua/index.php/db/article/view/112/105>. DOI: <https://doi.org/10.34213/db.21.01.00> [in Ukrainian].

10. Doing Business 2020. (2021) Economy Profile Ukraine. World Bank Group. URL: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/ukraine/UKR.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.151.214828>

The article was received by the editors 15.05.2022.

The article is recommended for printing 11.06.2022.



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-03>

УДК 352:332.142.6

Вячеслав Борисович Дзюндзюк*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічної політики
ННІ «Інститут державного управління»**Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна*<https://orcid.org/0000-0003-0622-2600>**Костянтин Сергійович Жидков***аспірант кафедри публічної політики
ННІ «Інститут державного управління»**Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна*<https://orcid.org/0000-0002-4279-5353>

МІСЦЕВІ УПРАВЛІНСЬКІ МЕРЕЖІ ЯК ЧИННИК СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Анотація. У статті відзначено сьогоденішню тенденцію, коли виклики сталого розвитку вирішуються шляхом створення нових інституційних структур, що утворюють міжорганізаційні управлінські мережі, які є корпораціями публічних акторів, що представляють різні сектори та рівні влади, а також приватних акторів. Такі мережі мають сприяти здійсненню скоординованих дій, необхідних для вирішення проблем сталого розвитку в певних сферах. Зазначено, що до управління мережею необхідно залучати суб'єктів, які мають певні ресурси або іншим чином сприяють вирішенню відповідних проблем. Обґрунтовується необхідність враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін для досягнення легітимності відповідних рішень і дій.

Ключові слова: *публічне управління, врядування, місцевий розвиток, сталий розвиток, управлінські мережі.*

Постановка проблеми. На даний час у багатьох країнах, зокрема європейських, можна спостерігати тенденцію, коли виклики сталого розвитку вирішуються шляхом створення нових інституційних структур, що утворюють міжорганізаційні управлінські мережі, які є корпораціями публічних акторів, що представляють різні сектори та рівні влади, а також приватних акторів. Такі мережі мають сприяти здійсненню скоординованих дій, необхідних для вирішення проблем сталого розвитку в певних сферах.

Як цитувати: Дзюндзюк В. Б., Жидков К. С. Місцеві управлінські мережі як чинник сталого розвитку. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 33–45. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-03>

In cites: Dziundziuk, V.B., Zhidkov, K.S. (2022). Local management networks as a factor of sustainable development. *State Formation*, 1(31), 33–45. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-03> [in Ukrainian].

© Дзюндзюк В. Б., Жидков К. С., 2022

Сталий розвиток полягає у поєднанні видобутку людських ресурсів з метою комерційного виробництва приватних товарів та збереження спроможності природних територій доставляти колективні блага щодо екологічних та рекреаційних інтересів. Таким чином, концепція сталого розвитку ґрунтується на трьох стовпах: соціальному, економічному та екологічному. Але необхідні для забезпечення сталого розвитку інститути можна розглядати як його четвертий стовп. Одним із таких інститутів і є місцеві управлінські мережі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження щодо питань місцевого розвитку з урахуванням аспектів сталості викладені в працях таких дослідників, як С. Вабо, Дж. Клаусен, В. Лафферті, Д. Світінг, С. Ховік та ін. Питання управлінських мереж та багаторівневе управління розглядають такі науковці як Б. Джессоп, Дж. Маркс, Л. Хуг, Ф. Шарпф та ін.

Мета статті. Визначити особливості місцевих управлінських мереж для забезпечення сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. У цілому мережеве управління можна визначити як «метод/механізм вирішення широкого кола проблем/конфліктів, в яких суб'єкти регулярно приймають взаємовигідні та обов'язкові рішення шляхом переговорів між собою та співпраці у виконанні цих рішень. Мережеве управління ґрунтується на горизонтальних формах взаємодії між суб'єктами які мають суперечливі цілі, але які є достатньо незалежними один від одного, так, що ані ті, ані інші не можуть нав'язати рішення один одному, але при цьому достатньо взаємозалежні, щоб втрапити у ситуації, коли прийнятні для всіх рішення не знайдені» [10, с. 53].

Хоча деякі автори сприймають цей розвиток нових відносин та мереж як крок у розвитку самоорганізованих та самоврядних утворень поза сферою державного контролю, слід підкреслити, що національні уряди все ще відіграють важливу роль у процесах інституційного розвитку завдяки своєму контролю за інститутами, виданню нормативно-правових актів та фінансовим ресурсам [1]. Як стверджує Лундквіст, центральні уряди несуть політичну відповідальність за визначення (пере)розподілу повноважень щодо прийняття рішень між різними рівнями та секторами публічного управління, а також відповідальність за впровадження політичних заходів [7]. Тому усі існуючі сьогодні публічно-управлінські мережі, покладаються на відповідальність державних органів влади або органів місцевого самоврядування у питаннях публічної політики та реалізації публічних

інтересів, і багато з них навіть створені за ініціативою центральних органів влади.

Місцеві органи влади також відіграють вирішальну роль в іншому аспекті, як головні учасники місцевих управлінських мереж. Місцеві органи влади дійсно володіють важливими ресурсами (юридичними, економічними професійними та ін.), які мають вирішальне значення для розв'язання проблем місцевого сталого розвитку. Крім того, сталий розвиток вимагає, щоб діяльність органів публічної влади (рішення, заходи тощо), а також приватних суб'єктів відповідала деяким стандартам. А громадські суб'єкти у даному разі є не тільки членами управлінської мережі, але й цільовими групами для місцевої політики сталого розвитку.

Завдяки ресурсам, якими вони володіють, і завдяки перевазі як суб'єктів, які мають законне право приймати авторитетні рішення, органи публічної влади можуть відігравати роль метаменеджерів. Метауправління – це своєрідне управління зверху вниз, яке застосовується для впливу на самоврядування в мережах, але замість ієрархічних інструментів управління при цьому використовуються різні способи координації, такі як організація, сприяння та ведення переговорів [4]. Саме створення мереж, забезпечення участі у них та сприяння їх функціонуванню є центральним у метауправлінні. Тобто основною метою метауправління є забезпечення співпраці та координації у складних ситуаціях.

Управління мережею слід оцінювати як з точки зору її спроможності вирішувати проблеми, які вона береться вирішувати, так і з точки зору дотримання демократичних стандартів, які стверджують, що люди повинні мати можливість впливати на рішення, що впливають на них самих [9, с. 6]. Тому важливою характеристикою управлінської мережі є її легітимність. Легітимність – це прийняття та підтримка певної системи (або мережі у даному випадку) тими, на кого впливають її рішення. Вихідна легітимність досягається шляхом політичного вибору, який ефективно сприяє загальному добробуту відповідного виборчого округу. Вхідна легітимність забезпечується, якщо політичні рішення відображають інтереси пересічних громадян.

Мережеве управління зазвичай запроваджується коли рішення органів публічної влади або ринку вважаються неможливими або неефективними. Тому метою стає збільшення спроможності вирішувати проблеми, які часто вважається привабливим у складних управлінських ситуаціях із залученням різних секторів та рівнів управління, а також публічних та приватних суб'єктів [9].

Але деякі автори наголошують, що мережеве управління є слабким щодо вхідної легітимності, оскільки рішення в мережевих структурах часто приймаються у неформальній формі, тому стає незрозумілим, хто відповідає за їх прийняття і хто повинен нести відповідальність за реалізовану відповідно до цих рішень політику. А той факт, що не всім громадянам надається однакова можливість брати участь в управлінні, викликає певні питання щодо демократичних аспектів мережевого управління.

Проте у літературі вказується на два (не взаємовиключні) шляхи покращення демократичної легітимності мережевого управління [5]. Одним із способів є надання абсолютно всім зацікавленим сторонам можливості сформулювати свою інтереси, тобто залучати до вироблення управлінських рішень всі сторони, на які вони впливають, а не лише тих, хто вимагає формулювання лише ефективних рішень та забезпечення успішних результатів. Широка участь і відкриті та прозорі дискусії можуть сприяти легітимності рішень, що приймаються мережами. Крім того, широка участь може збільшити ємність системи, а отже, рішення можуть бути кращими, оскільки вони ґрунтуватимуться на більшій поінформованості. Місцеві виконавці отримають краще розуміння проблем та можливих шляхів їх вирішення, а отже, покращать ефективність відповідних заходів та досягнення поставлених цілей відповідної політики.

Другий спосіб – це пов'язати мережеві рішення з рішеннями, прийнятими обраними органами місцевого самоврядування. Тоді управлінська мережа братиме участь у переговорах або обговореннях, що передують чи супроводжують офіційні рішення, прийняті органами місцевого самоврядування або в інших формально узаконених формах взаємодії. Тобто рішення або угоди, прийняті мережею, будуть санкціоновані виборними асамблеями, такими як місцеві ради. Крім того, місцеві ради можуть легітимізувати мережі, будучи їх активними партнерами. Таким чином, публічне управління може впливати на здатність мереж задовольняти вимоги як потужності управлінської системи (здатності вирішувати проблеми), так і демократичної легітимності, впливаючи на їх структуру та функції. Розглянемо ці аспекти докладніше.

Структура мережі. В управлінні мережею можна розрізнити суб'єктів, що володіють певними ресурсами, які сприятимуть вирішенню проблем чи досягненню цілей, та суб'єктів, які мають певний інтерес у відповідній політиці, оскільки це їх стосується. До першої групи належать актори, що

володіють економічними ресурсами, та актори, що володіють певним формальним авторитетом чи знаннями. Згідно із Шміттером, можна розрізнити два типи принципів вибору для таких мереж [10]. Відповідно до принципу мінімального порогового значення (або принципу цільової групи), до мережи включаються лише ті суб'єкти, які вважаються здатними сприяти вирішенню проблеми. Це включає також акторів, які потенційно можуть зірвати співпрацю. Щодо системної спроможності мереж, участь таких акторів має вирішальне значення. Співпраця з боку акторів, які володіють важливими ресурсами та мають сприяти вирішенню проблеми (або досягненню суспільних цілей), забезпечується саме за допомогою мережевої структури. Участь відповідно до принципу мінімального порогового значення зазвичай сприяє вихідній легітимності.

Принцип стейкхолдингу передбачає, що до участі запрошуються всі суб'єкти, які мають зацікавленість у даній проблемі. Через це всі зацікавлені сторони мають можливість висловити свої інтереси. Принцип стейкхолдингу може таким чином сприяти вхідній легітимності.

На практиці серед реальних управлінських мереж, створених для сприяння сталому розвитку територій, можна знайти як мережі, які більш-менш відповідають принципу мінімального порогового значення, так і мережі, які більш-менш відповідають принципу стейкхолдингу. Хоча певні дослідження, які вивчають управлінські мережі сталого розвитку чи участь у них, вказують на той факт, що під час формування таких мереж більше переваги надається принципу мінімального порогового значення, ніж принципу стейкхолдингу, що часто не сприяє вхідній легітимності таких мереж [3].

Функції мережі. Цілі мережевої взаємодії можуть змінюватись, залишаючи учасників мережі з різними можливостями впливати на результат процесу, тобто може змінюватись формальна влада мережі: від консультативної, яка передбачає надання членам мережі права голосу та висловлення своєї думки з певних приводів для консультування органів публічної влади, через ведення переговорів, пошуку компромісів чи консенсусу, метою яких є досягнення прийнятних для всіх сторін рішень, до того, що мережа фактично сама ухвалює рішення.

Функції мережі впливають на зв'язки з органами публічної влади. У першому випадку (консультування) мережі дають поради або консультації суб'єктам публічного управління, які приймають рішення на основі цього, а також інших чинників.

У другому випадку учасники мережі (включаючи громадських діячів) домовляються про угоди та компроміси. Незважаючи на те, що органи влади в принципі можуть вільно приймати рішення, у демократичній державі вони твердо зобов'язані приймати рішення відповідно до компромісів, тобто санкціонувати рішення, прийняті мережею. Однак органи публічної влади відповідальні перед мешканцями певної території і повинні враховувати усі зацікавлені інтереси. Той факт, що остаточне рішення приймається виборними органами, може перешкоджати вирішенню ситуацій, коли витрати на політику перекладаються на суб'єктів, які не беруть участі у мережі.

У третьому випадку мережі чітко відводиться вирішальна роль. Наприклад, мережа може вирішити, які проекти фінансувати. Роль органів влади тут є переважно як одного з учасників мережі, що частково фінансує її діяльність та визначає рамки цієї діяльності. Через це мережа підзвітна органам влади, але зв'язки мережі за цього випадку з органами влади є слабкішими, ніж за перших двох випадків.

На практиці можна знайти приклади всіх трьох функцій серед створених управлінських мереж, що вирішують проблеми сталого розвитку. Проте тенденція до управління мережами демонструє рух у напрямку надання таким мережам більш вирішальної ролі, або у веденні переговорів, або у прийнятті остаточних рішень щодо впровадження певних політичних заходів.

Отже, незважаючи на те, що виявляються винятки, демократичну легітимність мереж більшою мірою намагаються забезпечити через тісні зв'язки з рішеннями, прийнятими органами влади, ніж через відкриття мереж для участі з боку всіх зацікавлених сторін. А участь у мережах приватних суб'єктів частіше має потенціал сприяти системній спроможності мережі. Це також може бути врахованим під час вибору включення та виключення суб'єктів у реальних випадках створення управлінських мереж.

Повертаючись до питання про сприяння сталому розвитку шляхом досягнення необхідності координації між рівнями та секторами управління, а також через взаємодію публічного та приватного секторів, тобто через створення місцевих управлінських мереж, слід також відзначити певні проблеми, що виникають при цьому. До основних таких проблем слід віднести, по-перше, асиметричний розподіл влади та взаємозалежності, по-друге, асиметричний розподіл інтересів. Перша – впливає на можливості досягнення потужного потенціалу вирішення проблем розвитку шляхом залучення суб'єктів, які мають важливі для цього ресурси, друга – впливає на можливості

забезпечення демократичної легітимності, беручи до уваги інтереси всіх зацікавлених сторін. Розглянемо ці проблеми докладніше.

Асиметричний розподіл влади та взаємозалежності. Сприяння сталому розвитку залежить від співпраці акторів, які представляють різні світогляди, цінності, цілі та інтереси. У такій ситуації забезпечити добровільну участь усіх власників ресурсів у співпраці щодо розвитку є серйозним викликом. Але здатність управлінських мереж вирішувати проблеми сталого розвитку залежить саме від участі акторів, які мають ресурси, необхідні для сприяння вирішенню цих проблем, тобто вони повинні відчувати, що це в їхніх інтересах брати участь у співпраці та брати на себе у зв'язку з цим певні зобов'язання, які визначаються зазвичай шляхом переговорів.

Проте навіть якщо різні актори дійсно залежать від інших для досягнення своїх цілей, розподіл залежностей між ними не є рівним. Традиційний спосіб координації публічної політики між рівнями та гілками влади шляхом, наприклад, міжмуніципального або регіонального планування на практиці часто призводить до того, що деякі актори публічного сектору вважають своїм інтересом досягати цілей своєї місцевої або галузевої політики за допомогою відповідних інструментів політики, якими вони власноруч керують, а не для того, щоб взяти на себе зобов'язання стосовно співпраці з іншими акторами.

На жаль, подібна ситуація спостерігається у результаті створення управлінських мереж. Так, у деяких дослідженнях інтеграційної спроможності мереж, які займаються регіональним плануванням, стверджується, що розподіл взаємозалежностей між суб'єктами є важливим для пояснення відмінностей в інтеграційній спроможності [3]. І однією з важливих перешкод на шляху до досягнення мети комплексного регіонального планування та управління є той факт, що важливі публічні актори (як і раніше) сприймають більшу вигоду від просування своїх власних цілей та цінностей за допомогою інструментів політики, якими керує сама влада, ніж від участі у регіональному співробітництві навколо інтегрованої стратегії. Дослідження також показують, що у регіонах, де тиск на території та конфлікти між різними інтересами користувачів є більш помітними, різні актори об'єднуються у мережі, створені для сприяння комплексному управлінню регіонами. Інтеграційна спроможність процесу планування стає більшою, якщо контекст створює сильніші взаємозалежності, що, ймовірно, впливає на зацікавленість акторів у співпраці.

Управління мережею – це горизонтальні способи взаємодії, де участь у принципі є добровільною: усі актори мають сприймати певну позитивну віддачу від участі у мережі. У ситуації з асиметричними взаємозалежностями не обов'язково, щоб усі актори, які володіють ресурсами чи повноваженнями, необхідними для вирішення проблем розвитку, бачили участь в їх інтересах. Є кілька прикладів того, що у деяких країнах державні органи з охорони навколишнього природного середовища виступають проти ідеї співпраці з органами місцевого самоврядування чи власниками земель в управлінні природними територіями, які охороняються або потребують охорони [6]. Ці державні органи вважали за краще нести повну відповідальність за управління такими територіями самостійно, і тому обрали стратегію дезертирства. Участь екологічних відомств у цих випадках забезпечувалася диктатом вищого рівня: або Парламентом, або відповідним Міністерством.

Актори, які обирають дезертирство, а не співпрацю, ілюструють той факт, що управління мережею ґрунтується на передумові, що всі актори, які володіють важливими ресурсами чи повноваженнями, дійсно мають певну вигоду від участі у співпраці щодо забезпечення сталого розвитку. І, до речі, центральні органи влади можуть забезпечувати співпрацю між різними групами інтересів, між різними акторами, «розмахуючи палицею» примусу, роблячи неучасть менш привабливою, або пропонуючи стимули, що роблять участь більш привабливою. У даному разі держава відіграє своєрідну роль «метакерівника», особливо якщо забезпечує власне представництво в мережах цільових груп та інших власників ресурсів.

Практичний досвід дійсно ілюструє важливість забезпечення участі та прихильності важливих публічних акторів, а також труднощі, пов'язані з цим. Цей досвід також показує, що центральний уряд не завжди бере на себе активну роль «мета-управлінця», щоб забезпечити співпрацю з усіма відповідними публічними акторами. І досить часто досвід природокористування викликає певні сумніви щодо бажання органів влади, які опікуються захистом навколишнього середовища, співпрацювати у проектах, спрямованих на стимулювання економічного розвитку та комерційного виробництва.

Існують також великі проблеми щодо залучення важливих власників приватних ресурсів. Воля місцевих економічних суб'єктів сприяти виробництву колективних благ, таких як біорізноманіття чи ландшафтні особливості, часто обмежена і, ймовірно, залежить від можливості отримати деякі додаткові приватні вигоди. Особливо великі компанії часто мають економічну силу, що дає

їм великий ступінь незалежності від держави. Але дослідження щодо політичних мереж та сталого розвитку міст прийшли до висновку, що потужність місцевої економічної системи зменшується через те, що представники важливих галузей не бажають брати участь у співпраці щодо забезпечення сталого розвитку, і що їхній дезертирський вибір обмежує можливості місцевої управлінської мережі знайти ефективні рішення для управління та розвитку території [6].

Той факт, що впливові актори чинять опір співпраці, або через неучасть, або через примусове залучення з невеликою кількістю зобов'язань щодо координації діяльності, є причиною зниження спроможності системи управління мережею. За такої ситуації воля до пошуку узгоджених та інтегрованих рішень часто відсутня або низька, а у ситуаціях, коли потужні актори дійсно домінують у взаємодії та використовують мережу для просування власних інтересів, виникає питання легітимності рішень даної управлінської мережі. І поточний досвід ілюструє великі виклики з якими стикаються центральна та місцева влада у здійсненні ефективного метауправління, забезпечуючи участь акторів, які володіють важливими для забезпечення сталого розвитку ресурсами.

Асиметричний розподіл інтересів. Основу можливого конфлікту щодо сталого розвитку територій складають протиріччя між збереженням та використанням, або, іншими словами, між здатністю територій виробляти колективні блага і можливість виробництва на даних територіях приватних благ. Застосування принципу мінімального порогового значення (або принципу цільової групи) щодо участі приватних акторів часто означало б надання пріоритету суб'єктам, зацікавленим у комерційному видобутку природних ресурсів, розташованих на тій чи іншій території.

Такі суб'єкти здійснюють діяльність з потенційним негативним впливом на інші види діяльності, а також на природні якості території, тобто діяльність, яка, за великим рахунком, має бути обмеженою або взагалі забороненою. Проте серед цих суб'єктів є актори, які мають ресурси важливі для досягнення сталого розвитку, або його економічної складової, саме тому і застосовується згаданий принцип мінімального порогового значення. Застосування цього принципу також означає, що приватні суб'єкти, яким надається пріоритет та які користуються колективними благами, виробленими в цій сфері, будуть, ймовірно, менш зацікавлені в інвестуванні ресурсів для сталого розвитку території. Таким чином, застосування принципу мінімального порогового значення передбачає надання переваги лише одній стороні зазначеного конфлікту.

Незважаючи на те, що існують винятки, на практиці можна спостерігати тенденцію віддавати перевагу принципу мінімального порогового значення (принципу цільової групи), коли створюються управлінські мережі. Часто, особливо у сільській місцевості, у функціонуванні таких мереж беруть участь власники земельних ділянок, місцеві виробники та представники туристичної галузі, які обстоюють власні приватні інтереси, а екологічні та рекреаційні інтереси враховуються у даному разі меншою мірою. Крім того, серед публічних акторів пріоритет надається представникам місцевих органів влади, оскільки діяльність мережі пов'язана з рішеннями, прийнятими місцевими радами.

Такі управлінські мережі, де домінують місцеві цільові групи, які представляють інтереси видобутку ресурсів, та місцева влада, яка прихильна до цих інтересів, часто піддаються критиці з боку акторів, що представляють інтереси охорони навколишнього середовища та рекреаційні інтереси, за те, що ці мережі не дбають належним чином про екологічні та природні цінності. Це вказує на те, що на практиці часто мережева управлінська структура не в змозі досягти узгодженого консенсусу, який охоплює всі зацікавлені інтереси. І основною причиною тут є те, що управлінські мережі більш стурбовані забезпеченням участі важливих з точки зору наявності ресурсів цільових груп, а не урахуванням інтересів всіх цільових груп, що призводить (одразу або поступово) до домінування акторів, які сприяють інтересам місцевого економічного розвитку, а не сталого розвитку. Тому відповідальністю місцевих органів влади, зокрема, місцевих рад, є урахування інтересів усіх зацікавлених сторін до остаточного прийняття рішень управлінськими мережами.

Однак слід розуміти, що у питаннях сталого розвитку часто виникають глибокі конфлікти інтересів між різними групами інтересів, і безпрограшне рішення можливо буде важко знайти. Зменшуючи кількість суб'єктів, можна обмежити очікувані трансакційні витрати на переговори про компроміси [8], питання, однак, у тому, чи такі компроміси представлятимуть ефективні рішення для вирішення даної проблеми (безпосередньо, або опосередковано), уникаючи питань легітимності та опору з боку зацікавлених сторін.

Політика сталого розвитку, за визначенням, є довгостроковою, адже йдеться про забезпечення того, щоб нинішня людська діяльність не зменшувала можливості майбутнього покоління. При цьому екологічна деградація часто є результатом поєднання різних видів діяльності, як місцевих, так і зовнішніх. Обидві ці характеристики політики сталого розвитку, – довгострокові наслідки

та складний причинно-наслідковий зв'язок, – означають, що результати, а отже, ефективність чи спроможність управлінської системи, яка реалізує таку політику, будуть постійно підлягати сумніву та оскаржуватися. Це ускладнює легітимність політики через її результати. Тому важливо забезпечити якомога повніше урахування інтересів усіх зацікавлених сторін, причому як місцевих, так і зовнішніх.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Цілі сталого розвитку не можуть бути досягнутими незалежними діями окремих публічних чи приватних суб'єктів, - необхідні їхні скоординовані дії. Політика сталого розвитку перетинає кордони політичних секторів, а також кордони між публічним та приватним сектором, тобто сталий розвиток є крос-функціональним. Він також перетинає кордони територіальних юрисдикцій, будь-то місцеві, регіональні чи національні. До того ж, кордони екосистем не відповідають кордонам між адміністративно-територіальними одиницями, тому діяльність, здійснена в одному місці, впливає на людей, які живуть в інших місцях, а також люди, які живуть в одному місці, можуть мати законні інтереси щодо природних ресурсів та ландшафтних цінностей територій, розташованих в інших юрисдикціях.

Інакше кажучи, важко територіально та функціонально реалізовувати цілі сталого розвитку таким чином, щоб зовнішні ефекти були повністю інтерналізовані. Цілі сталого розвитку знаходяться на перетині між різними юрисдикціями, різними секторами управління, а також різними рівнями управління. Таким чином, реалізація цих цілей представляє суттєвий виклик для координації та інтеграції дій багатьох акторів, відповідно, необхідним є створення складних інституційних структур, якими і є управлінські мережі. Предметом подальших досліджень має стати питання створення публічно-приватних партнерств для забезпечення місцевого сталого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Hajer M., Wagenaar H. Introduction. Deliberate Policy Analysis. *Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003, P. 1-30.
2. Hooghe L., Marks G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance. *American Political Science Review*, 2003, No. 97, P. 233-243.
3. Hovik S., Vabo S. I. Local Councils as Democratic Meta-Governors? Analysing Networks Dealing with Border Crossing Natural Resources in Norway. *Scandinavian Political Studies*, 2015, No. 28, P. 257-275.
4. Jessop B. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge : Polity Press, 2012.
5. Klausen J. E., Sweeting D. Legitimacy and Community Involvement in Governance. *Urban Governance and Democracy*. London : Routledge, 2004.

6. Lafferty W. M. Governance for sustainable development: lessons and implications. *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function*. Cheltenham : Edward Elgar, 2014.
7. Lundquist L. Integrating Swedish Water Resource Management: a multi-level governance trilemma. *Local Environment*, 2004, Vol. 9, P. 413-424.
8. Peters B. G., Pierre J. *Governance, Politics and the State*. New York : St. Martin's Press, 2000.
9. Scharpf F.W. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford : Oxford University Press, 2019.
10. Schmitter P. C. Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in Multilevel Context"? ; Grote J. R., Gbikpi B. (Eds.) *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen : Leske + Budrich, 2012.

Стаття надійшла до редакції 22.05.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 19.06.2022 р.

Dziundziuk V. B.

*Doctor of Science in Public Administration, Full Professor,
Professor of Public Policy Chair,
Education and Research Institute of Public Administration
of V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0003-0622-2600>*

Zhidkov K. S.

*Postgraduate Student of Public Policy Chair,
Education and Research Institute of Public Administration
of V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-4279-5353>*

LOCAL MANAGEMENT NETWORKS AS A FACTOR OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Abstract. The article determines that in many countries the challenges of sustainable development are solved by creating new institutional structures that form inter-organizational management networks, which are corporations of public actors representing different sectors and levels of government, as well as private actors. Such networks should contribute to the implementation of coordinated actions, which are necessary to solve the problems of sustainable development in certain areas. It is noted that the concept of sustainable development is based on three pillars: social, economic and ecological. But the institutions necessary to ensure sustainable development can be considered as its fourth pillar. Local management networks are one of such institutions. It is necessary to involve subjects who have certain resources or otherwise contribute to the solution of the relevant problems in the management of the network. In addition, there is a need to consider the interests of all stakeholders in order to achieve legitimacy. This is quite natural, but there are two challenges that must be taken into account. First, it is a challenge to involve all powerful actors in situations of asymmetric distribution of interdependencies, which leads to the fact that some of them will not consider the implementation of real cooperation in their interests. Second, it is a challenge caused by an asymmetric distribution of interests, where commercial resource extraction interests prevail among local private actors and local governments, who are also important resource owners, and environmental conservation interests prevail among external

stakeholders, who are also stakeholders. Sustainable development policy crosses the boundaries of political sectors as well as the boundaries between the public and private sectors, i.e. sustainable development is cross-functional. It also crosses the boundaries of territorial jurisdictions, whether local, regional or national. So, the sustainable development goals are at the intersection of different jurisdictions, different sectors of governance, and different levels of governance. Thus, the realization of these goals represents a significant challenge for the coordination and integration of the actions of many actors, accordingly, it is necessary to create complex institutional structures such as management networks.

Keywords: *public administration, governance, local development, sustainable development, management networks.*

REFERENCES

1. Hajer, M., Wagenaar, H. (Eds.) (2003). Introduction: Deliberate Policy Analysis. *Understanding Governance in the Network Society*, 1-30. Cambridge: Cambridge University Press.
2. Hooghe, L., Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, no. 97, 233-243.
3. Hovik, S., Vabo, S.I. (2015). Local Councils as Democratic Meta-Governors? Analysing Networks Dealing with Border Crossing Natural Resources in Norway. *Scandinavian Political Studies*, no. 28, 257-275.
4. Jessop, B. (2012). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
5. Klausen, J.E., Sweeting, D. (2004). Legitimacy and Community Involvement in Governance. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (Eds.). *Urban Governance and Democracy*. London: Routledge.
6. Lafferty, W.M. (2014). Governance for sustainable development: lessons and implications. *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar.
7. Lundquist, L. (2004). Integrating Swedish Water Resource Management: a multi-level governance trilemma. *Local Environment*, 9, 413-424.
8. Peters, B.G., Pierre, J. (2000). *Governance. Politics and the State*. St. Martin's Press: New York.
9. Scharpf, F. (2019). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
10. Schmitter, P.C. (2012). Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in Multilevel Context". J.R. Grote, B. Gbikpi (Eds.). *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske + Budrich.

The article was received by the editors 22.05.2022.

The article is recommended for printing 19.06.2022.

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-04>

УДК 004.01

Євген Олександрович Живило

кандидат наук з державного управління,
начальник кафедри зв'язку та автоматизованих систем управління
Інституту забезпечення військ (сил) та інформаційних технологій
Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, м. Київ, Україна
<https://orcid.org/0000-0003-4077-7853>

ДИФІНІЦІЙНІ ПРОБЛЕМАТИКИ СФЕР КРИПТОГРАФІЧНОГО ТА ТЕХНІЧНОГО ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ, КІБЕРЗАХИСТУ І ПРОТИДІЇ ТЕХНІЧНИМ РОЗВІДКАМ

Анотація. Сьогодні виконання заходів кіберзахисту інформаційно-комунікаційних систем і об'єктів критичної інфраструктури держави, протидія та реагування на комп'ютерні інциденти та кібервпливи – залишається одним з серйозних завдань у сфері інформаційної безпеки та кібербезпеки держави.

Визначаючи напрями зовнішньополітичної діяльності України у галузі кібербезпеки, Стратегією встановлено, що Україна активізує свою участь і партнерство в міжнародних процесах стандартизації та сертифікації у сфері кібербезпеки, збільшить свою “присутність” в міжнародних, регіональних та інших органах та інститутах стандартизації, організаціях, що займаються розробленням стандартів та сертифікацією цієї сфери в геополітичному сенсі.

Виходячи з необхідності наукового обґрунтування інституційних засад розвитку системи кібербезпеки, на особливу увагу заслуговують питання розроблення стандартів у сферах нових ІТ-технологій (зокрема щодо штучного інтелекту, хмарних баз даних, квантових обчислень і комунікацій) та базової архітектури Інтернету.

Здійснений огляд проблемного поля дослідження свідчить про те, що в цілому мережа Інтернет повинна бути всеохопною та відкритою, технології які в ній підтримуються та застосовуються повинні орієнтуватися на людину, її базові свободи, гарантувати відповідний нейтралітет до її приватного життя, забезпечувати її конфіденційність у кіберпросторі, а будь-які обмеження повинні здійснюватися лише відповідно до законів та нормативів (стандартів). Позиція України полягає в тому, що користування тими, чи іншими технологічними процесами мають бути законними та безпечним, відповідно до існуючих етичних норм.

Чинні законодавчі та підзаконні акти держави, чинні національні стандарти, в тому числі і ті, що розроблювались та впроваджувались були сформульовані з врахуванням перспективних напрямів розвитку механізмів інституціонального забезпечення системи кібернетичної безпеки та ґрунтувались на євроатлантичному досвіді. Це дозволило доволі ефективно імплементувати їх до нормативно-правової бази України.

Як цитувати: Живило Є. О. Дифініційні проблематики сфер криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту і протидії технічним розвідкам. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 46–58. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-04>

In cites: Zhyvylo, Ye.O. (2022). Defining issues of cryptographic and technical information security, cybersecurity and countering technical intelligence. *State Formation*, 1(31), 46–58. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-04> [in Ukrainian]

© Живило Є. О., 2022

Попри це, під час аналізу й узагальнення теоретичних підходів до сутності та змісту деяких визначень експерти дійшли до відповідної нормативно-правової колізії, а саме, що національні стандарти містять вимоги у частково аналогічних сферах життєдіяльності українського суспільства, тільки з іншими назвами, наприклад: “інформаційна безпека”, “безпека інформаційних технологій”, а також “кібербезпека”.

Отже, автором детально розглянуто теоретичну та практичну значущість означеного проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо стандартизації у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам” за ініціативою народних депутатів України Федієнко О. П., Клочко А. А. та інших, реєстраційний № 6568 від 28 січня 2022 р. (перше читання).

Тому, спираючись на введену в дію Стратегію кібербезпеки, яка набрала чинності 28.08.2021 р. і очевидно що у процесі досягнення визначених нею цілей потрібен системний підхід, питання законодавчого регулювання та стандартизації у сфері кіберзахисту і визначення конкретного суб’єкта стандартизації за даним напрямком діяльності є вкрай важливими.

Ключові слова: кіберзагрози, національна система кібербезпеки, стандартизація, спроможності національної системи кібербезпеки, нормативно-правовий акт, нормативний документ.

Постановка проблеми. Розвиток механізмів інституціонального забезпечення функціонування організаційних структур, підготовка та ведення активних дій в кібернетичному просторі, а також відповідних питань організації діяльності органів військового управління всіх рівнів, їх взаємодія та забезпечення здійснюється відповідно до Стратегії кібербезпеки і є одним із пріоритетів у системі національної безпеки України. Визначено, що реалізація пріоритету із забезпечення кібербезпеки буде здійснюватися шляхом посилення спроможностей національної системи кібербезпеки для протидії кіберзагрозам у сучасному безпековому середовищі.

Розбудова національної системи кібербезпеки здійснюється відповідно до визначених управлінських функцій основних суб’єктів на засадах стримування та кіберстійкості, при цьому питання взаємодії між суб’єктами сектору безпеки і оборони держави здійснюються шляхом виконання стратегічних завдань, спрямованих на досягнення визначених цілей.

Для досягнення визначених Стратегією кібербезпеки стратегічних цілей Україна, зокрема, повинен забезпечуватись:

– постійний перегляд та оновлення вимог щодо кіберзахисту об’єктів критичної інфраструктури та об’єктів критичної інформаційної інфраструктури з урахуванням сучасних міжнародних стандартів з питань кібербезпеки;

– розроблення національних стандартів у сфері кібербезпеки, організаційних та технічних вимог, що стосуються безпеки застосунків, мобільних пристроїв, робочих станцій, серверів і мереж, моделей хмарних обчислень, з урахуванням європейських та міжнародних стандартів;

– залучення на регулярній основі представників наукових установ, громадських організацій та незалежних експертів у сфері кібербезпеки до розроблення проектів нормативно-правових актів, нормативних документів та стандартів у цій сфері;

– поглиблення співпраці з Міжнародним союзом електрозв'язку у сферах кібербезпеки та електронних комунікацій, зокрема з питань стандартизації за цими складовими (у рамках міжнародного співробітництва у сфері кібербезпеки, спрямованого, передусім, на забезпечення незалежності і державного суверенітету, відновлення територіальної цілісності України) [1].

Тому теоретичні підходи до визначення сутності та змісту положень та їх змістовного навантаження, забезпечення правових рамок для функціонування системи кібербезпеки, усвідомлення необхідності щодо питань розроблення стандартів у сфері інформаційно-комунікаційних систем та технологій є вкрай об'єктивною проблематикою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Водночас, стандартизація у сферах кіберзахисту, криптографічного та технічного захисту інформації, протидії технічним розвідкам є дуже специфічною, передбачає визначення спеціальної термінології, вимог до систем документації, процесів та процедур управління, дії, взаємодії суб'єктів забезпечення кібербезпеки між собою та з іншими суб'єктами як державної, так і приватної форми власності. Об'єкти стандартизації кіберзахисту, криптографічного та технічного захисту інформації, протидії технічним розвідкам є значно ширшими ніж об'єкти стандартизації, на які розповсюджується дія Закону України “Про стандартизацію”.

Забезпечення кіберзахисту критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, реалізується в переважній більшості шляхом побудови комплексних систем захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах і напряму пов'язаним із криптографічним та технічним захистом інформації в цих системах [1].

Стандартизація і нормативне регулювання у сферах технічного та криптографічного захисту інформації є невід'ємним практичним елементом кіберзахисту і їх необхідно розглядати в одній площині регулювання та застосування. Однак, використання загальних правил Закону України “Про стандартизацію” щодо унормування та сталого визначення у сферах кіберзахисту, криптографічного та технічного захисту інформації, протидії

технічним розвідкам не дає можливості повною мірою створити правові основи для подолання викликів та загроз для національної безпеки і оборони держави в умовах стрімкого розвитку новітніх чи нешаблонних технологій для протидії перевазі супротивника у військовій силі.

Адже проблеми дослідження сталого функціонування об'єктів критичної інфраструктури держави, порядку запобігання кіберінцидентам, виявлення та захист від кібератак, ліквідацію їх наслідків, відновлення сталості і надійності функціонування комунікаційних, технологічних систем можна вирішити й вирішувати надалі тільки за умов тісної взаємодії всіх зацікавлених представників держави і суспільства.

Невирішені частини проблеми. Впевнено можливо стверджувати, що проектом Закону передбачено внесення змін до Закону України “Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України”, якими вводяться терміни “стандартизація криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам”, “стандарт криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам” і “орган стандартизації криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам”. Також передбачено внесення змін до частини другої статті 2 Закону України “Про стандартизацію”, відповідно до яких стандартизація у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам не регулюється цим Законом.

Тому, враховуючи запропоновані зміни в існуючу законодавчу нормативно-правову базу та аналізуючи наукові джерела та інші матеріали і прогнози, завдання щодо здійснення стандартизації у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам буде покладено на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України. В цьому ракурсі зазначений суб'єкт наділяється повноваженнями визначати орган стандартизації криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам з числа науково-дослідних, науково-виробничих та інших установ і організацій Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України [1].

За цих умов є вкрай важливо коректно та логічно обґрунтовано виокремити питання стандартизації у сферах кіберзахисту, криптографічного та технічного захисту інформації, протидії технічним розвідкам в окрему сферу регулювання, що забезпечить якісне, деталізоване і всеохоплююче нормативне

регулювання цих сфер з урахуванням сучасних міжнародних стандартів з питань кібербезпеки.

Метою статті є теоретичне узагальнення та надання пропозицій, щодо вирішення наукового завдання, яке полягає в обґрунтуванні оновлення правових засад здійснення кібербезпекової політики, державного регулювання у сфері інформатизації, телекомунікацій та захисту інформації, створення сучасної системи стандартизації норм та правил у системі кібербезпеки України.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні Україна проходить тяжкі випробування, на тлі військової окупації Російською Федерацією території України. Ситуація стрімко загострюється, ворог руйнує життєво важливі об'єкти інфраструктури, загрожує життю цивільного населення. Створення правових, економічних та управлінських механізмів реалізації конституційних прав нашого суспільства є одним з головних завдань держави.

Розглядаючи проєкт Закону України реєстраційний № 6568 “Про внесення змін до деяких законів України щодо стандартизації у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам” слід зауважити, що його автори доволі змістовно та обґрунтовано проаналізували стан і проблеми національного нормативно-правового та організаційного забезпечення у сфері захисту інформації та кібербезпеки.

Регулювання діяльності у зазначеній сфері суспільних відносин здійснюється відповідно до існуючої нормативно-правової бази, а саме:

Закон України “Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України”;

Закон України “Про стандартизацію”;

Закон України “Про основні засади забезпечення кібербезпеки України”;

Закон України “Про захист інформації в інформаційно – телекомунікаційних системах”;

Стратегія кібербезпеки України, затверджена Указом Президента України від 26.08.2021 № 447.

В цілому сутність проєкту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо стандартизації у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам” зводиться до розгляду питань стандартизації тільки у таких сферах, як “криптографічний та технічний захист інформації, кіберзахист, протидія технічним розвідкам”.

При цьому, додаткової уваги з боку наукової спільноти потребує поглиблений аналіз питань щодо змісту і класифікації, за класами та групами і сферою застосування, існуючого нормативно-правового поля за напрямком інформаційної та кібернетичної безпеки, які реалізовані у вимогах Національного класифікатору України “Український класифікатор нормативних документів НК 004:2020” (який є ідентичним щодо International Classification for Standards (ICS), 2015, Seventh edition (Міжнародний класифікатор стандартів, 2015, сьоме видання). Відтак, до його складу включено стандарти і нормативні документи у галузях “криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам” (табл. 1) [5]:

Таблиця 1

Ієрархічний класифікатор

Table 1

Hierarchical classifier

Ієрархічний класифікатор	Сфера застосування
35	ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ
35.020	Інформаційні технології (ІТ) взагалі
	<i>* Охоплює також загальні аспекти устаткування інформаційних технологій</i>
35.030	Безпека інформаційних технологій
	<i>* Охоплює також шифрування</i>
35.040	Кодування інформації
	<i>* Охоплює також кодування аудіо-інформації, зображень, мультимедійної та гіпермедійної інформації, штрихового кодування тощо</i>
	<i>* Методи забезпечення в галузі інформаційних технологій, див. 35.030</i>

Зокрема, в рамках групи “35.030 Безпека інформаційних технологій” в Україні введено велику кількість національних стандартів, які адаптовані до стандартів Європейського Союзу та стосуються як сфер “криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам”, так і, наприклад, сфер “інформаційна безпека”, “безпека інформаційних технологій” та “кібербезпека”. При цьому, в Україні, у сфері стандартизації, не визначено співвідношення термінів “криптографічний захист інформації”, “технічний захист інформації”, “протидія технічним розвідкам” із термінами міжнародних стандартів, таких як, наприклад, “інформаційна безпека”, “безпека

інформаційних технологій” та “кібербезпека”. Також, в Україні, у сфері стандартизації, не проведено адаптацію термінів “криптографічний захист інформації”, “технічний захист інформації”, “протидія технічним розвідкам” до термінологічної бази існуючих міжнародних стандартів, а також не визначене співвідношення між “сферою кіберзахисту” та “сферою кібербезпеки”.

У міжнародних стандартах не використовуються безпосередньо терміни “криптографічний захист інформації”, “технічний захист інформації”, “протидія технічним розвідкам”. Відповідно, спершу, ніж вводити зазначену термінологію до Законодавства у сфері стандартизації, спочатку слід гармонізувати терміни “криптографічний захист інформації”, “технічний захист інформації”, “протидія технічним розвідкам” із вимогами міжнародних стандартів Європейського Союзу у сферах “інформаційна безпека”, “безпека інформаційних технологій” та “кібербезпека”. Діючі нормативно-правові документи в Україні які адаптовані із стандартами Європейського Союзу ДСТУ (таблиці 2) [5].

Таблиця 2

Вимогами міжнародних стандартів Європейського Союзу у сферах “інформаційна безпека”, “безпека інформаційних технологій” та “кібербезпека”

Table 2

The requirements of international standards of the European Union in the fields of "information security", "information technology security" and "cyber security"

№ з/п	Реєстраційний індекс документа	Сфера застосування
1	ДСТУ ISO/IEC TR 19791:2015	Інформаційні технології. Методи захисту. Оцінювання безпеки операційних систем
2	ДСТУ ISO/IEC 15946-1:2015	Інформаційні технології. Методи захисту. Криптографічні методи на основі еліптичних кривих. Частина 1. Загальні положення
3	ДСТУ CWA 14167-1:2015	Вимоги безпеки до управління сертифікатами електронних підписів. Частина 1. Системні вимоги безпеки
4	ДСТУ ISO/IEC 18033-2:2015	Інформаційні технології. Методи захисту. Алгоритми шифрування. Частина 2. Асиметричні шифри
5	ДСТУ ISO/IEC 27000:2019	Інформаційні технології. Методи захисту. Система управління інформаційною безпекою. Огляд і словник
6	ДСТУ ISO/IEC 27007:2018	Інформаційні технології. Методи захисту. Настанова щодо аудиту систем керування інформаційною безпекою
7	ДСТУ ISO/IEC 18045:2015	Інформаційні технології. Методи захисту. Методологія оцінювання безпеки ІТ

Окреме введення у сферу стандартизації на законодавчому рівні тільки таких сфер, як: “криптографічний захист інформації”, “технічний захист інформації”, “кіберзахист”, “протидія технічним розвідкам”, без розгляду безпосередньо пов’язаних із ними сфер, таких як “електронні комунікації”, “інформаційна безпека” та “кібербезпека”, суперечить, наприклад вимогам частини 3 статті 8 Закону України “Про основні засади забезпечення кібербезпеки України”, де, зокрема зазначено [2]:

“3. Функціонування національної системи кібербезпеки забезпечується шляхом:

1) вироблення і оперативної адаптації державної політики у сфері кібербезпеки, спрямованої на розвиток кіберпростору, досягнення сумісності з відповідними стандартами Європейського Союзу та НАТО;

2) створення нормативно-правової та термінологічної бази у сфері кібербезпеки, гармонізації нормативних документів у сфері електронних комунікацій, захисту інформації, інформаційної безпеки та кібербезпеки відповідно до міжнародних стандартів, зокрема стандартів Європейського Союзу та НАТО;

3) встановлення обов’язкових вимог інформаційної безпеки об’єктів критичної інформаційної інфраструктури, у тому числі під час їх створення, введення в експлуатацію, експлуатації та модернізації з урахуванням міжнародних стандартів та специфіки галузі, до якої належать відповідні об’єкти критичної інформаційної інфраструктури;

7) функціонування системи аудиту інформаційної безпеки, запровадження кращих світових практик і міжнародних стандартів з питань кібербезпеки та кіберзахисту”.

Тому обґрунтовуючи дієвість визначених шляхів функціонування національної системи кібербезпеки та проблеми на напрямку її становлення і розвитку, введення нового терміну “орган стандартизації криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам” є передчасним і таким, що не відповідає вимогам єдиного понятійного апарату та чітким критеріям міжнародних стандартів Європейського Союзу.

Введення у сферу стандартизації на законодавчому рівні, зокрема, словосполучення “стандартизація у сфері кіберзахисту” без урахування “стандартизації у сфері кібербезпеки”, а також терміну “орган стандартизації криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам – науково-дослідна, науково-виробнича чи інша установа

або організація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України [6], до функцій якого віднесено розроблення, прийняття, внесення змін, скасування, відновлення дії, оприлюднення, запровадження та застосування стандартів криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам”, який містить вимогу щодо безпосередньої належності такого органу стандартизації тільки до Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, суперечить, наприклад, вимогам Плану реалізації Стратегії кібербезпеки України, що схвалений рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року “Про План реалізації Стратегії кібербезпеки України”, яке уведено в дію Указом Президента України від 1 лютого 2022 р. № 37/2022. У розділі “Ціль К.3. Безпечні цифрові послуги”, пункт 65 цього Плану має таку редакцію[4]:

“65. Розробити національні стандарти у сфері кібербезпеки, організаційні та технічні вимоги, що стосуються безпеки застосунків, мобільних пристроїв, робочих станцій, серверів і мереж, моделей хмарних обчислень, з урахуванням європейських та міжнародних стандартів”.

При цьому, відповідальними за виконання визначена не тільки Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а ще й Міністерство економіки України та основні суб'єкти національної системи кібербезпеки.

У той же час, до сфери управління Міністерства економіки України належить “Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості”. А згідно до вимог розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 1163-р “Про визначення державного підприємства, яке виконує функції національного органу стандартизації”, державне підприємство “Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості” виконує функції національного органу стандартизації (зокрема, наприклад, в рамках групи стандартизації “35.030 Безпека інформаційних технологій”). Також, вважається недоцільним судження, що тільки установа або організація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України може виконувати функції органу стандартизації у сферах, що розглядаються в проєкті Закону. За різними, окремими, науковими напрямками, різні науково-дослідні та навчальні центри мають, наприклад, різний рівень акредитації, а також фахівців і науковців різного рівня підготовки.

На підтвердження зазначеного, наприклад, у розділі “Ціль В.2. Формування нової моделі відносин у сфері кібербезпеки” вищевказаного “Плану реалізації Стратегії кібербезпеки України”, пункт 77 має таку редакцію [3]:

“77. Залучати на регулярній основі представників наукових установ, громадських організацій та незалежних експертів у сфері кібербезпеки до розроблення проектів нормативно-правових актів, нормативних документів та стандартів у цій сфері.

Відповідальні за виконання: Кабінет Міністрів України, Національний координаційний центр кібербезпеки, основні суб’єкти національної системи кібербезпеки”.

Також, у розділі “Ціль В.3. Прагматичне міжнародне співробітництво” вищевказаного “Плану реалізації Стратегії кібербезпеки України”, пункт 88 має таку редакцію:

“88. Поглибити співпрацю з Міжнародним союзом електрозв’язку у сферах кібербезпеки та електронних комунікацій, зокрема з питань стандартизації у цих сферах.

Відповідальні за виконання: Адміністрація Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації”.

Отже, підсумовуючи слід погодитись, що деталізоване і всеохоплююче нормативне регулювання у сферах кіберзахисту [1], технічного та криптографічного захисту інформації, протидії технічним розвідкам з урахуванням сучасних міжнародних стандартів з питань кібербезпеки є вкрай важливим.

Тому створення умов для регулювання питань стандартизації у сферах кіберзахисту, криптографічного та технічного захисту інформації, протидії технічним розвідкам актами спеціального законодавства є суттєвим завданням. Розробка та впровадження правових основ для подолання викликів та загроз національній безпеці держави в умовах стрімкого розвитку цифрових технологій та виникнення кіберзагроз забезпечить дієву вертикаль нормативного та стандартизованого регулювання взаємовідносин в цілому.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На підставі цього робиться висновок про те, що уточнення механізмів регулювання питань стандартизації у сферах кіберзахисту, криптографічного та технічного захисту інформації, протидії технічним розвідкам актами спеціального законодавства є вкрай важливим питанням.

При цьому, в розглянутому проекті Закону існує ряд труднощів у визначенні чіткого змістовного навантаження запропонованого понятійного апарату. Відтак, окреме введення механізмів стандартизації на законодавчому рівні тільки таких сфер, як: “криптографічний захист інформації”, “технічний захист інформації”, “кіберзахист”, “протидія технічним розвідкам”, без розгляду безпосередньо пов’язаних із ними набагато ширшого спектру дій на теоретичному та практичному рівні таких галузей, як “електронні комунікації”, “інформаційна безпека” та “кібербезпека” дозволить уникнути певних труднощів щодо розбіжностей у існуючій та опрацьовуючій єдиній понятійно-категоріальній основі держави.

Наступне, статус, повноваження та призначення “Українського науково-дослідного і навчального центру проблем стандартизації, сертифікації та якості” безпосередньо передбачає виконання функцій національного органу стандартизації у відповідних сферах, що набагато вагомніше, ніж правові основи організації та діяльності Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України.

Отже, прийняття проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо стандартизації у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам” реєстраційний № 6568 від 28 січня 2022 р. має суттєвий характер щодо створення правових основ для подолання викликів та загроз національній безпеці держави в умовах стрімкого розвитку цифрових технологій та виникнення кіберзагроз за умов його коректного переопрацювання, внесенням відповідних змін у зміст та тлумачення понятійного апарату.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про криптографічний та технічний захист інформації : пояснювальна записка до Проекту Закону України реєстраційний № 6568 від 28.01.2022 р. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GI06877A.html (дата звернення: 10.04.2022).
2. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text> (дата звернення: 16.04.2022).
3. Про Стратегію кібербезпеки України : Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України" від 14 травня 2021 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#Text> (дата звернення: 18.04.2022).
4. Про План реалізації Стратегії кібербезпеки України : Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України" від 30 грудня 2021 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37/2022#Text> (дата звернення: 18.04.2022)
5. Про прийняття нормативних документів України, гармонізованих з міжнародними та європейськими нормативними документами, скасування національних стандартів України (із змінами) : Наказ ДП "Український науково-дослідний і навчальний центр проблем

стандартизації, сертифікації та якості" від 18.12.2015 р. № 193. URL : <https://docs.dtkr.ua/download/pdf/1041.73996.6> (дата звернення: 15.04.2022).

б. Про внесення змін в деякі закони України відносно стандартизації в сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, протидії технічним розвідкам: Проект Закону України реєстраційний № 6568 від 28.01.2022 р. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/II06877A.html (дата звернення: 15.04.2022).

Стаття надійшла до редакції 10.05.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 06.06.2022 р.

Zhyvylo Ye. O.

PhD in Public Administration,

Head of the Department of Communications and Automated Control Systems of the Institute of Troops (Forces) and Information Technologies of the Ivan Chernyakhovsky National University of Defense of Ukraine, Kiev, Ukraine

<https://orcid.org/0000-0003-4077-7853>

DEFINING ISSUES OF CRYPTOGRAPHIC AND TECHNICAL INFORMATION SECURITY, CYBERSECURITY AND COUNTERING TECHNICAL INTELLIGENCE

Abstract. Today, the implementation of measures for cybersecurity of information and communication systems and critical infrastructure of the state, countering and responding to computer incidents and cyber influences - remains one of the major tasks in the field of information security and cybersecurity of the state.

Defining the directions of Ukraine's foreign policy in the field of cybersecurity, the Strategy establishes that Ukraine will intensify its participation and partnership in international processes of standardization and certification in the field of cybersecurity, increase its "presence" in international, regional and other standardization bodies and institutes and certification of this area in the geopolitical sense.

Based on the need for scientific substantiation of the institutional framework for the development of cybersecurity, special attention should be paid to the development of standards in the field of new IT technologies (including artificial intelligence, cloud databases, quantum computing and communications) and basic Internet architecture.

The review of the problem field of research shows that in general the Internet should be comprehensive and open, the technologies supported and used in it should be focused on the person, his basic freedoms, guarantee neutrality to his privacy, ensure his privacy in cyberspace, and any restrictions should be carried out only in accordance with laws and regulations (standards). Ukraine's position is that the use of certain technological processes should be legal and safe, in accordance with existing ethical standards.

Current laws and regulations of the state, current national standards, including those developed and implemented, have been formulated taking into account promising areas of development of mechanisms for institutional support of cyber security and based on Euro-Atlantic experience. This allowed them to be implemented quite effectively in the regulatory framework of Ukraine.

Nevertheless, during the analysis and generalization of theoretical approaches to the essence and content of some definitions, experts came to the appropriate legal conflict, namely that national standards contain requirements in partially similar areas of Ukrainian society, only with other names, such as: "information security", "information technology security", and "cybersecurity".

Thus, the author considers in detail the theoretical and practical significance of the draft Law of Ukraine "On Amendments to Some Laws of Ukraine on Standardization in the Areas of

Cryptographic and Technical Protection of Information, Cyber Security, Counteraction to Technical Intelligence” at the initiative of MPs Fedienko O.P., Klochko A. and others, registration number 6568 of “28” January 2022 (first reading).

Therefore, based on the implemented Cyber Security Strategy, which entered into force on 28.08.2021 and it is obvious that in the process of achieving its goals requires a systematic approach, the issue of legislation and standardization in cyber security and defining a specific subject of standardization in this area is extremely important.

Keywords: *cyber threats, national cybersecurity system, standardization, capabilities of the national cybersecurity system, normative legal act, normative document.*

REFERENCES

1. Pro kryptohrafichnyi ta tekhnichniy zakhyst informatsii: poiasniuvalna zapyska do Proektu Zakonu Ukrainy reiestratsiinyi № 6568 vid 28.01.2022 r. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GI06877A.html.

2. Pro osnovni zasady zabezpechennia kiberbezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>.

3. Pro Stratehiiu kiberbezpeky Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 travnia 2021 roku. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#Text>.

4. Pro Plan realizatsii Stratehii kiberbezpeky Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 30 hrudnia 2021 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37/2022#Text>.

5. Pro pryiniattia normatyvnykh dokumentiv Ukrainy, harmonizovanykh z mizhnarodnymy ta yevropeiskymy normatyvnymy dokumentamy, skasuvannia natsionalnykh standartiv Ukrainy (iz zminamy): Nakaz DP «Ukrainskyi naukovo-doslidnyi i navchalnyi tsentr problem standartyzatsii, sertyfikatsii ta yakosti» vid 18.12.2015 r. № 193. URL : <https://docs.dtkr.ua/download/pdf/1041.73996.6>.

6. Pro vnesennia zmin v deiaki zakony Ukrainy vidnosno standartyzatsii v sferakh kryptohrafichnoho ta tekhnichnoho zakhystu informatsii, kiberzakhystu, protydii tekhnichnym rozvidkam: Proekt Zakonu Ukrainy reiestratsiinyi № 6568 vid 28.01.2022 r. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI06877A.html.

The article was received by the editors 10.05.2022.

The article is recommended for printing 06.06.2022.

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-05>

УДК 351.862.4

*Віталій Станіславович Кропивницький**кандидат технічних наук, докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України, м. Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-3527-7283>*

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті охарактеризовано особливості системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах. Визначено ефективність і результативність системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Визначено проблемні аспекти й суперечності існуючої системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Виокремлено організаційні, нормативно-правові, економічні, соціальні, екологічні й інші аспекти системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, які потребують удосконалення. Надано пропозиції щодо напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України. З'ясовано шляхи вирішення проблем і розв'язання суперечностей системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в сучасних умовах глобальних викликів і ризиків.

Ключові слова: *публічне управління та адміністрування, цивільний захист, механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, Державна служба з надзвичайних ситуацій України, Кодекс цивільного захисту України.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах спостерігаються помітні зміни в середовищі, яке оточує людство: російська військова агресія проти України; пандемія коронавірусу; глобальне потепління; антропогенне втручання в довкілля, що прогресує; виникнення нових загроз, що викликані воєнними й терористичними діями; а також природні стихійні явища, спричинені кліматичними змінами. Тому однією з найважливіших функцій держави є забезпечення безпеки територій, громадян і суспільства в цілому в умовах надзвичайних ситуацій. Оперативно й ефективно відреагувати, а ще

Як цитувати: Кропивницький В. С. Напрями вдосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 59–67. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-05>

In cites: Kropyvnytskyi, V.S. (2022). Directions for improving the mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine. *State Formation*, 1(31), 59–67. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-05> [in Ukrainian].

краще, передбачити і запобігти – це завдання, що стоїть перед системою публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, у тому числі в Україні [6].

На жаль, побудова й функціонування сучасної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, яке здійснює відповідну діяльність щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня пожежної безпеки країни тощо, не завжди забезпечує високу ефективність і результативність її діяльності, яке потребує відповідного вдосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питань ефективності й результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні і визначенню напрямів удосконалення механізмів її функціонування присвячена значна кількість досліджень таких українських учених як Бойко О., Бутівченко С., Волянський П., Майстро С., Талан І., Труш О. та ін. [1 – 3; 8]. Однак чимало питань щодо визначення напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні для підвищення результативності й ефективності її функціонування в сучасних умовах глобальних викликів і ризиків залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в сучасних умовах глобальних викликів і ризиків.

Виклад основного матеріалу. У реалізації важливої для суспільства функції запобігання і подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей і завдань у сфері безпеки територій, людини й суспільства в цілому, першочергову роль відіграють існуючі механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які не завжди є ефективними й результативними. Тому надзвичайно актуальними є питання побудови нової ефективної і результативної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, яка відповідає існуючим викликам і ризикам сьогодення.

Важливим напрямом удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є запровадження комплексного механізму передбачення можливих ризиків і наслідків, що виникають у ході

перетворень та реформ у зазначеній сфері (одночасність, проведення кількох реформ, які можуть суперечити одна одній, неврахування принципу поступовості проведення відповідних перетворень, шаблонність адміністративно-організаційних і методичних підходів, «сліпе» копіювання існуючого іноземного досвіду, невідповідність і неузгодженість нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, малопоінформованість громадськості, нівелювання та неврахування трансформаційних процесів на нижчих рівнях організації влади) для їх локалізації, ліквідації і запобігання подальшому переростанню у загрози [2].

Загальновідомо, що Україна проголосила вступ до ЄС і НАТО одним із стратегічних питань державної політики (і про цей вибір яскраво свідчить внесення відповідних змін до Конституції України) [7]. Тому в сучасних умовах державна політика України, яка спрямована на вступ до ЄС і НАТО має передбачати відповідну зміну не тільки політичних, економічних, соціальних, а й безпекових, екологічних та інших аспектів розвитку нашої держави. Зазначений вектор розвитку нашої країни потребує відповідних реформ щодо вдосконалення існуючих механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Ключові завдання органів публічної влади всіх рівнів полягають у тому, щоб, спираючись на існуючу інституційно-правову систему, використовуючи й удосконалюючи відповідні механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, а також мобілізувавши наявні ресурси (людські, територіальні, адміністративно-організаційні, матеріально-технічні, фінансові тощо), забезпечити виконання визначених норм, правил, процедур міжінституційної координації та співробітництва ключових виконавців і стейкхолдерів у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України з метою вирішення відповідних завдань, а саме запобігання й ліквідація надзвичайних ситуацій та кризових явищ.

Пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС є адаптація законодавства нашої країни до європейських стандартів і відповідного вдосконалення нормативно-правового механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, адже Угода про асоціацію передбачає імплементацію нашою країною 482 директив і регламентів Європейського Союзу в межах 108 завдань для сектора «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» [5].

До того ж разом з Європейським Союзом визначено сфери спільного інтересу, які безпосередньо стосуються екології та довкілля, і, опосередковано,

сфери цивільного захисту: розвиток архітектури кліматичного врядування, розробка Українського зеленого курсу, який визначить ціль із досягнення кліматичної нейтральності країни з урахуванням її особливостей та спроможностей [5].

Це вимагає запровадження науково обґрунтованих заходів, які гарантували б відповідність українського законодавства праву, що формується в межах Європейського Союзу. Тому підготовка кваліфікованих фахівців у сфері цивільного захисту зі знанням європейського права є важливою складовою удосконалення системи публічного управління та адміністрування в зазначеній сфері. Достатній науковий і фаховий потенціал дасть можливість пришвидшити процес злиття законодавств, забезпечити його якість і сформувати єдині підходи, стратегію та пріоритетні напрями удосконалення відповідних механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Сприйняття європейського права, реформування системи публічного адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з правовими стандартами й загальними принципами західного права сприятимуть розвитку України, у тому числі у сфері цивільного захисту.

Також, на наш погляд, під час розроблення й перегляду стандартів вищої освіти всіх рівнів за спеціальностями, пов'язаними зі сферою цивільного захисту, необхідно забезпечення європейських вимог до освітніх програм із зазначених питань, а також забезпечення підвищення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань цивільного захисту, у тому числі шляхом проведення курсів перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з використанням сучасних методів, форм і засобів навчання.

Як уже зазначалося, важливим напрямом подальшого вдосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має стати інтеграція України до НАТО, тобто забезпечення входження нашої країни до європейського безпекового простору, а отримання на цій основі статусу повноправного членства в Північно-атлантичному альянсі, має стати одним із пріоритетів державної політики України у сфері цивільного захисту. Тому з метою реалізації стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в НАТО і забезпечення його підтримки з боку українських громадян необхідно на загальнодержавному рівні забезпечити всебічне інформування українського суспільства про державну політику в напрямку євроатлантичної інтеграції, у тому числі у сфері цивільного захисту, шляхом включення цього

питання до навчальних програм, залучення незалежних експертів, зокрема представників дослідницьких центрів, громадських об'єднань і міжнародних партнерів до планування, моніторингу й оцінювання виконання національних програм щодо досягнення критеріїв членства в НАТО, у т.ч. стосовно питань, які стосуються сфери цивільного захисту.

Головною метою проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань європейської та євроатлантичної інтеграції є підвищення рівня обізнаності українського суспільства щодо змісту реформ і особливостей процесу європейської інтеграції у контексті виконання чинної Угоди про асоціацію між Україною і ЄС та інших спільних нормативно-правових документів в умовах євроатлантичної інтеграції нашої країни. Адже тільки посередництво, переговори й пошук консенсусу, врегулювання можливих конфліктів, організація обміну інформацією з зацікавленими сторонами і налагодження зворотного зв'язку дозволять державі заручитися підтримкою абсолютної більшості населення у питаннях всебічної підтримки євроінтеграційних і євроатлантичних прагнень України та сприятимуть підвищенню ефективності й результативності публічного управління та адміністрування, у тому числі у сфері цивільного захисту.

Окрім того, на державному рівні необхідно запровадити постійний моніторинг результативності державної політики у сфері цивільного захисту, який мають здійснювати органи державної влади у тісній співпраці з представниками інститутів громадянського суспільства. Формою контролю є проведення комплексних соціологічних досліджень, які мають відбуватися постійно та виконуватися на єдиній методологічній основі. Зазначені соціологічні дослідження дозволять розуміти наскільки діяльність органів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту всіх рівнів з інформування громадян відображаються на розумінні українцями сутності та змісту цивільного захисту, особливостей запобігання, протидії та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та кризових явищ.

У цілому, до основних напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах доцільно віднести такі:

– виправлення існуючих прорахунків у системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту процесом навчання громадян України відповідним діям в умовах надзвичайних ситуацій та кризових явищ, адже населення ще не готове належним чином реагувати на існуючі сучасні

виклики та ризики у питаннях попередження та протидії надзвичайним ситуаціям і кризовим явищам;

– поглиблення процесів євроатлантичної інтеграції, адже НАТО є військово-політичною основою сучасної системи європейської безпеки та стабільності, в т.ч. у питаннях цивільного захисту шляхом: реформування системи ДСНС з метою підвищення взаємосумісності підрозділів ДСНС з підрозділами відповідних органів держав – членів НАТО та ЄС; здійснення спільних заходів у сфері гуманітарного розмінування; розвиток єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту; оцінка ризиків виникнення надзвичайних ситуацій; дотримання принципів гендерної рівності у сфері цивільного захисту;

– створення європейського хаба авіаційної безпеки, що передбачає, зокрема, побудову Ситуаційного центру моніторингу, який аналізуватиме супутникові термознімки, а отримана інформація дозволить ліквідувати стихію на ранній стадії;

– збільшення кількості добровільних пожежних команд, особливо в сільській місцевості;

– ініціювання та сприяння на державному рівні проєкту щодо створення супутникової мережі – групи з низькоорбітальних супутників для збору інформації для прогнозування стихійних лих і моніторингу надзвичайних ситуацій, враховуючи той факт, що Україна є космічною державою;

– створення спеціальної системи сповіщення в Україні, яка передбачає інформування при необхідності всіх громадян про надзвичайні ситуації в країні в режимі реального часу на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;

– проведення масштабної кампанії з інформування населення про мінні загрози шляхом: проведення семінарів з підвищення рівня кваліфікації вихователів, вчителів, викладачів закладів освіти, які проводять навчання з мінної небезпеки; надання макетів мін і вибухонебезпечних предметів для наочного навчання безпечної поведінки дітей та дорослих; ознайомлення зі Стандартом протимінної діяльності з інформування про мінну небезпеку, який населення зможе застосовувати для збереження свого життя і здоров'я [1; 3; 4; 8; 9].

Отже, для ефективного та результативного удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, на наш погляд, не достатньо лише визначення загального євроінтеграційного та

євроатлантичного курсу розвитку держави, в т.ч. у сфері цивільного захисту, необхідно конкретизувати цілі державної політики, як поточні, так і на довгострокову перспективу, а також сформулювати відповідні пріоритети та напрацювати моделі та механізми координації інституцій та інститутів, що мають відігравати провідну роль у питаннях подальшого реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, у сучасних умовах існуючих глобальних викликів та ризиків особливого значення набуває побудова дієвої та результативної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні шляхом удосконалення існуючих механізмів її реалізації (у т.ч. через внесення відповідних змін до Кодексу цивільного захисту України), їх адаптації до європейського законодавства в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України, активного міжнародного співробітництва, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бойко О. А. Державне управління у сфері цивільного захисту: грані міжнародного співробітництва в контексті євроінтеграції України. *Ефективність державного управління*. Вип. 1 (58). Ч. 1. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 123–130.
2. Бутівщенко С. В. Пріоритетні напрями європейської інтеграції України та механізми їх регулювання. Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. / [І.В. Артёмов, В.Д. Бакуменко, В.Д. Бондаренко та ін.]. Ужгород : Ліра, 2009. С. 139–161.
3. Волянський П. Б., Талан І. С. Організаційно-правове забезпечення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. Вид-во ТОВ «ДКС-центр», 2015. № 5. С. 86–91. URL: <http://www.investplan.com.ua/?n=5&y=2015>.
4. Денис Монастирський презентував пріоритетні напрями діяльності МВС. URL: <https://zk.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/14673.html>.
5. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2015-2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/aa-implementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf>.
6. Кодекс цивільного захисту України : Закон України № 5403-VI від 02.10.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
7. Конституція України. *ВВР України*. 1996. № 30. С. 381–418.
8. Майстро С. В., Труш О. О. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2014. № 2 (46). С. 210–218.
9. Співробітництво ДСНС з НАТО у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру у 2020–2021 роках (станом на травень 2021 року). URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Evroatlantichna-integraciya.html>.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 10.06.2022 р.

Kropyvnytskyi V. S.

PhD in Technical sciences, Doctoral student,

Educational, Research and Production center

of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv, Ukraine

<https://orcid.org/0000-0002-3527-7283>

DIRECTIONS FOR IMPROVING THE MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE

Annotation. The article describes the features of the system of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine in modern conditions. The efficiency and effectiveness of the system of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine is determined. The problematic aspects and contradictions of the existing system of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine are identified. The organizational, normative-legal, economic, social, ecological and other aspects of the system of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine, which need improvement, are singled out. Suggestions are given on ways to improve the mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection in the context of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine. The ways of solving problems and resolving the contradictions of the system of public management and administration in the sphere of civil protection in the current conditions of global challenges and risks are clarified.

Construction and operation of a modern system of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine, which carries out appropriate activities to protect the population and territories from emergencies, ensuring the required level of fire safety does not always ensure high efficiency and effectiveness of its activities. This requires appropriate improvement of the mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection.

Ukraine has declared accession to the EU and NATO as one of the strategic issues of public policy that will contribute to the transformation of public management and administration in the sphere of civil protection. This is evidenced by the introduction of appropriate amendments to the Constitution of Ukraine.

Thus, in the current conditions of existing global challenges and risks, it is especially important to build an effective and efficient system of public management and administration of the process of educating the population of Ukraine in civil protection by improving existing mechanisms for its implementation (including by amending the Civil Protection Code), their adaptation to European legislation in the context of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine, active international cooperation in this area.

Keywords: *public management and administration, civil protection, mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection, State Emergency Service of Ukraine, Civil Protection Code of Ukraine.*

REFERENCES

1. Boiko, O.A. (2019). Derzhavne upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu: hrani mizhnarodnoho spivrobitnytstva v konteksti yevrointehratsii Ukrainy [Public administration in the sphere of civil protection: aspects of international cooperation in the context of Ukraine's European integration]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 1 (58), ch. 1, 123–130 [in Ukrainian].
2. Butivshchenko, S.V. (2009). Priorytetni napriamy yevropeiskoi intehratsii Ukrainy ta mekhanizmy yikh rehuliuвання. [Priority directions of European integration of Ukraine and mechanisms for their regulation]. *Mekhanizmy rehuliuвання intehratsiinykh protsesiv v Ukraini: navch. posib.* Artomov, I.V., Bakumenko, V.D., Bondarenko, V.D. ta in. (Eds.). Uzhhorod: Lira, 139–161 [in Ukrainian].

3. Volianskyi, P.B., Talan, I.S. (2015). Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia navchannia naseleння diiam u nadzvychainykh sytuatsiakh. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 5, 86–91. Vyd-vo TOV «DKS-tsentr». URL : <http://www.investplan.com.ua/?n=5&y=2015> [in Ukrainian].

4. Denys Monastyrskyi prezentuvav priorytetni napriamy diialnosti MVS [Denis Monastyrsky presented the priority areas of the Ministry of Internal Affairs]. URL: <https://zk.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/14673.html> [in Ukrainian].

5. Zvit pro vykonannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom 2015-2020 [Report on the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union 2015-2020]. URL : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/aa-implementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf> [in Ukrainian].

6. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Code of Civil Protection of Ukraine]: Zakon Ukrainy № 5403-VI vid 02.10.2012 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

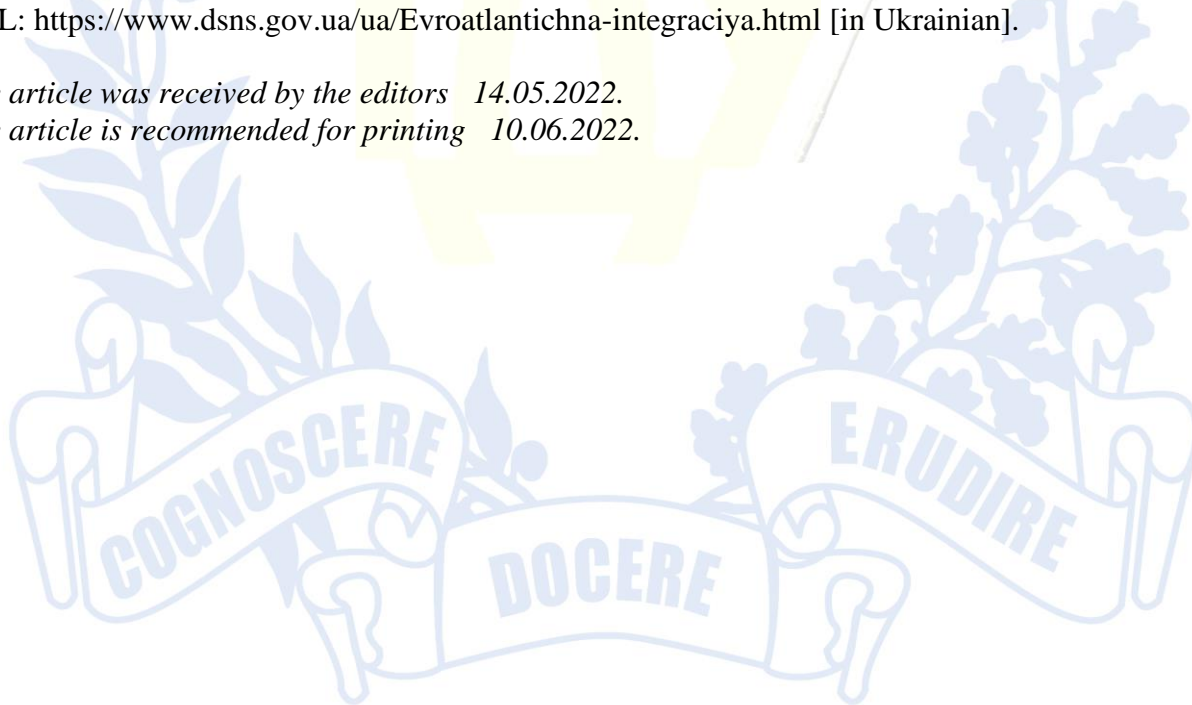
7. Konstytutsiia Ukrainy [Konstitucia Ukraini]. (1996). *VVR Ukrainy*, 30, 381–418.

8. Maistro, S.V., Trush, O.O. (2014). Normatyvno-pravovyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia systemoiu tsyvilnoho zakhystu v Ukraini [Normative-legal mechanism of public administration of the civil defense system in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Pressing Problems of Public Administration*, 2 (46), 210–218. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr" [in Ukrainian].

9. Spivrobotnytstvo DSNS z NATO u sferi planuvannia na vypadok nadzvychainykh sytuatsii tsyvilnoho kharakteru u 2020–2021 rokakh (stanom na traven 2021 roku) [Cooperation of the SES with NATO in the field of planning for civil emergencies in 2020–2021 (as of May 2021)]. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Evroatlantichna-integraciya.html> [in Ukrainian].

The article was received by the editors 14.05.2022.

The article is recommended for printing 10.06.2022.



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-06>

УДК 351.21

Богдан Юрійович Куц

*аспірант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування
ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-9009-3970>*

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СУСПІЛЬСТВА У ПИТАННІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ХАРКІВСЬКОГО РЕГІОНУ

Анотація. Проаналізовано особливості взаємодії інститутів публічної влади та суспільства у питанні екологічної безпеки Харківського регіону. Зокрема, узагальнено наукові уявлення щодо взаємодії інститутів публічної влади та суспільства у питанні екологічної безпеки територій сільських громад та виокремлено їх особливості, наведено приклади по Харківській області.

Ключові слова: *публічна влада, суспільство, екологічна безпека, території сільських громад, Харківська область.*

Постановка проблеми. Проблематика екологічної безпеки надзвичайно актуальна для сільських територій України та Харківщини, зокрема. На стійкість екосистеми України впливає група різноманітних факторів: катастрофічне забруднення повітря, води, ґрунтів. Це обумовлено надмірним скупченням об'єктів хімічної та нафтогазової промисловості, Чорнобильською аварією у 1986 р., проблемністю виробництва боєприпасів, їх зберігання та знищення тощо.

Утім, не лише в Україні, але й в інших країнах світу спостерігаються ознаки глобальної екологічної кризи. Незважаючи на величезні наукові досягнення, на високий рівень нових технологій, екосистеми різних країн світу достатньо вразливі з точки зору екологічної безпеки.

В Україні спостерігається нераціональне використання природних ресурсів, водних басейнів, сільськогосподарських земель [3].

Як цитувати: Куц Б. Ю. Особливості взаємодії інститутів публічної влади та суспільства у питанні екологічної безпеки Харківського регіону. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 68–76. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-06>

In cites: Kuts, B.Y. (2022). Features of interaction of public authorities and society on the issue of ecological safety of Kharkiv region. *State Formation*, 1(31), 68–76. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-06> [in Ukrainian]

© Куц Б. Ю., 2022

Система поводження з побутовими та промисловими відходами є неефективною. Бойові дії, що спричинені російською агресією та тривають на східних територіях України з 2014 р., також спричиняють негативний вплив на екологічний стан довкілля [5].

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Теоретичні та практичні аспекти публічного управління взаємодії інститутів публічної влади та суспільства досліджували науковці різних галузей знань, зокрема: Е. Афонін, В. Бакуменко, Т. Бельська, Т. Бутирська, І. Лопушинський, В. Мартиненко, В. Сичова, Ю. Сурмін та ін. У той же час особливості взаємодії інститутів публічної влади та суспільства у питанні екологічної безпеки територій, Харківської області зокрема, висвітлена в науковій літературі ще не повною мірою.

Метою статті є узагальнення наукових уявлень щодо взаємодії інститутів публічної влади та суспільства у питанні екологічної безпеки територій Харківського регіону та виокремлення її особливостей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Територія Харківщини суттєво потерпає від забрудненості повітря, ґрунтів, води тощо. Питання забрудненості річок також є великою проблемою для території Харківського регіону. Адже Харківська область має надзвичайно низьку забезпеченість водними ресурсами, посідаючи 24 місце серед областей України за цим показником [9, с. 10].

На жаль, в останні роки спостерігається катастрофічне забруднення річки Уди, яка є притокою найбільшої ріки Харківщини – Сіверського Дінця. Водні ресурси річки Уди використовуються багатьма територіальними громадами сільських територій Харківщини. Річка Уди зазнавала найбільшого антропогенного навантаження через скид забруднених вод. Саме тому в останні роки на Харківщині відбулося багато екологічних протестних акцій, пов'язаних із забрудненням цієї річки.

У цілому, екологічні проблеми призвели до активізації громадських рухів на захист довкілля в Україні та на Харківщині, зокрема. Втім, досить часто зустрічалися випадки, коли владні органи сільських територій ігнорували ініціативи громадськості у питанні захисту екосистеми.

Відповідно, набуває важливості проблема формування ефективних практик взаємодії між органами влади та громадськістю задля успішності екологічних ініціатив на сільських територіях.

Екологічна безпека територій сільських громад надзвичайно важлива для сучасної України. Під екологічною безпекою мається на увазі відсутність

небезпечних загроз і для людини, і для довкілля. Задля безпечності довкілля законодавством встановлюються певні критерії, стандарти, нормативи, у відповідності з якими оцінюється стан навколишнього середовища. Мова йде насамперед про відсутність забрудненості довкілля (його чистоту), про його ресурсомісткість (невиснаженість), про екологічну стійкість та ін.

Екологічна безпека є одним із найвищих пріоритетів для життєдіяльності людини. На жаль, в Україні, як зазначається в «Стратегії національної безпеки України»: «погіршуються середовище життєдіяльності, якість повітря, питної води, продуктів харчування, що впливає на життя та здоров'я людей» [5].

Україна займає 60 місце у світі відповідно до Індексу екологічної ефективності (Environmental Performance Index). Згідно з цим Індексом, найгірші показники становлять такі категорії: «якість атмосферного повітря, умови для збереження біорізноманіття, стан екосистемних послуг, санітарія та управління відходами» [1].

В Україні спостерігається доволі критична ситуація з перероблення та утилізації тих відходів, які спричиняють екологічні загрози. Так, «щороку утворюється близько 500 млн. тонн різних відходів (промислових, небезпечних, побутових, відходів виробництва продукції сільського господарства тощо); обсяги накопичення відходів – більш як 13 млрд. тонн» [Там само]. Адже, як наголошують Н. Статівка і М. Бублій, держава повинна опікуватися діяльністю в напрямі підвищення якості життя й поліпшення соціальних показників, збільшуючи соціальну спрямованість стратегічних планів, використовуючи наявні інструменти і підходи [4, с. 19].

Негативний вплив на екологічний стан довкілля спричиняють також бойові дії, що виникли внаслідок російської агресії, та тривають на східних територіях України з 2014 р. [5], а з 24 лютого 2022 р. перейшли в активну гарячу фазу вже на багатьох територіях України. Так, тільки з 2014 по лютий 2022 рр. через збройну агресію Російської Федерації проти України, згідно з даними ООН, «зруйновані екосистеми на території щонайменше 530 тис. га, у тому числі у 18 природоохоронних територіях загальною площею 80 тис. га» [1]. Території Донецької та Луганської областей знаходяться на порозі екологічної катастрофи. Причиною цьому є забруднення ґрунту, води, повітря, що сталося через затоплення вугледобувних підприємств на окупованих територіях України. Неконтрольоване затоплення шахт призводить до погіршення якості питної води, до небезпечного забруднення підземних вод.

Критична ситуація з екологічною безпекою територій сільських громад спостерігається також на Харківщині. Сільські території Харківської області потерпають від забрудненості повітря, ґрунтів, води тощо.

Найбільше забруднюють атмосферне повітря Харківщини підприємства, що займаються постачанням електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря – 70,93 тис. тонн. На другому місці у регіоні по викидах забруднених речовин в атмосферне повітря – підприємства добувної промисловості та підприємства з розроблення кар'єрів: 12,59 тис. тонн [9, с. 10].

Проблемними є й питання радіаційної безпеки для територій Харківської області. Радіація здійснює вплив на здоров'я людини за рахунок дії іонізуючого випромінювання, яке спричинене штучними та природними джерелами іонізуючого випромінювання (ДІВ). На кінець 2020 р. на території Харківської області знаходилося 355 підприємств, організацій та установ, які використовують штучні ДІВ (джерела іонізуючого випромінювання): у промисловості та науково-дослідних установах – 65, у лікувально-профілактичних закладах – 290. Штучні джерела іонізуючого випромінювання найчастіше використовують у медичних закладах. Станом на 31.12.2020 р. у Харківській області було зареєстровано 2 478 одиниць штучних джерел іонізуючого випромінювання (ДІВ), з них ізотопних ДІВ – 1 001 одиниць, пристроїв, що генерують іонізуюче випромінювання – 1 477 одиниць [9, с. 150-151]. Окрім того, на Харківщині є пункти захоронення радіоактивних відходів, зокрема, «Об'єднання «РАДОН».

Для територій сільських громад Харківщини доволі важливими є водні ресурси, забрудненість яких, на жаль, досить висока.

Харківська область розташована на вододілі двох річкових басейнів: Дону (річка Сіверський Донець), що займає приблизно 2/3 території, та Дніпра, що займає 1/3 території регіону [9, с. 10].

Ріка Сіверський Донець є найбільшою річкою Харківщини. У Харківській області шість середніх річок: Оскіл, Уди, Лопань, Мерла, Оріль, Самара. Решта річок області відноситься до категорії малих.

Харківська область має надзвичайно низьку забезпеченість водними ресурсами та посідає 24 місце серед областей України за цим показником (1,8 % від загальних водних ресурсів України з урахуванням припливу від суміжних територій) [9, с. 10]. Тому важливо не допускати забруднення річок.

Проблема забруднення річок Харківщини переважно полягає в тому, що майже всі очисні споруди працюють з відхиленнями. Очисні споруди міст, які є

центрами територіальних громад сільських територій (Ізюм, Чугуєв, Богодухів, Красноград, Первомайський, Балаклія, Валки, Зміїв) вже давно потребували реконструкції або капітального ремонту. Внаслідок цього недостатньо очищені води скидаються до річок Сіверський Донець, Уди, Мерла, Харків, Берестова, Оріль, Мжа [9, с. 192], що негативно впливає на територію Харківщини.

Останніми роками спостерігається катастрофічне забруднення річки Уди, яка є притокою найбільшої річки Харківщини – Сіверського Дінця. Річка Уди зазнавала найбільшого антропогенного навантаження через скид забруднених вод. Саме тому в останні роки на Харківщині відбулося багато екологічних протестних акцій, пов'язаних із забрудненням цієї річки.

Притоками річки Уди є дві річки: Лопань та Харків, що протікають через мегаполіс-мільйонник – місто Харків. Водні ресурси річки Уди використовуються різними територіальними громадами Харківщини.

Проблема забрудненості річки Уди багатоаспектна. Так, у річку Уди потрапляють скиди з міських очисних споруд № 2 (Безлюдівська станція біологічної очистки) [9, с. 192]. Ці скиди формують вміст азоту амонійного, азоту нітритного, нафтопродуктів в річці Уда [8, с. 193].

Окрім зазначених проблем, в останні роки значною проблемою для річки Уди став скид неочищених стічних вод з Темнівської виправної колонії № 100. Забруднення річки Уди пов'язане з діяльністю підприємства з переробки пластикових пляшок на вторсировину, в якому працюють ув'язнені Темнівської виправної колонії [7]. Темнівська виправна колонія розташована недалеко від берега річки Уди.

Забруднення річки пластиком спостерігається на територіях трьох територіальних громад Харківщини з 2015 р.: на сьогодні це Зміївська, Безлюдівська та Новопокровська територіальні громади. Відсутність фільтрів попереднього очищення для викидів спричиняє катастрофічне забруднення і річки, і сільських територій. Мешканці сільських територій, що розташовані біля річки Уди, перед владними органами періодично висували вимоги, щоб у Темнівській виправній колонії на підприємстві терміново встановили очисні фільтри. Також мешканці вимагали розчистити річку від відходів пластику.

Означена ситуація призвела до активізації громадських рухів на захист річки Уди на Харківщині. Втім, зустрічалися випадки, коли владні органи певним чином ігнорували ініціативи громадськості у питанні захисту екосистеми. Це призвело лише до посилення екологічних протестних акцій з боку громадськості.

Врешті, перевірки діяльності підприємства з переробки пластику стали вимагати представники органів влади трьох сільських територіальних громад на Харківщині – Зміївської, Безлюдівської та Новопокровської.

Комісія екологічної інспекції у березні 2021 р. здійснила перевірку діяльності підприємства з переробки пластику у Темнівській виправній колонії. Крім того, було взято проби води з річки Уди екологами, яких запросила ініціативна група. Виявилося, що річка Уди засмічена у багатьох місцях. Причому, багато відходів накопичується саме біля виправної тюремної установи – Темнівської колонії.

Оскільки з боку органів місцевої влади не спостерігалось активних дій щодо усунення екологічних загроз, пов'язаних із забрудненням річки Уди, знову стала протестувати громадськість. Так, 13.05.2021 р. відбувся пікет біля Регіонального управління кримінальних покарань, якому підпорядковується Темнівська виправна колонія. Учасники пікету заявили, що саме підприємство виправної колонії скидає пластик в річку Уди. У Темнівській виправній колонії цього й не заперечували: у них існують проблеми з каналізацією.

У травні 2021 р. на річці Уди утворився цілий «острів» зі сміття біля селища Бабаї. Волонтери організували акцію «Чисті Уди» для розчищення річки від «островів» сміття. Це сміття волонтери розчищали у травні 2021 р. три суботи поспіль. «Понад 20 тонн сміття дістали з річки», – зазначив організатор акції, громадський активіст Артем Приходько [8].

Черговий екологічний пікет відбувся вже під приміщенням Харківської обласної адміністрації 10 червня 2021 р. Саме в цей день відбувалося пленарне засідання сесії Харківської обласної ради. Тому еко-активісти прагнули звернути увагу владних органів на засмічення шкідливими речовинами річки Уди, через що страждають прилеглі території. Зокрема, вони вимагали звернутися місцевим органам влади до Міністерства юстиції України з вимогою виділити кошти на очисні споруди для Темнівської виправної колонії [6].

Врешті, через постійний тиск громадськості, влада стала реагувати на ситуацію забруднення річки Уди. У Харківській обласній раді 03.08.2021 р. відбулося засідання робочої групи з вирішення проблемних питань щодо забруднення річки [11]. Також робоча група розглянула питання, які стосуються чистоти водних ресурсів Харківщини.

Під час засідання було зазначено, що постійна комісія Харківської обласної ради з питань екології підтримала питання проведення моніторингу природних ресурсів на території області. Зокрема, мова йшла про те, щоб моніторинг здійснювати за допомогою супутникового спостереження.

Проблема забруднення річки Уди також розглядалася депутатами Харківської обласної ради на засіданні комісії з питань екології у вересні 2021 р. Згідно з інформацією від органів обласної прокуратури, було порушено кримінальне провадження щодо трьох працівників Темнівської виправної колонії, – заявив Голова комісії Олександр Кухар [10]. Також було зазначено, що виділено державні кошти на розробку попереднього проєкту реконструкції очисних споруд Темнівської виправної колонії.

Таким чином, представники органів влади пішли назустріч громадськості задля підтримки важливих екологічних ініціатив, які спрямовані на вирішення нагальних проблем із забезпечення екологічної безпеки для мешканців Харківщини.

У цілому, побудова ефективних комунікацій та співпраця органів влади Харківщини з мешканцями територіальних громад у питанні безпечності довкілля здатні створити умови для сталого розвитку сільських територій, адже ефективність комунікації між органами влади багато в чому зумовлена механізмами зворотного зв'язку між громадянами та владою [2, с. 33].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, проблематика екологічної безпеки для територій України та Харківської області, зокрема, є надважливою. Проблеми зміни клімату, атмосферного забруднення, забруднення річок, радіаційного забруднення внаслідок Чорнобильської аварії та ін. негативно впливають на стійкість екосистеми.

У вирішенні питань захисту довкілля набуває важливості взаємодія влади та суспільства, яка не завжди є ефективною. Останніми роками на Харківщині відбулося багато протестних акцій, пов'язаних із катастрофічним забрудненням річки Уди, яка зазнавала найбільшого антропогенного навантаження через скид забруднених вод. Врешті, представники органів влади пішли назустріч громадськості задля підтримки важливих екологічних ініціатив, які спрямовані на вирішення нагальних проблем із забезпечення екологічної безпеки для мешканців Харківського регіону. Відповідно, частково налагодився діалог між громадськістю та владними органами з приводу забруднення річки Уди. Втім, до ефективного вирішення проблеми ще далеко.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку побудови ефективних комунікацій та дієвих механізмів співпраці органів публічної влади з мешканцями територіальних громад у питанні безпечності довкілля, Харківщини зокрема, що сформує умови для сталого розвитку сільських територій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кабінет Міністрів України. *Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#n17>.
2. Михайловська О. В. Теоретичні аспекти комунікаційної взаємодії в науці публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 4. С. 32–37. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.20.04.04>
3. Остафійчук Я. Соціоекологічні проблеми розвитку сільських територій: сучасний вимір та перспективи вирішення. 2014. 3. С. 379–387. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20143\(107\)/sep20143\(107\)_379_OstafiychukYV.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20143(107)/sep20143(107)_379_OstafiychukYV.pdf).
4. Статівка Н. В., Бублій М. П. Генезис наукових уявлень про роль держави в управлінні соціально-економічним розвитком. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 4. С. 16–23. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.20.04.02>
5. Стратегія національної безпеки України. 2020. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
6. Суспільне. Новини. «Годі ховати голови в пісок»: під Харківською облрадою – потрійний пікет. 2021. URL: <https://suspilne.media/138060-godi-hovati-golovi-v-pisok-pid-harkivskou-oblradou-potrijnij-piket/>.
7. Суспільне. Новини. Забруднення річки Уди: екологи перевіряють діяльність цеху з переробки пластику в колонії. 2021. URL: <https://suspilne.media/117107-zabrudnenna-ricki-udi-ekologi-pereviraut-dialnist-cehu-z-pererobki-plastiku-v-kolonii/>.
8. Суспільне. Новини. Харків'яни третю суботу поспіль розчищають річку Уди. 2021. URL: <https://suspilne.media/134877-harkivani-tretu-subotu-pospil-rozcisaut-ricku-udi/>.
9. Харківська обласна державна адміністрація. Екологічний паспорт Харківської області на 2020 рік. 2021. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1110/110928/Attaches/ekologichniy_pasport_harkivskoyi_oblasti_za_2020_rik.pdf?sv.
10. Харківська обласна рада. Відбулось засідання комісії з питань екології. 2021. URL: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/27039-vidbulos-zasidannya-komisiji-z-pitan-ekologiji>.
11. Харківська обласна рада. Темнівська колонія припинила скидання нечистот в річку Уди. 2021. URL: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/26786-temnivska-koloniya-privinila-skidannya-nechistot-v-richku-udi>.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 21.06.2022 р.

Kuts B. Y.

Graduate student of the Department of Regional Management and Local Self-Government, Educational and Scientific Institute "Institute of Public Administration" of Kharkiv National University named after V.N. Karazin, Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-9009-3970>

FEATURES OF INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES AND SOCIETY ON THE ISSUE OF ECOLOGICAL SAFETY OF KHARKIV REGION

Annotation. Peculiarities of interaction between public authorities and society in the field of ecological safety of rural communities, Kharkiv region, in particular, scientific ideas on the interaction of public authorities and society in the field of ecological safety of rural communities and highlight their features, examples of Kharkiv region.

Keywords: public authority, society, ecological safety, territories of rural communities, Kharkiv region.

REFERENCES

1. Kabinet Ministriv Ukrainy. Stratehiia ekolohichnoi bezpeky ta adaptatsii do zminy klimatu na period do 2030 r. (2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#n17>.
2. Mykhailovska, O.V. (2020). Teoretychni aspekty komunikatsiinoi vzaiemodii v nauksi publicznego upravlinnia [Theoretical Aspects of Communication Interaction in the Science of Public Administration]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of Public Administration*, 4, 32–37. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.20.04.04> [in Ukrainian].
3. Ostafiichuk, Ya. (2014). Sotsioekolohichni problemy rozvytku silskykh terytorii: suchasnyi vymir ta perspektyvy vyrishennia. 3, 379–387. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20143\(107\)/sep20143\(107\)_379_OstafiychukYV.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20143(107)/sep20143(107)_379_OstafiychukYV.pdf) [in Ukrainian].
4. Stativka, N.V., Bublil, M.P. (2020). Henezys naukovykh uiavlenn pro rol derzhavy v upravlinni sotsialno-ekonomichnym rozvytkom [Genesis of Scientific Ideas About the Role of the State In Managing Socio-Economic Development]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of Public Administration*, 4, 16–23. DOI: <https://doi.org/10.34213/tp.20.04.02> [in Ukrainian].
5. Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy (2020). Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> [in Ukrainian].
6. Suspilne. Novyny. (2021). «Hodi khovaty holovy v pisok»: pid Kharkivskoiu obradoiu – potriyni piket. URL: <https://suspilne.media/138060-godi-hovati-golovi-v-pisok-pid-harkivskou-obradou-potrijnij-piket/> [in Ukrainian].
7. Suspilne. Novyny. (2021). Zabrudnennia richky Udy: ekolohy pereviriaut diialnist tseku z pererobky plastyku v kolonii. URL: <https://suspilne.media/117107-zabrudnenna-richki-udi-ekologi-pereviraut-dialnist-cehu-z-pererobki-plastiku-v-kolonii/> [in Ukrainian].
8. Suspilne. Novyny. (2021). Kharkiviany tretiu subotu pospil rozchyshchaut richku Udy. URL: <https://suspilne.media/134877-harkiviani-tretu-subotu-pospil-rozcisaut-richku-udi/> [in Ukrainian].
9. Kharkivska oblasna derzhavna administratsiia. (2021). Ekolohichni pasport Kharkivskoi oblasti na 2020 rik. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/1110/110928/Attaches/ekologichniy_pasport_harkivskoyi_oblasti_za_2020_rik.pdf?sv [in Ukrainian].
10. Kharkivska oblasna rada. (2021). Vidbulos zasidannia komisii z pytan ekolohii. URL: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/27039-vidbulos-zasidannya-komisiji-z-pitan-ekologiji> [in Ukrainian].
11. Kharkivska oblasna rada. (2021). Temnivska koloniia prypynyla skydannia nechystot v richku Udy. URL: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/26786-temnivska-koloniya-prypynila-skydannya-nechystot-v-richku-udi> [in Ukrainian].

The article was received by the editors 21.05.2022.

The article is recommended for printing 21.06.2022.

КАДРОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-07>

УДК 351: 347.4

Дмитро Володимирович Гринь

аспірант кафедри публічної політики

ННІ «Інститут державного управління»

Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна

<https://orcid.org/0000-0003-1687-6923>

ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ РЕПУТАЦІЇ ТА ЧЕСТІ ПУБЛІЧНИХ ДІЯЧІВ: ДОСВІД УГОРЩИНИ

Анотація. У статті проаналізовано концептуальні підходи до розуміння поняття дифамації, її правового регулювання у європейському правовому полі. Досліджено проблемні питання захисту репутації та честі публічних діячів в сучасних умовах (на прикладі Угорщини). Проаналізовані їх вади та переваги. Зосереджено увагу на порівняльному огляді окремих питань, пов'язаних із захистом репутації та честі публічних діячів у кримінальному та цивільному законодавстві. Доведено, що формування якісного механізму регулювання дифамації в діяльності публічних діячів в Україні має відбуватися тільки на основі збалансування сильних та слабких сторін виявлених систем захисту від наклепу, враховуючи особливості українського менталітету.

Ключові слова: *дифамація, публічний діяч, захист репутації, відповідальність за наклеп, штраф, кримінальна відповідальність.*

Постановка проблеми. Правове регулювання дифамації, процедура доведення й відповідальності за неї у вітчизняному й зарубіжному науковому просторі останнім часом все більше набуває поширення. Отже, актуальність розгляду питань щодо захисту репутації та честі публічних діячів безперечна, а розвиток правового поля в цьому контексті дає змогу не полишати кривдників без покарання.

Як цитувати: Гринь Д. В. Особливості захисту репутації та честі публічних діячів: досвід Угорщини. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 77–86. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-07>

In cites: Hryn, D.V. (2022). Peculiarities of protecting the reputation and honor of public figures: Hungary experience. *State Formation*, 1(31), 77–86. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-07> [in Ukrainian].

Як показує практика, публічний сектор має сьогодні неабиякі проблеми з формуванням якісних комунікацій, тому розповсюдження безкарності наклепів тільки плодить прецеденти втраченої довіри, паплюження репутації не тільки окремих осіб, а іноді і цілих організацій. Підходи до забезпечення відповідальності за слова та дії різні від країни до країни, але мета одна – прищепити людям культуру поваги інших людей, їх прав та свобод, дотримання гігієни інформації, зокрема у соціальних мережах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання застосування відповідальності за дифамації у державному секторі знайшли своє відображення у дослідженнях науковців, зокрема, таких, як: Вовк П., Галаджун З., Романова А., Чернявський П., Соколова І., Твердохліб О. та ін. Окремих кримінально-правових аспектів захисту честі і репутації у юридичній науці в своїх дослідженнях торкалися Анісімов А., Грищук О., Житний О., Литвинов О., Мельник М., Підгородинський В., Стефанчук Р., Стремякова І., Церковна А. Але успіх впроваджуваних заходів залежить від обґрунтування їх доцільності та наслідків для публічної сфери. В таких умовах необхідним є критичне оцінювання заходів щодо захисту репутації, честі та гідності публічних діячів. Разом з тим окремі питання, які пов'язані з даною проблематикою, залишаються дискусійними та ще не достатньо дослідженими.

Метою статті є дослідження проблемних питань захисту репутації та честі публічних діячів в сучасних умовах (на прикладі Угорщини).

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в суспільстві інформація вважається одним із найважливіших атрибутів управлінської діяльності, оскільки вона одночасно виступає її основним засобом, інструментом і результатом, безпековим питанням. Збереження репутації та захист від наклепу є особливо динамічними в умовах цифровізації публічного управління.

У сучасній науковій літературі досить часто висловлюються пропозиції криміналізувати наклеп та пов'язані з ним завдання шкоди репутації та гідності. Для публічних діячів це може бути питанням не тільки особистим, а й професійним. Оскільки, як вже зазначалося, публічним діячем можна вважати тих суб'єктів, які активно впливають на вирішення проблемних питань у певній справі, коли зачіпаються суспільні інтереси. Через наклепи може також призупинятися і сама справа, якою ця людина опікується. Отже, дискусії про відповідальність за дифамацію не закінчуються. Для надання обґрунтованих рекомендацій в українській практиці слід розглянути досвід інших країн, зокрема Угорщини.

Цікавим є той факт, що європейська демократія і міжнародний досвід в цілому, мають тенденцію до декриміналізації дифамацій. Згідно з поправками, внесеними парламентом Болгарії у 1999 р. до кримінального кодексу як санкції за образу і наклеп застосовується лише штраф. У 2000 р. французький парламент взагалі скасував ув'язнення як покарання за наклеп та образу. А у 2003 р. дифамацію було вилучено з кримінального кодексу Словаччини. Так, поправки до законів про декриміналізацію дифамації ухвалено у 2001 р. в Гані, подібні зміни внесено у Боснії й Герцеговині, а також у Шрі-Ланці (2002 р.) та у Грузії (2004 р.). Європейським судом з прав людини, розглядаючи справи про дифамацію, по суті, перевіряється дотримання балансу між правом, передбаченим ст. 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя) та правом, передбаченим ст. 10 (свобода вираження поглядів) Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [1].

Частина країн збирається запровадити такі законодавчі зміни, а в окремих державах кримінальне законодавство про дифамацію в принципі пом'якшено й, як правило, більше не передбачає ув'язнення. За даними ОБСЄ вироби з позбавленням волі за «злочини через слово» мають місце лише у деяких пострадянських країнах, Східній Європі та країнах Балкан. Це зберігається в таких країнах як Польща, Чехія, Хорватія, Угорщина. Проте, слід відразу зазначити, що хоча відповідальність за наклеп і передбачена у кримінальному законодавстві, на практиці застосовується вкрай рідко.

Які ж особливості правового захисту честі та репутації в Угорщині. На підставі ст. VI Основного закону Угорщини кожна особа має право на свій захист. Хороша репутація та честь – це права особистості, які не можна відокремити одне від одного, але тісно взаємопов'язані.

У цивільному праві порушення репутації означає вчинення або поширення шкідливого, неправдивого факту, що стосується іншої особи, або правдивого факту з неправдивим підтекстом, що стосується іншої особи. Порушення честі означає висловлювання думки, яка може негативно вплинути на судження суспільства про цю особу і сформульована в неправомірно образливий спосіб (2013 р., Про Цивільний кодекс, ст. 2:45).

У кримінальному законодавстві ст. 226 Закону з 2012 р. (Кримінальний кодекс) передбачає, що оприлюднення (заява, поширення) будь-якого факту, здатного завдати шкоди честі, може призвести до відповідальності за злочин наклеп, тоді як ст. 227 забороняє використання виразів, здатних зашкодити честі інших. Наклеп може бути вчинений лише шляхом констатації фактів, тоді як честі можна зашкодити лише висловлюванням думок [2, с. 64].

На вимогу поширеної цифровізації відбувалися ще такі зміни. Поправка до Кримінального кодексу 2013 р. розширила визначення дифамації двома новими злочинами, заборонивши «створення звукових або відеозаписів, які можуть заподіяти шкоду честі», або «публікувати» таке. Причиною внесення поправок став відеоскандал, коли напередодні проміжних виборів до місцевих органів влади було створено фальшивий відеозапис, який намагався дискредитувати правлячу більшість: цей запис опублікувала головна новина порталу, який прийняв подання про хабарництво у відео за правду. Нові положення санкціонують лише навмисні дії (як щодо створення, так і публікації запису), тобто заподіяння шкоди честі інших із зловмисністю. Критика, спрямована на поправку, справді має слушний момент, оскільки попереднє загальне визначення дифамації та захисту честі також передбачало санкції за такі дії; однак, етична та сумлінна поведінка ЗМІ не підлягатиме санкції навіть за новими правилами. Санкціонованість недбалості, як це передбачено в початковому проекті, не фігурує в остаточному тексті акту, прийнятому парламентом, тобто кримінальне правопорушення залежить від умисного зловживання ЗМІ.

Правила, які коротко розглянуті вище, не містять жодних конкретних положень щодо публічних діячів чи обговорення громадських питань. Подібно до свободи слова, право на честь і добру репутацію також користується конституційним захистом, і протягом тривалого часу рівень захисту щодо окремих суб'єктів не був диференційований та знижений залежно від виду образливих для репутації висловлювань. Після 1989 р., – зміни політичного режиму, – поступово набуло поширення уявлення про те, що певні заяви, що стосуються публічних дебатів, які порушують репутацію чи честь громадських діячів, мають право на особливий захист.

Розглянемо, які ж заходи було вжито Конституційним Судом щодо захисту репутації та честі публічних діячів (період 1991–2004 рр.). Рішення ЦК № 48/1991 (IX. 26.) було першим трактуванням про захист репутації та честі громадських діячів. Це рішення було прийнято в рамках компетенції ЦК щодо тлумачення конституції, а не в рамках процесу контролю за нормами, і в ньому розглядалися, зокрема, конституційні питання щодо правового статусу Президента Республіки. Зазначалося, що особа Президента Республіки є недоторканною; окремий правовий акт забезпечує йому кримінально-правову охорону [3, с. 147]. ЦК також розглянув наслідки цього тексту щодо захисту репутації та честі.

Відповідно до рішення:

1) Пункт 1 ст. 31 Конституції не містить вказівок щодо обсягу кримінально-правової охорони, передбаченої в тексті. Вирішувати, чи поширювати сферу дії цієї спеціальної кримінально-правової охорони на життя, фізичну недоторканність, честь чи репутацію президента, належить на розсуд законодавця. Вирішувати характер цього захисту також належить на розсуд законодавця; наприклад, суворість або легкість покарання або переслідування за посадою справ, які в іншому випадку належали б до приватного обвинувачення, тощо.

Передбачаючи конкретні правила захисту честі, законодавець може так само вирішити застосувати суворіші санкції або надати більший пріоритет свободі критики службової діяльності осіб, які виконують державні функції. Якщо законодавець повинен забезпечити посилений захист честі та гідності Президента, Конституційний Суд зазначає, що це не може призвести до обмеження суті права на свободу вираження поглядів (п. 1, ст. 61). Здійснення права на свободу вираження поглядів, яке є необхідним у демократичному суспільстві, може бути обмежене лише в межах конституції.

На підставі цього рішення межі захисту честі та репутації Президента Республіки можуть бути навіть ширшими, ніж передбачені загальними правилами захисту цих прав, які поширюються на приватних осіб. Однак такий захист не може обмежувати саму сутність свободи думки.

Серйозним відступом від попереднього рішення стало рішення ЦК № 36/1994 (VI. 24.), де значно конкретніше передбачалися теоретичні основи питання. Рішення загрожувало тим особам, які вживають вирази, здатні зашкодити честі влади, більш суворе покарання, ніж передбачене за злочин наклеп, вчинений проти інших приватних осіб [4, с. 562]. Положення давало чудову можливість для ЦК роз'яснити свою теоретичну позицію щодо сутності свободи слова, одночасно ухвалюючи рішення щодо предмета, який розглядається. Таким чином, хоча конституційність захисту честі та репутації вищезазначених осіб за допомогою кримінального законодавства не може бути виключена, свобода слова може бути обмежена меншою мірою, порівняно з приватними особами, для захисту осіб, що здійснюють державні повноваження. Згідно з позицією ЦК, норма була неконституційною, оскільки:

– вона мала на меті покарання за наклеп (дифамацію), якщо потерпілий діє від імені державного органу, що явно суперечить принципам, представленим у усталеній практиці ЄСПЛ;

– у державних справах вона наказувала би покарати за висловлювання думок, які представляють ціннісні судження, що є непотрібним і непропорційним обмеженням конституційного основного права;

– що стосується повідомлення фактів, то не проводилася різниця між істинними та неправдивими твердженнями, а щодо останніх – між навмисно неправдивими і такими, які є неправдивими через недбалість у вигляді недотримання правил професії чи занять. Хоча лише щодо останнього свобода вираження поглядів може бути конституційно обмежена за допомогою інструментів кримінального права [4, с. 564].

Йдучи далі, Кримінальний кодекс визначив певні «конституційні вимоги» щодо застосовності кримінально-правових злочинів, пов'язаних із наклепом та завданням шкоди честі. Відповідно, висловлювання думки, що містить оціночне судження, є необмеженим у визначених предметах і справах, а констатація факту не може бути покарана, якщо винний не усвідомлював її неправдивості або не знав про це брехня через те, що вони не проявили належної обачності, якої можна було б від них очікувати [Там само, с. 565]. І хоча такий захист не є безмежним, у публічних дебатах до них має застосовуватися захід, визначений ЦК. Тим не менш, розмежування думок стало важливим фактором розмежування в подальшій судовій практиці.

Оцінка висловлювань, здатних порушити репутацію та честь, повинна розрізняти твердження про факти та висловлювання думки. У середині цих категорій можлива подальша диференціація на основі різних міркувань. Що стосується твердження про факти, то слід розрізняти правдиві факти (доказані в суді) і неправдиві факти (недоведені твердження). Що стосується неправдивих фактів, можна додатково розрізняти, з одного боку, твердження, зроблені навмисно або без належної обачності, що вимагається професійними правилами, що застосовуються до сторони, яка їх повідомляє, і, з іншого боку, твердженнями, зробленими відповідно до відповідні професійні правила.

Стосовно висловлювань думки, існує також різниця між думками, які мають фактичну основу, і думками, які виключають таке обґрунтування (думки, що виникають через гнів, відображають емоції або просто втілюють індивідуальні суб'єктивні оцінні судження). Враховуючи різні доктринальні порядки різних галузей права, певні відмінності виникають із застосуванням відповідних положень кримінального та цивільного права (таблиця).

Таблиця

Правова оцінка фактів та думок, висловлених щодо публічних діячів за
угорським законодавством

Table

Legal assessment of facts and opinions expressed about public figures under
Hungarian law

<i>Термін</i>	<i>Результат</i>	<i>Цивільне право</i>	<i>Кримінальне право</i>
<i>Констатація факту</i>	Правда (доведено)	Законні (у всіх випадках)	Законні, якщо докази є прийнятними (повідомлення відповідає суспільним інтересам або переконливим приватним інтересам)
	Помилкова	Порушує права	Порушує права
		Законним, якщо публікація була ненавмисною або не становила порушення професійної належної обачності (Рішення ЦК від 1994 р.)	
		Законним, якщо публікація була заснована на офіційному повідомленні суду, поліції, прокуратури	
<i>Думка</i>	Вона має фактичну основу	Законним, якщо фактична підстава доведена	Законні, якщо фактичні підстави доведені
			Законний у всіх випадках (Рішення ЦК від 1994 р.)
		Порушення, якщо фактична основа доведена, але твердження є крайнім, необґрунтовано шкідливим, непропорційно перебільшеним	
	Порушення, якщо фактична підстава неправдива (недоведена)		
	Фактична основа концептуально виключена (суб'єктивне оціночне судження)	Законним, якщо твердження не є екстремальним, необґрунтовано шкідливим або непропорційно перебільшеним	
			Законний у всіх випадках (Рішення ЦК від 1994 р.)
Порушує права, якщо заява є надзвичайною, необґрунтовано шкідливою або непропорційно перебільшеною			

Джерело: складено автором на основі положень [2, с. 63-64; 4, с. 561-568].

Наприклад, кримінальне законодавство не дозволяє автоматично доводити факти у справах про наклеп, але лише якщо їх оприлюднення було в суспільних інтересах або переконливих приватних інтересах. Тобто, згідно з вихідним положенням закону, навіть правдиві, але наклепницькі факти є правопорушеннями. Однак у судових позовах щодо публічних діячів наявність громадського інтересу на користь повідомлення є само собою зрозумілим.

Потім були спроби реформ законодавства Угорщини у 2009 р., 2012 та 2014 рр., але більшість змін, які пропонувалися, були відхилені з різною аргументацією.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Як витікає з проведеного дослідження, в Угорщині положення, що стосуються закріплення основних прав і свобод, а також їх гарантії отримали свою специфіку протягом великого шляху реформування. Рішенням ЦК № 7/2014 (III. 3.) може значно сприяти роз'ясненню цивільно-правової юриспруденції, оскільки намагається прояснити та вирішити проблему обмеженості думок, висловлених стосовно державних справ та громадських діячів, відкидаючи підхід 1994 р., застосований у кримінальному праві, який заявляє, що думки, як правило, не мають обмежень. Таким чином, рішення робить цінну спробу відокремити право на людську гідність і право на честь, а також дає частковий ключ до конституційної оцінки неправдивих констатацій фактів, пов'язаних з державними справами, посиляючись на відповідність (тест, що застосовується в цивільному праві). Ці наміри, а також критерій «добросовісності», який часто застосовують у справах про кримінальне право, можуть забезпечити стабільну основу для розсуду суддів, не ставлячи суддів до жорстких категорій і не позбавляючи їх завдання балансувати між протилежними інтересами.

Як результат – наявна своя специфіка, яка суттєво відрізняє її від подібних положень інших держав у Європі. Норми Конституції стосовно основних прав і свобод людини привертають увагу науковців як такі, в яких відображаються найсучасніші соціальні практики та загрози в цій сфері [2, с. 65]. Це і послужило причиною їх широкого обговорення і критику в професійних колах.

Отже, формування якісного механізму регулювання дифамації в діяльності публічних діячів в Україні має відбуватися тільки на основі збалансування сильних та слабких сторін виявлених систем захисту від наклепу, враховуючи особливості українського менталітету. При розгляді справ про захист репутації та гідності публічних діячів необхідно, подібно до

європейської практики, враховувати дві ключові обставини: по-перше, ступінь суспільного інтересу до поширеної інформації і, по-друге, ступінь публічності особи, щодо якої поширена розглянута інформація. Також, слід враховувати попередню поведінку зацікавленої особи, способи та обставини отримання інформації, її точність, форму і наслідки публікації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Громовий О. Захист репутації публічних осіб: практика українських судів і Європейського суду з прав людини. *Юридична фірма «GENTLS»*. 2021. URL: <https://web-fox.org/практичний-досвід-репутації-публічних-осіб-прак/> (дата звернення: 07.07.2022 р.).
2. Попович Т. П. Конституційний рівень закріплення прав і свобод людини (досвід Польщі та Угорщини). *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Серія Право. Вип. 53. Т. 1. С. 61–65.
3. Романова А. С., Чернявський П. В., Соколова І. О. Відповідальність за наклеп (дифамацію) в Україні та країнах світу. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* Вип. 90. Одеса: Гельветика, 2021. С. 145–152. DOI: <https://doi.org/10.328837/apdp.v0i90.3219>
4. Veeder V. V. The History and Theory of the Law of Defamation. I. *Columbia Law Review*. 1903. Vol. 3, № 8. P. 546–573.
5. Щур Н. О. Становлення громадянського суспільства в контексті сучасних викликів суспільного розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. № 17–18, 2020. URL: <http://www.investplan.com.ua/?n=17-18&y=2020>. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2020.17-18.96>

Стаття надійшла до редакції 18.05.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 15.06.2022 р.

Hryn D. V.

Postgraduate student of the Department of Public Policy, Educational and Scientific Institute "Institute of Public Administration" of Kharkiv National University named after V.N. Karazin, Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0003-1687-6923>

PECULIARITIES OF PROTECTING THE REPUTATION AND HONOR OF PUBLIC FIGURES: HUNGARY EXPERIENCE

Annotation. Paper analyzes conceptual approaches to understanding the concept of defamation, its legal regulation in the European legal field. The changes in the Hungarian legislation regarding defamation and the responsibility of citizens for its commission in relation to public figures are highlighted. The issues of reputation protection and protection against slander are especially relevant in the conditions of public administration digitalization.

The purpose of the paper was to study the problematic issues of protecting the reputation and honor of public figures in modern conditions (based on the example of Hungary).

The periods and features of the reforms regarding the provision of protection against defamation in the public sphere have been studied. Their disadvantages and advantages are analyzed. Attention is focused on a comparative review of certain issues related to the protection of the reputation and honor of public figures in criminal and civil legislation. In the legislation of

Hungary, provisions relating to the establishment of basic rights and freedoms, as well as their guarantees, received their specificity during the long path of reform. The result was the formation of its own specificity, which significantly distinguishes it from similar provisions of other European states. The norms of the Constitution regarding basic human rights and freedoms attract the attention of scientists as they reflect the most modern social practices and threats in this area. This was the reason for their wide discussion and criticism in professional circles.

It is proven that the formation of quality mechanism for regulating defamation in the activities of public figures in Ukraine should take place only on the basis of balancing the strengths and weaknesses of the identified defamation protection systems, taking into account the peculiarities of the Ukrainian mentality.

It is emphasized that when considering cases on the protection of the reputation and dignity of public figures, it is necessary to take into account two key circumstances: the degree of public interest in the disseminated information and the degree of person's publicity about whom the information is disseminated.

Keywords: *defamation, public figure, protection of reputation, liability for defamation, fine, criminal liability.*

REFERENCES

1. Hromovyi, O. (2021). Zakhyst reputatsii publichnykh osib: praktyka ukrainskykh sudiv i Yevropeiskoho sudu z prav liudyny [Protecting the reputation of public figures: the practice of Ukrainian courts and the European Court of Human Rights]. *Yurydychna firma «GENTLS»*. <https://web-fix.org/практичний-досвід-репутації-публічних-осіб-прак/> [in Ukrainian].
2. Popovych, T.P. (2018). Konstytutsiyni riven zakriplennia prav i svobod liudyny (dosvid Polshchi ta Uhorshchyny [Constitutional level of enshrining human rights and freedoms (experience of Poland and Hungary)]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii Pravo, vol. 53, 1, 61–65* [in Ukrainian].
3. Romanova, A.Ye. Cherniavskiy, P.V. and Sokolova, I.O. (2021). Vidpovidalnist za naklep (dyfamatsiiu) v Ukraini ta krainakh svitu [Liability for slander (defamation) in Ukraine and in countries around the world]. *Aktualni problemy derzhavy i prava, vol. 90, 145–152*. Odesa: Helvetyka. DOI: <https://doi.org/10.328837/apdp.v0i90.3219> [in Ukrainian].
4. Veeder, V.V. (1903). The History and Theory of the Law of Defamation. I. *Columbia Law Review, vol. 3, no. 8, 546–573*.
5. Shchur, N.O. (2020). Stanovlennia hromadianskoho suspilstva v konteksti suchasnykh vyklykiv suspilnoho rozvytku. *Investytsii: praktyka ta dosvid, no. 17–18*. URL: <http://www.investplan.com.ua/?n=17-18&y=2020>. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2020.17-18.96> [in Ukrainian].

The article was received by the editors 18.05.2022.

The article is recommended for printing 15.06.2022.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-08>

УДК 351

Микола Іванович Лахижа

*доктор наук з державного управління, професор,
Академія праці, соціальних відносин і туризму, м. Київ, Україна
<https://orcid.org/0000-0001-8676-4578>*

ПРОБЛЕМАТИКА ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА КОМУНІКАЦІЙ У ПОЛЬСЬКІЙ ІСТОРІОГРАФІЇ

Анотація. Автор статті продовжує вивчення процесу посткомуністичної трансформації в Польщі, зосередившись цього разу на аналізі досягнень польських вчених у вивченні проблематики надання публічних послуг і комунікацій публічної адміністрації. Обґрунтовується актуальність значного посилення уваги до проблем людини, зміни пріоритетів у відносинах громадянин-держав як нового вектору державної політики. Сьогодні в Україні актуальним для вивчення та впровадження залишається зарубіжний досвід надання публічних послуг та розвитку комунікацій, який розглянуто автором на прикладі Республіки Польща у висвітленні польських авторів.

Джерелом дослідження стали опубліковані праці польських авторів з питань публічних послуг і комунікацій, значна частина з яких доступна і в електронному форматі. Опрацьовано також відповідні нормативно-правові акти ЄС, Польщі та України, а також сайти органів публічної адміністрації та громадських інституцій Республіки Польща.

Висвітлення проблематики публічних послуг вченими Республіки Польща розкрито автором за такими напрямками: розгляд поняття «публічні послуги» та їх ролі в сучасному суспільстві; класифікація публічних послуг; публічні послуги в аспекті розвитку ринкової економіки та демократичної держави; копродукція як свідома участь громадян чи організацій громадянського суспільства в наданні публічних послуг; поняття інновацій та інноваційності при наданні публічних послуг; вузлові бар'єри на шляху удосконалення надання публічних послуг тощо.

Як цитувати: Лахижа М. І. Проблематика публічних послуг та комунікацій у польській історіографії. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 87–100. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-08>

In cites: Lakhizha, M.I. (2022). Problems of public services and communications in polish historiography. *State Formation*, 1(31), 87–100. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-08> [in Ukrainian].

Проблематика розвитку комунікацій розглядається з точки зору удосконалення співпраці публічної адміністрації з громадськістю та бізнесом, а також розвитку внутрішніх зв'язків. Виділено вузлові, на думку автора, публікації польських вчених, які узагальнено за такими формами: монографії, посібники, статті, наукові звіти, збірки кращого досвіду, методичні рекомендації, матеріали науково-практичних конференцій.

Проведена наукова розвідка стану висвітлення польськими вченими проблематики публічних послуг та комунікацій свідчить про зростання уваги до комплексного підходу, який передбачає сприйняття поліпшення публічних послуг та комунікацій у руслі удосконалення публічного управління.

Ключові слова: *Республіка Польща, Україна, європеїзація, публічна адміністрація, публічні послуги, комунікації, історіографія.*

Постановка проблеми. Європеїзація України передбачає значне посилення уваги до проблем людини, зміни пріоритетів у відносинах громадянин-держава. Цей новий вектор державної політики знайшов своє відображення у підготовці Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (2006) та низки інших документів, що удосконалюють систему надання публічних послуг.

Публічними послугами названо такі, що надаються органами державної влади (державні послуги), органами місцевого самоврядування (муніципальні послуги), підприємствами, що перебувають в їх управлінні. Адміністративні послуги визначено як юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою, важливу складову як державних, так і муніципальних послуг [1]. Вживається також поняття «соціальні послуги», визначення яких, як «дій, спрямованих на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають», подано у Законі України «Про соціальні послуги» [2].

Отже, сьогодні в Україні діє система надання публічних послуг, яка розвивається з урахуванням нових технологій і зміни запитів населення. Актуальним для вивчення та впровадження залишається зарубіжний досвід надання публічних послуг, який доцільно розглянути на прикладі Республіки Польща у висвітленні польських авторів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Питання забезпечення надання публічних послуг широко вивчалось українськими вченими, зокрема, представниками юридичних та економічних наук і науки державного управління. Результатом такої роботи є кілька захищених докторських і кандидатських дисертацій, монографії, статті (Т. Буренко, О. Буханевич, Н. Васильєва, І. Венедіктова, В. Горбатюк, Н. Ільчинінова, О. Карпенко,

І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Кузьменко, Ю. Куц, Є. Легеза, А. Ліпенцев, Г. Писаренко, Т. Серьогіна, В. Сороко, В. Тимошук, С. Чаусовська та ін.).

Вивчався також досвід з надання послуг населенню країн Європейського Союзу (С. Єгоричева, М. Лахижа, Я. Михайлюк, А. Тимченко, Д. Тихонова, О. Циганов, С. Чукут, І. Шабатіна та інші науковці). Отже, українськими вченими проведено значну роботу по осмисленню суті публічних послуг та аналізу напрямів удосконалення їх надання. Прикладом може бути аналіз сучасних підходів до класифікації публічних послуг [3].

Значна увага приділяється українськими вченими й проблематиці комунікацій публічної адміністрації. Наприклад, Н. Драгомирецька наголошує, що комунікативна діяльність у державному управлінні сприяє забезпеченню відкритості і прозорості діяльності влади, формування довіри до неї та впровадженню інноваційних методів взаємовідносин влади і суспільства [4]. Важливість комунікацій для становлення сучасного публічного управління відзначають й інші українські вчені, зокрема В. Бакуменко, В. Дрешпак, М. Канавець, О. Карпенко, О. Крутій, М. Лакшина, В. Малімон, О. Рачинська, Д. Самофалов, С. Хаджирадєва.

Досвід посткомуністичної трансформації в Республіці Польща неодноразово був предметом вивчення українських вчених. Проте тематика звернення польських авторів до питань інноваційного надання публічних послуг та розвитку комунікацій в Польщі досі не була предметом спеціального дослідження, хоча й має високу ступінь актуальності.

Джерелом нашого дослідження стали опубліковані праці польських авторів з питань публічних послуг та комунікацій, значна частина з яких доступна і в електронному форматі. Опрацьовано також нормативно-правові акти ЄС, Польщі та України з проблематики надання публічних послуг та комунікацій, а також сайти органів публічної адміністрації та громадських інституцій Республіки Польща.

Мета дослідження полягає у виявленні ключових концепцій і підходів польських учених до проблематики надання публічних послуг та вдосконалення комунікацій, виявленні вузлових напрямів і методів роботи публічної адміністрації з людьми, розкритті їх результатів і перспектив, а також осмислення можливостей використання польського досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нами здійснена наукова розвідка висвітлення проблеми надання публічних послуг та розвитку комунікацій в Республіці Польща, яка дозволила виявити напрями наукових

досліджень і вузлові напрацювання польських вчених, що й стали предметом аналізу та узагальнення. Історіографічний аналіз як метод історичних досліджень набув поширення в багатьох науках, проте ще недооцінений в науці державного управління. Цей аналіз дає змогу оцінити рівень дослідження проблеми, виявити її актуальність, виявити недосліджені проблеми та виокремити напрями наукових пошуків. Історіографічний аналіз передбачає пошук наукових досліджень, їх аналіз та систематизацію. Для підготовки цієї статті нами використано такі наукові методи, як аналіз, класифікація, типологізація, абстрагування та компаративістика.

Мета дослідження полягає у виявленні ключових концепцій і підходів польських учених до проблематики надання публічних послуг та розвитку комунікацій, виявленні вузлових напрямів і методів роботи публічної адміністрації з людьми, розкритті їх результатів та перспектив, а також осмислення можливостей використання польського досвіду в Україні.

Результати. Публічні послуги міцно увійшли в життя польського суспільства, а їх надання значною мірою асоціюється з якістю діяльності публічної адміністрації. Інформацію про публічні послуги можна отримати передусім на сайтах центральних та всіх місцевих органів публічної адміністрації, наприклад [5]. Відтак, зрозумілою є й увага польських учених до питань суті й місця публічних послуг в системі відносин «влада-суспільство» та прагненні виявити можливості для повнішого задоволення потреб громадян.

Проблематика інновацій при наданні публічних послуг є складовими двох широких тем дослідження польськими вченими: інновацій та публічних послуг, які вивчаються фахівцями за багатьма напрямами, провідними з яких, як і в Україні, є економіка, право, політологія і публічне управління. Зазвичай такі дослідження фінансуються через грантові програми Європейського Союзу, які, як правило, передбачають співфінансування науковими чи неурядовими інституціями або органами місцевого самоврядування.

Варто взяти до уваги класифікацію публічних послуг, яку пропонують Б. Кожух та А. Кожух у монографії Інституту публічних справ Ягелонського університету в Кракові: адміністративні послуги та е-послуги (видача документів, включення до баз даних, видача дозволів і рішень відповідно адміністративного кодексу, видача ліцензій та концесій щодо господарської діяльності); суспільні послуги та е-послуги (охорона здоров'я, освіта, культура, фізична культура, соціальна допомога й опіка, громадянство, публічна безпека); технічні послуги (транспорт – послуги та інфраструктура, вода та каналізація, підтримка чистоти та

порядку, постачання енергії, озеленення) [6, с. 41]. Інша класифікація виділяє послуги, орієнтовані на громадян, та послуги, орієнтовані на підприємців. Відзначено, що класифікація публічних послуг дозволяє краще пізнати їхню суть і зрозуміти, яку роль вони відіграють у суспільстві. Відтак, наголошується, що істотним завданням при організації надання публічних послуг є забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування, визначення параметрів якості та доступності послуг відповідно цих можливостей.

Саме ці вчені стали авторами популярного в Польщі визначення поняття «публічні послуги», яке розглядається ними як «реалізовані через публічні інституції послуги, що служать публічним інтересам» [Там само, с. 32].

Зміни підходів до проблематики публічних послуг корисно простежити за публікаціями матеріалів наукових конференцій, які проводяться науковими закладами Польщі, зокрема через співпрацю наукових закладів Вроцлава, Познані та Щецина у 2008 – 2012 роках (табл. 1).

Таблиця 1

Розгляд проблематики публічних послуг на наукових конференціях

Table 1

A look at the problems of public services at scientific conferences

Назва конференції	Місце проведення	Рік проведення
Послуги в Польщі. Наука, дидактика, практика з точки зору майбутнього у Щецині	Щецин	2008
Управління організаціями, що надають послуги. Школа нового пізнання	Познань	2009 та 2011 роки
Послуги в Польщі. Теорія послуг – функціонування сектора послуг – Освіта в послугах	Щецин	2012
Послуги в Польщі. Послуги публічні – послуги комерційні.	Щецин	2012

Джерело: [8, с. 7–8].

Аналіз свідчить про значне переважання кількості публікацій відносно комерційних послуг при зростанні уваги до проблематики публічних послуг. Слід відзначити, що польськими вченими (Д. Ільніцький, У. Кобилінська та ін.) уже зроблено перші спроби систематизації результатів досліджень публічних послуг.

Д. Ільницький (Вроцлавський університет) здійснив узагальнення досліджень географії послуг, розглядаючи їх у широкому аспекті розвитку ринкової економіки й демократичної держави [9]. З точки зору вивчення публічних послуг заслуговують особливої уваги названі в цій публікації праці 1972 - 2013 років таких авторів, як Гузік Р., Доміняк Я., Клозовський Ф., Міцек З., Млек М., Новосельська Е., Поларчук К., Ціок С., Червінський С., Якубович Е.

Кобилінська У. (Білостоцька політехніка) у статті «Копродукція публічних послуг у світлі огляду літератури» [10] прагнула проаналізувати стан досліджень питання спільного надання публічних послуг і визначення основних напрямків досліджень, пов'язаних з цією темою. Варто відзначити, що англomовний термін – coproduction – уживається в Польщі (koprodukcja) для позначення змін при наданні публічних послуг, які передбачають участь кількох суб'єктів у процесі підготовки й надання публічних послуг. Казмірчак Т. трактує копродукцію як «свідому участь громадян чи організацій громадянського суспільства у наданні публічних послуг» [11]. На думку Кобилінської У., копродукція є однією з ознак реформи публічної політики у всьому світі й вписується в концепцію сучасного інноваційного публічного управління, що підтверджується зростанням інтересу дослідників до цієї теми в останні роки [10, с. 206]. Стаття заснована на систематичному огляді цієї літератури.

Серед інших публікацій доцільно виділити видання Національного Центру досліджень і розвитку, авторами якого є Чеканський Л. та Гаєк П. [12]. Посібник «Державна допомога для досліджень, розробок та інновацій» підготовлений з метою з'ясування питань, з якими найчастіше стикаються підприємці, які звертаються за допомогою до публічних фондів.

Увага до питань організації надання публічних послуг проявляється, зокрема, у публікаціях, присвячених діяльності центрів надання послуг та опису специфіки діяльності органів публічної адміністрації – державних її самоврядних. Так, Гадель М. – автор першого за кілька десятиріч років всебічного дослідження з організаційного забезпечення надання публічних послуг – монографії «Заклад публічних послуг. Адміністративно-правова студія» намагається показати динаміку оптимізації системи надання публічних послуг, показуючи концепцію створення закладів публічних послуг, історію їх створення й розвитку [13]. Важливою є увага автора до зміни законодавства водночас зі змінами умов діяльності публічної адміністрації. Увага акцентується на тенденціях, пов'язаних з динамікою глобалізації та європеїзації адміністративного права, а також цифровізацією державного

управління. Монографія також враховує питання, що стосуються стандартів чинної польської Конституції в межах сфери корпоративного управління, у тому числі щодо права на справедливий суд.

Окремо можна виділити звернення польських вчених і практиків до визначення електронних послуг, спроб їх класифікації та характеристики. Ця інноваційна проблематика уже узагальнювалася й українськими вченими (Серьогіна Т. та ін.). Констатуючи популярність у Польщі даної тематики, доцільно для прикладу навести статтю вчених Святокржицької політехніки Мілек Д. та Новак П. [14], метою якої стала оцінка рівня розвитку послуг електронного урядування в країнах Європейського Союзу, з особливим акцентом на Польщі. Проаналізовано доступні дані Євростату та Центрального статистичного управління у сфері державного електронного урядування для громадян. У статті також ідеться про пріоритети розвитку Польщі та Європейського Союзу з точки зору розвитку електронного адміністрування. Показано, що, рівень розвитку послуг електронного урядування в Польщі є нижчим від середнього по ЄС, незважаючи на значне покращення в таких сферах, як відкриті дані, попередньо заповнені форми й доступність послуг електронного адміністрування для підприємств. Суттєвою є можливість використовувати фонди міжнародних організацій для проведення наукових досліджень. Так, згаданий вище докторант відділу соціології Новак П. у рамках програми Фулбрайта проводить наукову роботу в США, вивчаючи вплив цифрової трансформації на публічні послуги [15].

Важливою залишається проблема якості публічних послуг, яка висвітлюється польськими вченими як у теоретичних дослідженнях, так і при проведенні соціологічних опитувань та вивченні й узагальненні практики. Прикладом може бути публікація Е. Глінської, у якій моніторинг якості публічних послуг проводиться шляхом створення національної шкали якості публічного управління й показників якості життя, визначення індексів якості місцевого самоврядування та проведення порівняльного аналізу [16].

Цікавим з точки зору кращого досвіду є й запропонований групою вчених (Айдин А., Чумай Е., Яцолт К., Кепка М., Козловський Л., Кубальський Г., Магриш В., Максимюк М., Пеняжек М., Потканський Т. та Питальська О.) документ «Система моніторингу публічних послуг – СМПП» [17]. Поліпшення якості публічних послуг пов'язується польськими вченими з переходом до інформаційних технологій і розглядається у багатьох дослідженнях, присвячених як розвитку інформаційних технологій, так і сфери публічних послуг.

Окремої уваги дослідника питань надання публічних послуг заслуговує така важлива категорія публікацій, як наукові звіти про проведені дослідження (звіти, експертизи, рапорти тощо). Так, у 2018 р. було Головним управлінням статистики було видано звіт групи авторів (Бінчицька Е., Гембрух-Новаковський М., Чекай А., Ковацька А., Новак Б., Політ О., Садовський Я. та ін.) про дослідження результатів виконання рекомендацій, наданих у попередньому дослідженні 2015 р. щодо вдосконалення органами місцевого самоврядування фінансування публічних послуг у сфері культури [18].

Звіти цікаві для науковців не лише з точки зору ознайомлення з проблемами, що виникають у сфері фінансування публічних послуг і шляхами їх вирішення, а й завдяки поясненню методики проведених досліджень. Так, у вказаному дослідженні завдяки використанню методики соціологічних досліджень, моделювання та узагальнення, було реалізовано такі цілі (табл. 2):

Аналогічні звіти опубліковані у багатьох галузях публічного життя. Наприклад, звіт «Публічні послуги у сфері охорони здоров'я» (2018) показує результати вивчення реалізації рекомендацій 2015 р. щодо вдосконалення публічних послуг в охороні здоров'я [19].

Подібні дослідження проводяться також і громадськими організаціями. Так, Фонд Приязний Край у 2021 р. опублікував цікаву інформацію про публічні послуги у сфері освіти в умовах кризи.

Таблиця 2

Цілі дослідження

Table 2

Follow-up goals

№ з/п	Формулювання цілі дослідження
1.	Виявити механізми фінансування культури органами місцевого самоврядування
2.	Розробити типову форму опитування для збору масштабної інформації щодо фінансування і надання публічних послуг органами місцевого самоврядування
3.	Змоделювати каталог послуг у сфері культури
4.	Провести загальнопольське дослідження
5.	Виконати аналіз зібраних даних
6.	Сформулювати рекомендації

Джерело: [18, с. 3].

Важливими є й публікації, присвячені оцінюванню результатів наукових досліджень, що проводяться з метою аналізу бар'єрів, які виникають при організації надання публічних послуг, зокрема, при здійсненні публічних закупівель. Прикладом може бути публікація А. Боровця (Познанська політехніка) [20], який провів аналіз результатів досліджень польських авторів, підтвердивши думку, що низький рівень інновацій у тендерних процедурах негативно впливає на рівень надання публічних послуг. Виявлено й описано вузлові бар'єри на шляху вдосконалення публічних закупівель.

Цікаву експертизу інновацій в публічних закупівлях у Польщі на основі аналізу нормативно-правових актів, практики й літератури з питання провели в рамках проєкту, співфінансованого ЄС, у рамках Операційної програми Людський капітал І. Скубіщак-Каліновська і М. Кулеша. Результати дослідження опубліковано Польським агентством розвитку підприємництва [21]. Ідентифіковано основні бар'єри для розвитку й показано шляхи їх подолання.

Доцільно також звернути увагу на критичний підхід до якості публічних послуг, що зустрічається в польській пресі і в більшості наукових публікацій. Часто мова йде про кризу публічної адміністрації загалом, що проявляється й у організації надання публічних послуг [22].

Тісно пов'язана з проблематикою публічних послуг тематика комунікацій публічної адміністрації. Ключовий підхід до проблематики комунікацій у публічному управлінні в Польщі склався ще в період 90-х років і вдало сформульований авторами poradника «Комунікації та соціальна участь», які наголошують на зміні моделі публічного управління шляхом переходу від бюрократичного до менеджментського варіантів, розширення кола обов'язків урядовців з метою забезпечення реалізації потреб громадян. Комунікація стає важливою сферою діяльності публічної влади, зважаючи на її необхідність для забезпечення ефективності публічного управління [23].

На думку Серафін К., «функціонування публічної адміністрації можна описати як процес комунікації» [24, с. 136–137]. До комунікацій відносять: контакти з оточенням, внутрішній обмін інформацією, способи нагромадження, використання, збереження інформації, способи спілкування з громадянами.

В. Тарас та інші польські вчені вказують також на важливість правового забезпечення свободи інформації, а діалог та відкритість дій адміністрації вважають нарідним каменем забезпечення публічності управління.

Огляд публікацій з питань комунікацій дозволяє виділити певну специфіку їх тематики залежно від періоду реформ. Так, в період 1990-х рр.

розглядалися переважно теоретичні питання, проблеми впровадження public relations (PR). З початку 2000-х значна увага приділяється специфіці комунікацій органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також особливостям комунікацій публічної адміністрації за галузевим принципом (наприклад, надання публічних послуг, охорона здоров'я, освіта та ін.). Пізніше з'являється багато публікацій з питань електронних комунікацій, електронного урядування, електронної демократії, електронних послуг тощо. Цифровізація адміністрації представлена польськими вченими як каталізатор трансформації до відкритого, відповідального управління, яке надає електронні послуги для громадян [25].

Посилюється також увага то питань етики комунікацій, запобігання корупції та інше.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проведена наукова розвідка стану висвітлення польськими вченими проблематики публічних послуг та комунікацій свідчить про зростання уваги до публічних послуг та прагнення до комплексного підходу, який передбачає сприйняття публічних послуг і комунікацій через удосконалення публічного управління.

З організаційної точки зору слід відзначити значний вплив інституцій ЄС і США на вибір тематики наукових досліджень у Польщі та їх здійснення.

Помітна увага приділяється визначенню понять та їх класифікації, яка здійснена польськими вченими за різними ознаками. Наголошується, що класифікація публічних послуг дозволяє краще пізнати їх суть і зрозуміти, яку роль вони відіграють у суспільстві. Розглядаючи публічні послуги як інновацію в діяльності публічної адміністрації, дослідники водночас звертають увагу й на інновації при наданні публічних послуг. При цьому ключовою залишається проблема якості публічних послуг, яка висвітлюється польськими вченими як у теоретичних дослідженнях, так і при проведенні соціологічних опитувань та вивченні й узагальненні практики. Поліпшення якості публічних послуг пов'язується польськими вченими з переходом до інформаційних технологій. Для позначення змін при наданні публічних послуг, які передбачають участь кількох суб'єктів у процесі підготовки й надання публічних послуг, широко використовується поняття «копродукція» – спільне виробництво. Саме у цьому відношенні особливо значною є роль комунікацій.

Предметом особливої уваги стає також кращий досвід надання публічних послуг й забезпечення ефективних комунікацій, узагальнення якого дозволяє

виробляти рекомендації для органів публічної адміністрації, у першу чергу – для органів територіального самоврядування. Дослідження польських учених у сфері публічних послуг і комунікацій можуть активно використовуватися українськими дослідниками й практиками.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890>.
2. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966=15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
3. Серьогіна Т. Публічні послуги: сучасні підходи до класифікації. *Аспекти публічного управління*. Том 8. № 3. 2020. С. 5-15.
4. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект : дис. д-ра наук з держ. упр. Київ. 2007. 516 с.
5. Platforma e-Usług Publicznych. URL: <https://www.peup.pl/home.seam>.
6. Kozuch B., Kozuch A. Istota wspolczesnych uslug publicznych. *Uslugi publiczne. Organizacja i zarzadzanie*. Krakow. 2011. S. 32-54. URL: https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/76274/kozuch_kozuch_istota_wspolczesnych_uslug_publicznych_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
7. Osiadacz J. Innowacje w sektorze uslug – przewodnik po systematyce oraz przyklady dobrych praktyk. *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości*. Warszawa. 2012. 242 s.
8. Usługi w Polsce. Usługi publiczne – usługi komercyjne. Szczecin. 2012. 584 s.
9. Ilnicki D. Usługi w polskiej literaturze przedmiotu. Ujecie chronologiczno-tematyczne. Ludność, Mieszkalnictwo, Usługi – w 70. rocznicę urodzin Profesora Jerzego Dzieciuchowicza. Population, Housing, Services – 70th Anniversary of Professor Jerzy Dzieciuchowicz, "Space–Society–Economy" 13, Department of Population and Services Studies, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2014.
10. Kobylinska U. Koprodukcja uslug publicznych w swietle przegladu literatury. *Studia i Prace*. 162. 2018. S. 205-218.
11. Kaźmierczak T. Koprodukcja uslug publicznych (koncepcja, badania, rola w świadczeniu uslug adresowanych do osób wykluczonych społecznie, warunki upowszechnienia). URL: https://www.eapn.org.pl/eapn/uploads/2014/06/EAPN_ekspertyza_TK.pdf.
12. Czekański L., Gajek P. Pomoc publiczna na badania, rozwój I innowacje. Warszawa. 2015. 126 s.
13. Hadel M. Zakład uslug publicznych. Studium administracyjnoprawne. Instytut Wydawniczy EuroPrawo. 2020. 379 s.
14. Milek D., Nowak P. Rozwój uslug elektronicznej administracji publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 65 (1/2021). S. 47-73.
15. Nowak P. Transformacja cyfrowa a usługi publiczne. 18.03.2021. uniwersyteckie. P 1. URL: <https://uniwersyteckie.pl/nauka/pawel-nowak-transformacja-cyfrowa-uslugi-publiczne>.
16. Glinska E. Monitorowanie jakości uslug publicznych, m.in. poprzez wspieranie tworzenia wskaźników typu quality of governance, quality of life o zasięgu krajowym, wspieranie upowszechniania tzw. indeksów dobrej gminy oraz benchmarking. 2009. URL: https://www.wup.pl/images/uploads/VII.FUNDUSZE EUROPEJSKIE/Innowacyjnosci_i_ponadnarodowosc_-_aktualnosci/ekspertyzy/dd.Ekspertyza_Temat%C3%B3w_projekt%C3%B3w_innowacyjnych_-_us%C5%82ugi_publiczne.doc.
17. System monitorowania uslug publicznych. Koncepcja ogolna. Warszawa. 2017. 55 s.

18. Usługi publiczne w obszarze kultury finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Raport konzowy. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa. 2018. 57 s.
19. Usługi publiczne w zakresie zdrowia. Raport konzowy. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa. 2018. 113 s.
20. Borowiec A. Bariery rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce w świetle badań empirycznych. URL: http://konceptje.uek.krakow.pl/wp-content/uploads/2017/01/13_2016.pdf.
21. Innowacyjne zamówienia publiczne w Polsce – ekspertyza. Warszawa. 2011. 186 s.
22. Cichy H., Helak M. Usługi publiczne w kryzysie: edukacja do zmiany. Warszawa. 2021. 46 s.
23. Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik. Red. Jerzy Hausner. Krakow. 1999. 173 s.
24. Serafin K. Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej URL: https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/12_K.Serafin_Skuteczna_komunikacja_w_podmiotach_administracji.pdf.
25. Dudzik S., Kawka I., Śliwa R. E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej. Kraków. 2022. 346 s.

Стаття надійшла до редакції 10.05.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 01.06.2022 р.

Lakhizha M. I.

*Doctor of Public Administration, Full Professor,
Academy of Labor, Social Relations and Tourism, Kyiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0001-8676-4578>*

PROBLEMS OF PUBLIC SERVICES AND COMMUNICATIONS IN POLISH HISTORIOGRAPHY

Annotation. The author of the article continues the study of the process of post-communist transformation in Poland, focusing this time on the analysis of the achievements of Polish scientists in the study of the problems of providing public services and public administration communications. The relevance of significantly increasing attention to human problems, changing priorities in citizen-state relations as a new vector of state policy is substantiated. Today in Ukraine, the foreign experience of providing public services and development of communications, which was considered by the author on the example of the Republic of Poland in the coverage of Polish authors, remains relevant for study and implementation.

The source of the research was the published works of Polish authors on public services and communications, a large part of which is also available in electronic format. Relevant regulatory legal acts of the EU, Poland and Ukraine, as well as websites of public administration bodies and public institutions of the Republic of Poland, were also developed.

The purpose of the study is to reveal the key concepts and approaches of Polish scientists to the problems of providing public services and improving communications, to identify key directions and methods of public administration work with people, to reveal their results and perspectives, as well as to understand the possibilities of using Polish experience in Ukraine.

To prepare the article, such scientific methods as analysis, classification, typology, abstraction and comparative studies were used. The author notes the availability in Poland of publications of materials attempting to generalize the results of previous studies and uses them as a basis. An attempt was made to systematize the available materials, highlighting the publications of

regulatory and legal acts, reports on the results of scientific research, monographs, manuals and articles, as well as the study and dissemination of the best domestic and foreign experience.

The coverage of the problems of public services by scientists of the Republic of Poland was revealed by the author in the following directions: consideration of the concept of "public services" and their role in modern society; classification of public services; public services in the aspect of development of a market economy and a democratic state; co-production as the conscious participation of citizens or civil society organizations in the provision of public services; concepts of innovation and innovativeness in the provision of public services; nodal barriers on the way to improving the provision of public services, etc. The problems of communication development are considered from the point of view of improving the cooperation of the public administration with the public and business, as well as the development of internal relations. In the opinion of the author, key publications of Polish scientists are highlighted, which are summarized in the following forms: monographs, manuals, articles, scientific reports, collections of best practices, methodological recommendations, materials of scientific and practical conferences.

The conducted scientific investigation of the state of coverage of the problems of public services and communications by Polish scientists shows the growing attention to a comprehensive approach, which involves the perception of improving public services and communications in the direction of improving public administration.

Keywords: *Republic of Poland, Ukraine, Europeanization, public administration, public services, communications, historiography.*

REFERENCES

1. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku systemy nadannia administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoi vlady: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 liutoho 2006 r. № 90-r (2006). URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890> [in Ukrainian].
2. Pro sotsialni posluhy: Zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. № 966=15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text> [in Ukrainian].
3. Cerohina, T. (2020). Publichni posluhy: suchasni pidkhody do klasyfikatsii. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 8, 3, 5-15 [in Ukrainian].
4. Drahomyretska, N.M. (2007). Komunikatyvna diialnist v derzhavnomu upravlinni: teoretyko-metodolohichni aspekt : dys. d-ra nauk z derzh. upr. Kyiv [in Ukrainian].
5. Platforma e-Usług Publicznych. URL: <https://www.peup.pl/home.seam> [in Polish].
6. Kozuch, B., Kozuch, A. (2011). Istota wspolczesnych uslug publicznych. Usługi publiczne. *Organizacja i zarzadzanie. Krakow*. S. 32-54. URL: https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/76274/kozuch_kozuch_istota_wspolczesnych_uslug_publicznych_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y [in Polish].
7. Osiadacz, J. (2012). Innowacje w sektorze uslug – przewodnik po systematyce oraz przyklady dobrych praktyk. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Warszawa [in Polish].
8. Usługi w Polsce. Usługi publiczne – usługi komercyjne (2012). Szczecin [in Polish].
9. Ilnicki, D. (2014). Usługi w polskiej literaturze przedmiotu. Ujecie chronologiczno-tematyczne. Ludność, Mieszkalnictwo, Usługi – w 70. rocznicę urodzin Profesora Jerzego Dzieciuchowicza. Population, Housing, Services – 70th Anniversary of Professor Jerzy Dzieciuchowicz, „Space–Society–Economy” 13, Department of Population and Services Studies, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź [in Polish].
10. Kobylinska, U. (2018). Korprodukcja uslug publicznych w swietle przegladu literatury. *Studia i Prace*, 162, 205-218 [in Polish].
11. Kaźmierczak, T. (2014). Koprodukcja uslug publicznych (konceptcja, badania, rola w świadczeniu uslug adresowanych do osob wykluczonych społecznie, warunki upowszechnienia). URL: https://www.eapn.org.pl/eapn/uploads/2014/06/EAPN_ekspertyza_TK.pdf [in Polish].

12. Czekański, L., Gajek, P. (2015). Pomoc publiczna na badania, rozwój i innowacje. Warszawa [in Polish].
13. Hadel, M. (2020). Zakład usług publicznych. Studium administracyjnoprawne. Instytut Wydawniczy EuroPrawo [in Polish].
14. Milek, D., Nowak, P. (2021). Rozwój usług elektronicznej administracji publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 65 (1/2021), 47-73 [in Polish].
15. Nowak, P. (2021). Transformacja cyfrowa a usługi publiczne. 18.03.2021. uniwersyteckie. Pl. URL: <https://uniwersyteckie.pl/nauka/pawel-nowak-transformacja-cyfrowa-uslugi-publiczne> [in Polish].
16. Głinska, E. (2009). Monitorowanie jakości usług publicznych, m.in. poprzez wspieranie tworzenia wskaźników typu quality of governance, quality of life o zasięgu krajowym, wspieranie upowszechniania tzw. indeksów dobrej gminy oraz benchmarking. URL: https://www.wup.pl/images/uploads/VII.FUNDUSZE_EUROPEJSKIE/Innowacyjnosci_ponadnarodowosc_-_aktualnosci/ekspertyzy/dd.Ekspertyza_Temat%C3%B3w_projekt%C3%B3w_innowacyjnych_-_us%C5%82ugi_publiczne.doc [in Polish].
17. System monitorowania usług publicznych. Koncepcja ogólna (2017). Warszawa [in Polish].
18. Usługi publiczne w obszarze kultury finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce (2018). Raport końcowy. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa [in Polish].
19. Usługi publiczne w zakresie zdrowia (2018). Raport końcowy. Główny Urząd Statystyczny. Warszawa [in Polish].
20. Borowiec, A. (2017). Bariery rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce w świetle badań empirycznych. URL: http://konceptje.uek.krakow.pl/wp-content/uploads/2017/01/13_2016.pdf [in Polish].
21. Innowacyjne zamówienia publiczne w Polsce – ekspertyza (2011). Warszawa [in Polish].
22. Cichy, H., Helak, M. (2021). Usługi publiczne w kryzysie: edukacja do zmiany. Warszawa [in Polish].
23. Komunikacja i partycypacja społeczna (1999). Poradnik. Red. Jerzy Hausner. Kraków [in Polish].
24. Serafin, K. Skuteczna komunikacja w podmiotach administracji publicznej URL: https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/12_K.Serafin_Skuteczna_komunikacja_w_podmiotach_administracji.pdf [in Polish].
25. Dudzik, S., Kawka, I., Śliwa, R. (2022). E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej. Kraków [in Polish].

The article was received by the editors 10.05.2022.

The article is recommended for printing 01.06.2022.

СОЦІАЛЬНІ ТА ГУМАНІТАРНІ СКЛАДОВІ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-09>

УДК 351. 364

Галина Михайлівна Куц

доктор політичних наук, професор,
професор кафедри політології, соціології та культурології
Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди, м. Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-7263-1958>

Володимир Васильович Наконечний

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування
ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0001-6715-8898>

Юрій Олексійович Куц

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування
ННІ «Інститут державного управління»
Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0002-8629-012X>

Олена Юріївна Сергєєва

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри ділової іноземної мови та перекладу факультету іноземних мов,
Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, м. Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0001-6304-2273>

РЕАЛІЗАЦІЯ БАЗОВИХ НАПРЯМКІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ ВНУТРІШНІМ МІГРАНТАМ У ХАРКІВСЬКОМУ РЕГІОНІ

Як цитувати: Куц Г. М., Наконечний В. В., Куц Ю. О., Сергєєва О. Ю. Реалізація базових напрямків державної політики соціальної допомоги внутрішнім мігрантам у Харківському регіоні. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 101–112. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-09>

In cites: Kuts, H.M., Nakonechny, V.V., Kuts, Y.O., Sergeyeva, O.Y. (2022). Implementation of basic state policy directions of social assistance to internal migrants in Kharkiv region. *State Formation*, 1(31), 101–112. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-09> [in Ukrainian].

© Куц Г. М., Наконечний В. В., Куц Ю. О., Сергєєва О. Ю., 2022

Анотація. Із 24 лютого 2022 р. почалося широкомасштабне вторгнення Російської Федерації на територію України. Майже третина території Харківщини окупована російським агресором. Харківщина піддається щоденним бомбардуванням. Найбільш нищівні ракетні удари з боку Росії спрямовані на північні райони Харкова. Це спричинило нову – більш масштабну – хвилю міграції громадян України. Мешканці Харківщини стали масово виїжджати за кордон або в інші, більш безпечні, області України. Разом із тим, значна кількість харків'ян, що мешкають у північно-східних районах Харкова, зокрема, на Північній Салтівці, стали внутрішніми переселенцями саме в Харківській області. Соціальні служби Харківщини зіткнулися з новими викликами щодо ВПО. Втім, досвід у цій сфері вже напрацьований ще з 2014 р.

2014 рік для України є роком агресії з боку Російської Федерації, анексії Автономної Республіки Крим та початком збройного конфлікту на східних територіях України. Це спричинило загрози життю тисячам людей, які вимушені були покинути власні домівки та стати внутрішніми мігрантами. У Харківській області один із найвищих показників чисельності внутрішніх мігрантів в Україні, які, безумовно, потребують соціальної допомоги.

Наведено досвід та виокремлено пріоритетні напрями державної політики соціальної допомоги та соціального захисту внутрішніх мігрантів у Харківському регіоні: забезпечення житлом, працевлаштування, доступ до медичного обслуговування. Аргументовано, що соціальний проект із працевлаштування «Рука допомоги» став найуспішнішим у соціальній сфері для вимушених переселенців.

Описано найбільш успішні проекти з надання соціальної допомоги внутрішнім мігрантам на Харківщині: у сферах працевлаштування та забезпечення житлом. Сфокусовано увагу на проблемах організаційного характеру в отриманні соціальних послуг внутрішніми мігрантами. Виявлено базові характеристики соціально-демографічного портрету внутрішніх мігрантів у Харківській області, зокрема, високий рівень освіти, що вимагає гнучкості у формуванні стратегій їхнього працевлаштування. Разом із тим, здійснення державної політики щодо соціального захисту внутрішніх мігрантів характеризується фрагментарністю та відсутністю стратегічного бачення у вирішенні чисельних питань.

Ключові слова: *державна політика, внутрішньо переміщені особи, соціальний захист, соціальний захист внутрішньо переміщених осіб, внутрішні мігранти, соціальна допомога, внутрішньо переміщені особи, війна з РФ, Харків.*

Постановка проблеми. Війна на східних територіях України розпочалася у 2014 р. після анексії українського Криму Російською Федерацією. У концептуалізації цієї війни значна частина науковців у всі часи використовувала, а подекуди й зараз використовують, термін «гібридна війна» з огляду на те, що війна вісім років не була оголошена, але бойові дії на території Донецької та Луганської областей тривали. Крім того, базовою ознакою сучасних гібридних війн вважається активне ведення інформаційних війн. У Доктрині інформаційної безпеки України зазначається, що формування державної інформаційної політики має бути спрямованим на протидію «руйнівному інформаційному впливу Російської Федерації в умовах розв'язаної нею гібридної війни» [14]. Широкомасштабне вторгнення російських військ, небачена в ХХІ ст. агресивність ворога поглибили окреслену проблему.

Означені події детермінували безпрецедентне внутрішнє та зовнішнє переміщення значної кількості населення України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання проблематики державної політики *соціальної допомоги внутрішнім мігрантам* досліджували науковці різних галузей науки, зокрема: Амоша О., Антонюк В., Балусева О., Гусева Н., Капінус О., Лібанова Е., Малиновська О., Римаренко Ю., Ровенчак О., Христова Г. та ін., також у цьому напрямку працюють автори даної статті [21]. Дослідниками надавались пропозиції та механізми їх реалізації щодо розробки та формування комплексних загальнодержавних, регіональних та міжрегіональних програм по забезпеченню адаптації та «вбудові» внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у приймаюче суспільство та громади, розв'язанню їх чисельних проблем тощо.

У той же час специфіка реалізації базових напрямків державної політики соціальної допомоги внутрішнім мігрантам у Харківському регіоні України, як фронтівому, висвітлена в науковій літературі ще не повною мірою.

Мета статті. На основі аналізу державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб виокремити специфіку реалізації базових напрямків державної політики соціальної допомоги внутрішнім мігрантам у Харківському регіоні України.

Виклад основного матеріалу. Сучасний світ характеризується прискореними темпами міграції населення. Існує багато визначень даних процесів, їх причин та наслідків. У кінці 90-х років ХХ ст. в Україні була видана ґрунтована енциклопедія з окреслених питань [12]. Держави формують відповідну політику, часто її називають «державна міграційна політика». Так, міграційна політика О. Малиновською розглядається як свідомий і цілеспрямований вплив суспільства на міграційні процеси з метою формування їх найбільш бажаної інтенсивності, спрямованості та складу на основі притаманних їм закономірностей і тенденцій. Міграційна політика у вузькому розумінні спрямована на регулювання чисельності, складу, спрямованості переміщень населення, а в більш широкому – це державна доктрина чи концепція регулювання міграційних процесів, нерозривно пов'язана з економічною, соціальною, демографічною, національною, культурною політикою [10, с. 409]. Відповідно міграція, визначається Бакаєвим О. і Римаренком Ю., як переміщення населення через кордон тих чи інших територій у межах однієї країни або з однієї країни в іншу із зміною назавжди чи на тривалий час постійного місця проживання або з регулярним

поверненням до нього [2, с. 641]. Аналогічне визначення, але більш широке дає в Енциклопедії державного управління (Київ, НАДУ, 2011) Малиновська О., трактуючи міграцію населення «за найбільш широким визначенням – просторовий рух населення між населеними пунктами однієї або різних адміністративно-територіальних одиниць незалежно від його тривалості, регулярності та цілей» [11, с. 412]. А, скажімо, Ровенчак О. вважає, що міграція – це перетин адміністративного кордону, добровільний чи примусовий просторовий рух осіб чи груп осіб від місця (країни) виїзду до місця (країни) в'їзду за наявності або без неї законних підстав на певний період часу або назавжди, що може вести за собою зміну постійного місця проживання; цей рух включає в себе еміграцію та імміграцію. Звідси мігрант – особа, яка здійснює міграцію [18, с. 129].

У вітчизняній науковій літературі, засобах масової інформації цих людей називають «внутрішніми мігрантами», «вимушеними переселенцями», в офіційних документах – «внутрішньо переміщеними особами», що найточніше відповідає англomовному терміну «internally displaced persons» [5, с. 26]. Таким чином, у законодавстві України цих внутрішніх мігрантів, що покинули «своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту» означають терміном «внутрішньо переміщені особи» [15].

Харківщина – це сьогодні регіон покордоння з Росією та фронтова область, що межує з Донецькою областю та з Луганською областями, де тривають запеклі бойові дії. У Харківській області на початок 2022 р. був один із найвищих показників чисельності внутрішньо переміщених осіб внаслідок збройного конфлікту на Донбасі (Донецька та Луганська області). Підрахунок реальних даних щодо кількості внутрішніх мігрантів, що прибули до Харківської області із зони збройного конфлікту, доволі складний. У Харківській області у серпні 2015 р. загальна кількість внутрішньо переміщених осіб становила 185 600 осіб [7, с. 40]. У лютому 2016 р. вже було офіційно зареєстровано 212 600 внутрішньо переміщених осіб. Утім, в той же час керівництво Харківського регіону неодноразово заявляло, що разом із незареєстрованими внутрішніми мігрантами, у області налічується понад 300 000 внутрішньо переміщених осіб [9, с. 124].

Одним із успішних проектів для допомоги внутрішньо переміщеним особам із зони збройного конфлікту став у Харківській області проект «Рука допомоги», який діє у регіоні з 2017 р. [16]. Цей проект впроваджено

Міністерством соціальної політики України за підтримки Світового банку, що реалізується в рамках більш широкої стратегії модернізації системи соціальної підтримки населення. Мета проекту «Рука допомоги» полягає у допомозі «вимушеним переселенцям та членам малозабезпечених сімей позбутися залежності від соціальних виплат, отримати достойну роботу або заснувати власний бізнес» [19]. Отже, ключова ціль проекту – повернути непрацюючих внутрішньо переміщених осіб на ринок праці. Проект «Рука допомоги» передбачає залучення учасників до економічної активності за умови урахування особливостей та прагнень кожного з них. Для України це абсолютно новий механізм соціального захисту. Разом з тим, свою дієвість та ефективність такі проекти довели в країнах Європейського Союзу.

У Харківській області [16] одним із механізмів проекту «Рука допомоги» стало надання безвідсоткової поворотної фінансової допомоги (мікрокредити) його учасникам, які мріяли про власну справу задля організації власного бізнесу.

Протягом 2017–2018 рр. на Харківщині учасниками проекту стали 1000 внутрішньо переміщених осіб. Біля 500 внутрішніх мігрантів були працевлаштованими або взяли участь у громадських роботах. Слід зазначити, що проект «Рука допомоги» пропонує допомогу у працевлаштуванні людям, які прагнуть стабільного заробітку. Втім, якщо відсутня бажана вакансія на момент звернення, то в рамках проекту пропонуються різноманітні варіанти тимчасових оплачуваних робіт на користь громади.

Фінансову допомогу у Харківській області не цей період отримали 48 внутрішньо переміщених осіб, ставши підприємцями. Цікавим є те, що в рамках проекту було створено 44 робочих місця уже діючими суб'єктами господарювання для працівників із числа внутрішніх мігрантів. Супровід учасників проекту «Рука допомоги», консультаційна підтримка тривають і сьогодні: зокрема тих підприємців, переважна більшість яких ефективно розвиває свій бізнес та сплачує податки.

Особливість проекту «Рука допомоги» полягає в заохоченні місцевого бізнесу до створення нових робочих місць. Якщо представники певного підприємства місцевого бізнесу здійснять працевлаштування двох учасників проекту, то саме підприємство може отримати від держави безвідсоткові кредити на закупівлю нового обладнання.

Проект «Рука допомоги» для осіб, що переїхали із зони збройного конфлікту до Харкова, став найуспішнішим у соціальній сфері. Показовим у цьому контексті є приклад Аліни Старченко, яка мешкала на Луганщині.

З початком бойових дій у Луганській області Аліна покинула власний дім і переїхала до Харкова. Жінка шукала нову роботу, вона мала вищу економічну освіту. До війни вона працювала на посаді бухгалтера. За допомогою в працевлаштуванні Аліна Старченко звернулася у Харківський міський центр зайнятості [3]. Жінка вирішила відкрити власну справу. Оскільки вона мала статус внутрішньо переміщеної особи, у центрі зайнятості їй запропонували взяти участь у пілотному проекті «Рука допомоги». Аліна успішно написала і захистила бізнес-план на тему «Виробництво меблів». Згодом вона отримала одноразову допомогу по безробіттю. За отримані кошти вона закупила обладнання для виготовлення меблів. Сьогодні Аліна Старченко разом зі своїм чоловіком та найманими працівниками виготовляють дитячі ліжечка та планують розширення виробництва.

Із 2016 р. в Харківській області реалізуються важливі проекти, що мають на меті сприяти вирішенню нагальних проблем вимушених переселенців. Зокрема, це такі проекти: Пілотний проект із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 р. № 1154 (із змінами); Проект «Центр розвитку підприємницьких ініціатив у м. Харкові» (реалізується за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження»); Проекти Благодійного Фонду «Карітас-Харків» [6].

Цікавим з точки зору вирішення проблем працевлаштування внутрішніх мігрантів став проект «Livelihoods» під егідою Благодійного Фонду «Карітас-Харків» [Там само]. Цей проект стартував у вересні 2015 р. як проект з працевлаштування внутрішньо переміщених осіб «Кар'єра для нового життя». Метою проекту стала всебічна допомога вимушеним переселенцям у вирішенні питань працевлаштування та інтеграції у нову громаду. У проекті «Livelihoods» декілька напрямів допомоги внутрішньо переміщеним особам: надання первинних консультацій задля виявлення запитів клієнтів; допомога у працевлаштуванні; створення бази бенефіціарів; допомога у складанні резюме; допомога у підборі вакансій, згідно до досвіду та побажань клієнтів та у відповідності з актуальним ринком праці. За допомогою сайту з працевлаштування «CAREERFORNEWLIFE.COM» у рамках проекту надаються онлайн консультації внутрішньо переміщеним особам. Також для внутрішніх мігрантів надаються індивідуальні гранти для професійного навчання з метою розширення можливостей для працевлаштування.

У 2016 р. із загальної кількості працевлаштованих внутрішньо переміщених осіб у Харківській області більш успішно були працевлаштовані службовці (51,5 %), відсоток працевлаштування робітників – 35,1 % [9, с. 125]. Це пов'язано з тим, що робітники на Донбасі (Донецька та Луганська області) переважно працювали в шахтах. Оскільки на Харківщині шахт немає, робітникам, які стали вимушеними переселенцями, приходиться набувати нових навичок та шукати нову роботу. По Харківщині найбільша кількість працевлаштованих внутрішніх мігрантів припадає на сільське господарство, переробну промисловість та торгівлю.

Доволі непроста проблема для більшості внутрішньо переміщених осіб – це проблема житла. У Харківській області для вимушених переселенців із зони збройного конфлікту було організовано компактні місця проживання: модульні містечка, тимчасові поселення тощо. Також здійснювалося фінансування програм «Доступне житло» та «Власний дім» для забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб у міській та сільській місцевості [5, с. 266].

Харківською міською радою прийнята «Міська цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2025 роки» [13]. У рамках цієї програми внутрішньо переміщені особи мають право на отримання пільгових кредитів для будівництва чи придбання доступного житла.

Стосовно питань забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб Харківська обласна державна адміністрація співпрацює з міжнародними організаціями. У рамках реалізації проекту «Сприяння розвитку соціальної інфраструктури (УФСІ V)» за підтримки Міністерства економічного розвитку та співробітництва ФРН (BMZ) та Кредитної установи для відбудови (KfW) у Харківській області впроваджується шість мікропроектів з реконструкції будівель під житло для внутрішньо переміщених осіб: у містах Богодухів, Красноград, Лозова, Дергачі, Ізюм, селищі Золочів [1].

Разом із тим, сьогодні здійснення державної політики в Україні щодо забезпечення прав внутрішніх мігрантів характеризується відсутністю стратегічного бачення у питанні вирішення проблеми житла для них.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Виявлено базові характеристики соціально-демографічного портрету внутрішніх мігрантів у Харківській області, зокрема, високий рівень освіти, що вимагає гнучкості у формуванні стратегій їхнього працевлаштування. Саме внутрішні мігранти з вищим освітнім рівнем більш успішно були працевлаштованими на Харківщині. Тоді як серед внутрішньо переміщених осіб робітничих професій

відсоток працевлаштованих був значно нижчим. Це пов'язано з тим, що робітники на Донбасі (Донецька та Луганська області) переважно працювали в шахтах. Оскільки на Харківщині шахт немає, робітникам, які стали вимушеними переселенцями, приходиться набувати нових навичок та шукати нову роботу, що ставить перед органами соціального захисту нові завдання. По Харківщині найбільша кількість працевлаштованих внутрішніх мігрантів припадає на сільське господарство, переробну промисловість та торгівлю. Активні бойові дії на північному сході Харківської області підвищують внутрішньо міграційне навантаження на підконтрольні Україні території Харківського регіону.

У цілому, масштабна внутрішня міграція в Україні спричинила як об'єктивні, так і суб'єктивні наслідки для внутрішніх мігрантів. Насамперед мова йде про посилення конкуренції на ринку праці, що впливає на місцевих жителів, які стали приймаючою стороною для вимушених переселенців. Також суттєво позбавився попит у сфері оренди житла. Стала спостерігатися перевантаженість закладів охорони здоров'я.

Подальші дослідження можуть бути корисними у напрямку узагальнення досвіду інших регіонів України щодо адаптації у нове середовище внутрішньо переміщених осіб із окремих районів ведення активних бойових дій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичний огляд регіональних програм щодо забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб. *Агентство ООН у справах біженців UNHCR*. URL: http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/11/UA_IDPs_housing-programs_review.pdf.
2. Бакаєв О. В., Римаренко Ю. І. Міграція. *Юридична енциклопедія*. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2001. С. 641–642.
3. Власний бізнес Аліни Старченко. *Державний центр зайнятості*. URL: <https://www.dcz.gov.ua/publikaciya/vlasnyy-biznes-aliny-starchenko>.
4. Внутрішньо переміщені особи. *Міністерство соціальної політики України*. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>.
5. Гусєва Н. В. Внутрішні переміщення в Харківській області: загальнонаціональний вимір. *Регіон – 2018: стратегія оптимального розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 8–9 листопада 2018 р.)*. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2018. С. 264–270.
6. Для ВПО. *Харківський міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді «Довіра»*. URL: http://dovira.kh.ua/index.php?id_pidkategorii=0&id_kategorii=11.
7. Євдокимова І. А. Проблеми державних та комунальних соціальних служб у задоволенні потреб внутрішньо переміщених осіб в м. Харкові. *«SOCIOПРОСТІР: the interdisciplinary online collection of scientific works on sociology and social work»*. № 6. 2017. С. 39–47.
8. Кількість зареєстрованих ВПО станом на 13 квітня 2020 р. *Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України*. URL: <https://mtot.gov.ua/ua/kilkist->

zareestrovanih-vpo-stanom-na-13-kvitnja-2020-r?fbclid=IwAR0F7cue-RDC6OuQtrHFO0KVcPp53eREN9nouGQT6ry7VMRmEluKnzBVpQ8.

9. Комплексне соціологічне дослідження в рамках Проекту «Економічні можливості постраждалим від конфлікту», що впроваджується Українським Жіночим Фондом за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Київ: Український жіночий фонд, 2016. 174 с. URL: https://www.uwf.org.ua/files/EOPAC_research_IDP_2016.pdf.

10. Малиновська О. А. Міграційна політика. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. С. 409–410.

11. Малиновська О. А. Міграція населення. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. С. 412–413.

12. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри. (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика): Енциклопедія ; За ред. Ю. Римаренка. Київ : Довіра, 1998. 912 с.

13. Міська цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2025 роки (у редакції рішення 30 сесії 7 скликання від 16.10.2019 № 1772/19). *Соціальний захист Харкова. Офіційний сайт Департаменту праці та соціальної політики Харківської міської ради*. URL: <https://soczahist.kharkov.ua/2019/11b1-2/>.

14. Про Доктрину інформаційної безпеки України. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017>.

15. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 28.12.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

16. Про забезпечення реалізації у Харківській області пілотного проекту із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб : розпорядження Харківської обласної адміністрації від 17 лютого 2017 року. URL: [http://rukadoporomogu.com.ua/upload/file/hark_v_rozporядzhennya_\(1\).pdf](http://rukadoporomogu.com.ua/upload/file/hark_v_rozporядzhennya_(1).pdf).

17. Риндзак О. Т. Соціально-економічна адаптація внутрішньо переміщених громадян у приймаючому соціумі (на прикладі м. Харкова) / О. Т. Риндзак. *Проблеми економіки*. № 3. 2015. С. 275–280.

18. Ровчак О. Визначення та класифікації міграції: наближення до операційних понять. *Політичний менеджмент*. 2006. № 2. С. 127–139.

19. Рука допомоги. Пілотний проект Міністерства соціальної політики України. URL: <http://rukadoporomogu.com.ua/ua>.

20. Соціальна підтримка внутрішньо переміщених осіб. *Харківська обласна державна адміністрація*. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/struktura-administratsiyi/strukturni-pidrozdili/139/3017>.

21. Kuts H., Nakonechny V., Kuts Y., Sergeyeva O. Social protection priorities for internal migrants in Kharkiv region, Ukraine. *Clinical Social Work and Health Intervention*. Vol. 11. No. 4. 2020. P. 7–13.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 20.06.2022 р.

Kuts H. M.

Doctor of Political Sciences, Full Professor,
Professor at Political, Social and Cultural Studies Department,
Kharkiv National Pedagogical University by Scovoroda, Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-7263-1958>

Nakonechny V. V.

Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Professor of Regional Development and Local Self-government Department, Economics and
Entrepreneurship, Education and Research Institute of Public Administration
of V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0001-6715-8898>

Kuts Y. O.

Doctor of Public Administration, Full Professor,
Head of Department of Local Self-government,
Education and Research Institute of Public Administration
of V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0002-8629-012X>

Sergeyeva O. Y.

PhD of Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor at Foreign Languages Department,
V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0001-6304-2273>

IMPLEMENTATION OF BASIC STATE POLICY DIRECTIONS OF SOCIAL ASSISTANCE TO INTERNAL MIGRANTS IN KHARKIV REGION

Annotation. For Ukraine 2014 was a year of aggression by the Russian Federation, the annexation of the Autonomous Republic of Crimea and the beginning of the armed conflict in the eastern territories of Ukraine. This conflict threatened the lives of thousands of people who were forced to leave their homes and became internal migrants. Kharkiv region has one of the highest rates of internal migrants in Ukraine, who, of course, need social assistance.

The priority directions of the state policy of social assistance and social protection of internal migrants in the Kharkiv region are: provision of housing; employment; access to medical care. It is argued that the social project on employment "Helping Hand" has become the most successful in the social sphere for IDPs.

The most successful projects on providing social assistance to internal migrants in Kharkiv region are presented in the spheres of employment and housing. The focus is on organizational problems in obtaining social services by internal migrants. The basic characteristics of the socio-demographic portrait of internal migrants in Kharkiv region show, in particular, the high level of education, which requires flexibility in the formation of strategies for their employment. At the same time, the implementation of state policy on social protection of internal migrants is characterized by fragmentation and lack of strategic vision in addressing a number of issues.

Key words: *state policy, internally displaced persons, social protection, social protection of internally displaced persons, internal migrants, social assistance, armed conflict, Kharkiv.*

REFERENCES

1. Analitichnyi ohliad rehionalnykh program shchodo zabezpechennia zhytloom vnutrishno peremishchenykh osib. *Ahentsvto OON u spravakh bizhentsiv UNHCR*. URL: http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/11/UA_IDPs_housing-programs_review.pdf [in Ukrainian].
2. Bakaiev, O.V., Rymarenko, Yu.I. (2001). *Mihratsiia. Yurydychna entsyklopediia*. Kyiv: Vyd-vo «Ukrainska entsyklopediia» imeni M. P. Bazhana. P. 641–642 [in Ukrainian].
3. Vlasnyi biznes Aliny Starchenko. *Derzhavnyi tsentr zainiatosti*. URL: <https://www.dcz.gov.ua/publikaciya/vlasnyy-biznes-aliny-starchenko> [in Ukrainian].
4. Vnutrishno peremishcheni osoby. *Ministerstvo sotsialnoi polityky Ukrainy*. URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html> [in Ukrainian].
5. Husieva, N.V. (2018). Vnutrishni peremishchennia v Kharkivskii oblasti: zahalnonatsionalnyi vymir [Internal displacement in the Kharkiv region: a national dimension]. *Rehion – 2018: stratehiia optymalnoho rozvytku: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Kharkiv, 8–9 lystopada 2018 r.)*, 264–270 [in Ukrainian].
6. Dlia VPO. (2017). *Kharkivskiy miskiy tsentr sotsialnykh sluzhb dlia simi, ditei ta molodi «Dovira»*. URL: http://dovira.kh.ua/index.php?id_pidkategorii=0&id_kategorii=11 [in Ukrainian].
7. Yevdokymova, I.A. Problemy derzhavnykh ta komunalnykh sotsialnykh sluzhb u zadovolenni potreb vnutrishno peremishchenykh osib v m. Kharkovi [Problems of state and communal social services in meeting the needs of internally displaced persons in Kharkiv]. *«SOCIOPROSTIR: the interdisciplinary online collection of scientific works on sociology and social work»*, 6, 39–47 [in Ukrainian].
8. Kilkist zareiestrovanykh VPO stanom na 13 kvitnia 2020 r. *Ministerstvo z pytan reintehratsii tymchasovo okupovanykh terytorii Ukrainy*. URL: <https://mtot.gov.ua/ua/kilkist-zareestrovanih-vpo-stanom-na-13-kvitnja-2020-r?fbclid=IwAR0F7cue-RDC6OuQtrHFO0KVcPp53eREN9nouGQT6ry7VMRmEluKnzBVpQ8> [in Ukrainian].
9. Kompleksne sotsiologichne doslidzhennia v ramkakh Proektu «Ekonomichni mozhyvosti postrazhdalym vid konfliktu», shcho vprovadzhuetsia Ukrainym Zhinochym Fondom za pidtrymky Ahentsvta SShA z mizhnarodnoho rozvytku (USAID) (2016). Kyiv: Ukrainyskyi zhinochy fond. URL: https://www.uwf.org.ua/files/EOPAC_research_IDP_2016.pdf [in Ukrainian].
10. Malynovska, O.A. (2011). *Mihratsiina polityka. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; Yu.V. Kovbasiuk and other (Eds.). T. 7: Derzhavne upravlinnia v umovakh hlobalnoi ta yevropeiskoi intehratsii. I.A. Hrytsiak, Yu.P. Surmin and other (Eds.). Kyiv: NADU. 409–410 [in Ukrainian].*
11. Malynovska, O.A. (2011). *Mihratsiina naseleennia. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; Yu.V. Kovbasiuk and other (Eds.). T. 7: Derzhavne upravlinnia v umovakh hlobalnoi ta yevropeiskoi intehratsii. I.A. Hrytsiak, Yu.P. Surmin and other (Eds.). Kyiv: NADU. 412–413 [in Ukrainian].*
12. *Mihratsiini protsesy v suchasnomu sviti: svitovy, rehionalnyi ta natsionalnyi vymiry. (Poniatiinyi aparat, kontseptualni pidkhody, teoriia ta praktyka): Entsyklopediia. (1998). Yu. Rymarenka (Ed.). Kyiv: Dovira. 912 s [in Ukrainian].*
13. Miska tsilova sotsialno-ekonomichna prohrama budivnytstva (prydbannia) dostupnoho zhytla na 2010–2025 roky (u redaktsii rishennia 30 sesii 7 sklykannia vid 16.10.2019 № 1772/19). *Sotsialnyi zakhyst Kharkova. Ofitsiinyi sait Departamentu pratsi ta sotsialnoi polityky Kharkivskoi miskoi rady*. URL: <https://soczahist.kharkov.ua/2019/11b1-2/> [in Ukrainian].
14. Pro Doktrynu informatsiinoi bezpeky Ukrainy. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 29.12.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017> [in Ukrainian].

15. Pro zabezpechennia prav i svobod vnutrishno peremishchenykh osib: Zakon Ukrainy vid 28.12.2014 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> [in Ukrainian].

16. Pro zabezpechennia realizatsii u Kharkivskii oblasti pilotnoho proektu iz zaluchennia do roboty chleniv malozabezpechenykh simei ta vnutrishno peremishchenykh osib: rozporiadzhennia Kharkivskoi oblasnoi administratsii vid 17 liutoho 2017 roku. URL: [http://rukadopomogu.com.ua/upload/file/hark_v_rozporyadzhennya_\(1\).pdf](http://rukadopomogu.com.ua/upload/file/hark_v_rozporyadzhennya_(1).pdf) [in Ukrainian].

17. Ryndzak, O.T. (2015). Sotsialno-ekonomichna adaptatsiia vnutrishno peremishchenykh hromadian u prymaiuchomu sotsiumi (na prykladi m. Kharkova) [Socio-economic adaptation of internally displaced persons in the host society (the case of Kharkiv)]. *Problemy ekonomiky*, 3, 275–280 [in Ukrainian].

18. Rovechak, O. (2006). Vyznachennia ta klasyfikatsii mihratsii: nablyzhennia do operatsiinykh poniat. [Definition and classification of migration: approximation to operational concepts]. *Politychnyi menedzhment*, 2, 127–139 [in Ukrainian].

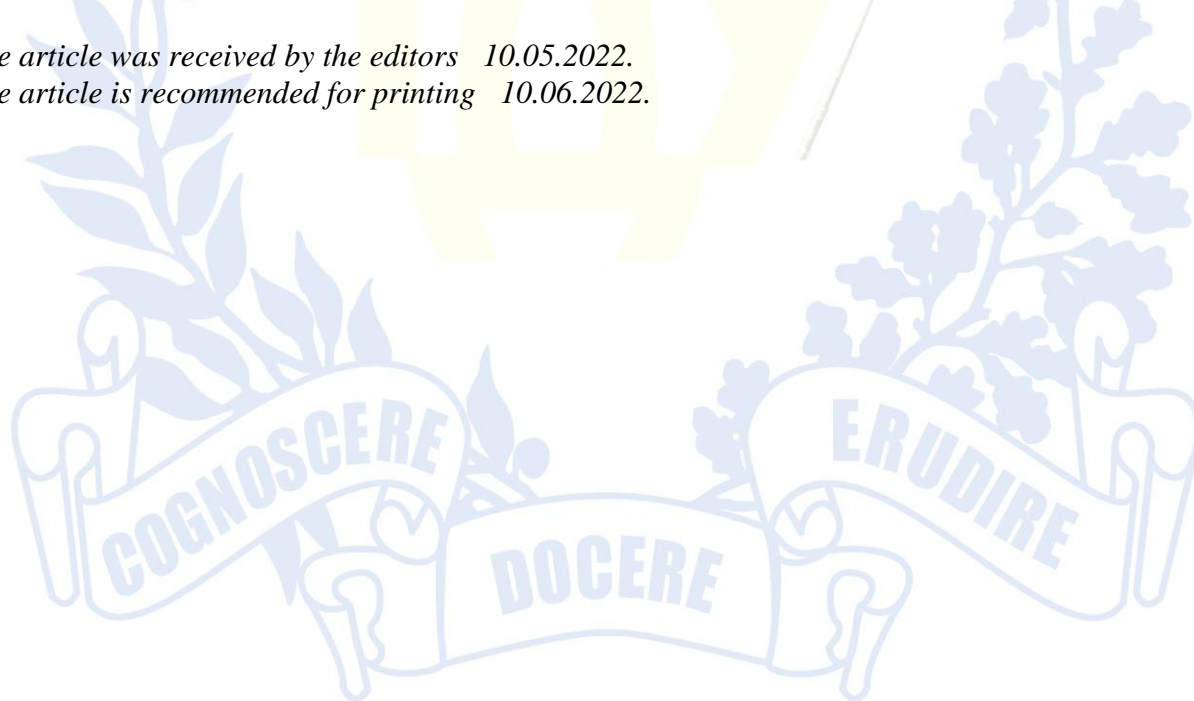
19. Ruka dopomohy. *Pilotnyi proekt Ministerstva sotsialnoi polityky Ukrainy*. URL: <http://rukadopomogu.com.ua/ua> [in Ukrainian].

20. Sotsialna pidtrymka vnutrishno peremishchenykh osib. *Kharkivska oblasna derzhavna administratsiia*. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/struktura-administratsiyi/strukturni-pidrozdili/139/3017> [in Ukrainian].

21. Kuts, H., Nakonechny, V., Kuts, Y., Sergeyeva, O. (2020). Social protection priorities for internal migrants in Kharkiv region, Ukraine. *Clinical Social Work and Health Intervention*, vol. 11, no. 4, 7–13 [in Ukrainian].

The article was received by the editors 10.05.2022.

The article is recommended for printing 10.06.2022.



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-10>

УДК 351:37.07(477)

*Жанна Олексіївна Бойко**заступник керівника апарату**Східного апеляційного господарського суду,**м. Харків, Україна*

РОЗВИТОК АЛЬТЕРНАТИВНИХ ФОРМ ВЛАШТУВАННЯ ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ, В ХОДІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЛЮДИНОЦЕНТРИСЬКОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІКЛУВАННЯ ПРО ДІТЕЙ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню окремих напрямків реалізації державної політики у сфері утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, через реформування системи інституційного догляду та розвиток альтернативних форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Авторка обґрунтувала необхідність реформування системи інституційного догляду та пріоритетність заміни такого способу влаштування дітей, позбавлених батьківського піклування, на альтернативні форми сімейного виховання, що забезпечить формування людиноорієнтованої державної політики, згідно з якою дитина, її права і інтереси, є основною цінністю. Стратегічним же результатом впровадження такої політики стане формування «людського капіталу» як фундаментальної складової сучасного суспільства Української держави.

Ключові слова: *державна політика, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, людиноцентризм, людський капітал, інституційний догляд, альтернативні форми сімейного виховання дітей.*

Постановка проблеми. Суспільний розвиток – це безперервний процес змін, що зумовлений низкою факторів. Ми спостерігаємо стрімкий технологічний прогрес, який змінює життя людства, в той же час перед суспільством продовжують поставати соціальні проблеми, що так і не можуть бути повністю подолані, зокрема, таке явище як сирітство.

Як цитувати: Бойко Ж. О. Розвиток альтернативних форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в ході реалізації людиноцентричної державної політики в сфері піклування про дітей. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 113–126. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-10>

In cites: *Boyko, Z.O. (2022). The development of alternative forms of placement of orphans and children deprived of parental care, in the course of the implementation of the human-centered state policy in the field of child care. State Formation, 1(31), 113–126. DOI: https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-10 [in Ukrainian].*

Отже процес реалізації державної політики у сфері утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, має повністю відповідати викликам сьогодення та цивілізаційним стандартам і водночас забезпечувати збереження

загальнолюдських цінностей та захист невід'ємних природних прав людини. Принцип людиноцентризму стає домінуючим в цьому процесі, головним формуючим концептом, що і визначає напрямки та інструменти формування та реалізації державної політики у сфері піклування про дітей. Саме тому реформування системи інституційного догляду та розвиток альтернативних форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є пріоритетним напрямком багатоаспектної комплексної системи державного піклування про дітей, яка повинна бути стратегічно орієнтованою та мати далекоглядну перспективу реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що досліджувана нами сфера державної політики не може вивчатись окремо, вона є вмонтованою в соціальну сферу та має реалізовуватися як її інтеграційний компонент, в системному поєднанні з освітньо-педагогічною, соціологічною галуззю, охороною здоров'я, охороною дитинства тощо. Саме тому основою для дослідження є ряд праць науковців, що займалися вивченням зазначених галузей. Так, вивченням питань, пов'язаних з окремими аспектами формування та функціонування системи піклування про дітей вразливих категорій, займалися Жилінкова І., Пеша І., Волинець Л., Галатир І., Кальченко Л. та інші, питаннями, пов'язаними з соціологічно-освітньою сферою – Белова Л., Домбровська С., Паращенко Л., Карпеко Н., в галузі охорони здоров'я – Карамішев Д., Шевченко В., Музика М. та ін. Проте окремих галузевих досліджень щодо ролі розвитку альтернативних форм сімейного виховання як складових ефективної людиноцентричної державної політики у сфері утримання та виховання дітей, ми не знайшли, що є підґрунтям для визначення мети цієї статті.

Метою статті є проведення аналізу розвитку альтернативних форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, у ході реалізації державної політики у сфері піклування про дітей. Обґрунтування необхідності реформування системи інституційного догляду шляхом розширення системи сімейних форм влаштування дітей, що залишилися без піклування батьків, як інструменту для формування людиноцентричної державної політики в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Україна як молода держава протягом років незалежності будує автентичну систему державного управління відповідними державними інституціями на засадах конституційності та захисту прав та охоронюваних Законом інтересів своїх громадян. Такий державницький пошук не може мати легких та швидких результатів, бо цей шлях визначається постійною роботою з розроблення та впровадження, з метою апробації, різних інноваційних форм в усіх сферах реалізації державної політики. Так, у науці державна політика визначається як процес, діяльність, сукупність дій: В. Тертичка вважає, що державна політика – відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства [2]. У цьому процесі надважливим є визначення пріоритетних напрямків реалізації державної політики, в тому числі, за об'єктом та суб'єктом такої реалізації. Статтею 3 Конституції України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Статтею 6 Закону України «Про освіту» людиноцентризм визначено першою з основних засад державної політики у сфері освіти та основоположним принципом освітньої діяльності в Україні [11]. Таким чином, головною метою діяльності держави є забезпечення належного рівня життя її громадян, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина у всіх сферах життя. Досягнення такої мети неможливе без економічної складової, тобто без побудови сильної ефективної економіки країни, спроможної відповідати соціальним стандартам. У той же час, слід зазначити, що суспільно-економічний розвиток України в умовах сьогодення характеризується переходом від індустріального до постіндустріального, інформаційного суспільства, від економіки промислового капіталу до економіки знань. Як зазначає Белл Д.: «Постіндустріальне суспільство засноване на послугах, тому воно є грою між людьми. Головне значення мають уже не мускульна сила і не енергія, а інформація. Основною діючою особою стає професіонал, тому що його досвід і знання дозволяють йому відповідати усім вимогам постіндустріального суспільства. Якщо індустріальне суспільство визначається через кількість товарів, що позначає рівень життя, то постіндустріальне суспільство визначається якістю життя, вимірюється

послугами – охороною здоров'я, відпочинком і культурою» [3, с. 171]. Тобто у сучасному світі за умов розвитку інформаційного суспільства, стрімкого наукового прогресу ми усвідомлюємо закріплення ключової ролі людини в економіці. Як слушно зазначає Мішин Ю.: «Зміна ролі людини в сучасному виробництві, нові вимоги до якості її знань та навичок, інтелектуалізація, прискорення темпів модернізації технологій та методів виробництва, посилення нецінової конкуренції висуває на перший план здібності людини, її знання, інтелект, талант і професіоналізм працівника, технічні, технологічні й організаційні інновації, тобто характеристики, що входять у поняття «людський капітал», «інтелектуальний капітал» [4, с. 35]. Людський капітал – це основа сучасної економіки, її базовий ресурс і, в той же час, ключовий критерій оцінки стану її розвитку. Саме людина виступає головним об'єктом діяльності держави щодо забезпечення її захисту, належного рівня життя, дотримання прав і свобод, споживачем адміністративних послуг тощо. У той же час, людина є і суб'єктом такої діяльності, ресурсом та джерелом розвитку економіки, науково-технічного потенціалу. Будучи основою багатства суспільства, людський капітал визначає конкурентоспроможність економічних систем, виступає ключовим ресурсом розвитку. Здатність економіки створювати і ефективно використовувати людські ресурси більшою мірою визначає економічну силу нації, її добробут [5, с. 142].

На розвиток людини, «людського капіталу» і мають бути спрямовані зусилля держави. Формування такого розвитку починається з виховання та утримання дітей. Саме в дитинстві людина здобуває найважливіші знання, уміння та навички, формує для себе основоположні фундаментальні уявлення, світоглядні категорії, що лягають в основу особистого світогляду. З дитинства отримують або не отримують розвиток здібності та таланти людини, що мають стати першочерговою цінністю в складі особистого – власного капіталу людини та «людського капіталу» країни в широкому сенсі. Саме тому для всебічного та гармонійного розвитку дитини необхідно створити належні умови.

Поза всяким сумнівом, найприроднішим середовищем зростання та виховання дитини є сім'я. У сім'ї, на першому етапі соціалізації людини, здобуваються якості, які людина буде використовувати у своєму подальшому житті, відтворювати своєю поведінкою. У Преамбулі Конвенції про права дитини визначено, що дитині для повного і гармонійного розвитку її особи необхідно зростати в сімейному оточенні, в атмосфері щастя, любові і розуміння. У той же час суспільство та держава усвідомлюють неможливість

повного подолання такого соціального явища як сирітство. Тому держава повинна найбільшу увагу приділяти розвитку форм піклування про одну з найуразливіших категорій суспільства – дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Наразі в умовах сьогодення конституційний обов'язок держави щодо утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, більшою мірою реалізується через інституційні (інтернатні) заклади. В Україні налічується понад 700 інтернатних закладів для дітей. Ці інституції належать до відання трьох міністерств: Міністерства охорони здоров'я (38 закладів), Міністерства освіти і науки (563 заклади) та Міністерства соціальної політики (117 закладів). У системі МОЗ живуть і виховуються найменші дітки, у системі Мінсоцполітики – діти з інвалідністю. Найбільша кількість інтернатних закладів та дітей в них – у системі Міністерства освіти і науки. За останніми даними, в Україні 1,4 % дитячого населення перебувають в інтернатах. В одному закладі, як правило, живуть та виховуються від 100 до 300 дітей. 17,2 % дітей, які перебувають в інтернатах, мешкають більше як по 9 осіб у кімнаті [6].

Вчені наголошують на труднощах подальшої соціалізації випускників таких закладів та неготовності їх до життя у суспільстві. Так, Белоус О. зазначає: «Аналіз життєдіяльності випускників закладів інтернатного типу показує, що в них недостатньо сформована готовність до самостійного життя, зокрема, не вироблені деякі необхідні життєві навички практичного та матеріального порядку, існують суттєві труднощі в спілкуванні з оточуючими, спостерігається невміння протистояти асоціальним явищам, мають місце труднощі у побудові своєї сім'ї та особистому житті» [7, с. 14-21]. Тобто через такий підхід до реалізації державної політики з утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, неможливо досягнути мети виховання здорового конкурентоспроможного «людського капіталу» у сенсі сьогодення. Більш того, навіть навпаки створюються умови для розвитку асоціальних якостей людини, що не дозволяють такому вихованцю стати повноцінним членом суспільства. Так, на думку Мудрик А.: «Особливістю соціалізації вихованців закладів інтернатного типу є заміщення одного з основних інститутів соціалізації – сім'ї – установою, тому передачу життєвого, соціального досвіду здійснює саме колектив однолітків, педагогічний колектив дитячого будинку, школи-інтернату. У зв'язку з цим уся система виховної роботи в дитячому будинку чи школі-інтернаті

передбачає врахування мінливих умов у суспільстві, реалізується на основі особистісного, індивідуального й соціального профілю розвитку дитини за відсутності батьківського піклування» [8]. Без відповідного досвіду світопізнання в природних умовах сімейного виховання дитина не набуває елементарних побутових навичок та вмінь, уявлень про цілісну картину світу та суспільства, оскільки її світ обмежений колом закритої соціальної групи однолітків та вихователів у інституційному закладі. В уявленні дитини відсутні знання про різноманітність суспільних взаємозв'язків – весь спектр взаємодії обмежується парами «одноліток – одноліток» і «одноліток – вихователь». Відсутнє розуміння багаторівневості суспільства, тобто розуміння наявності різних вікових груп, соціальних, професійних тощо. Дитина формується за відсутності можливості сприйняття передачі особистого досвіду від покоління до покоління, що можливе лише за умови спілкування з рідними в сімейному колі.

Таким чином, не можна говорити про можливість виховання і розвитку особистих здібностей та талантів дітей, їх гармонійний та всебічний розвиток в умовах інституційного закладу – через відсутність саме простих умов набуття практичних життєвих навичок. Так, італійський педагог Марія Монтессорі в основу своєї методики розвитку та виховання дітей, розкриття їх особистих здібностей та талантів поклала розвиток практичних навичок: «вправи з розділу Практичне Життя звичайно першими пропонуються дитині, яка розпочинає навчання. Від оволодіння навичками, які відпрацьовуються в цій зоні, багато в чому залежить успіх дитини в інтелектуальній роботі. Працюючи зі справжнім побутовим приладдям, діти розвивають контроль та координацію рухів, відповідальність, незалежність, впевненість, звичку працювати самостійно, здібність впорядковано мислити, що досягається завдяки власному свідомому вибору діяльності» [9].

Саме тому, усвідомлюючи свою високу відповідальність перед суспільством та конституційний обов'язок перед кожним громадянином, держава головним напрямком своєї політики у сфері забезпечення утримання і виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на сьогодні визначає заміну інституційного утримання на альтернативні форми сімейного виховання незалежно від віку та статі, а саме: усиновлення, влаштування дітей під опіку (піклування) до дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей, а також до сім'ї патронатного вихователя та малий груповий будиночок (МГБ).

Так, поряд з іншими нормативно-правовими актами у сфері регулювання питання утримання і виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, Кабінетом Міністрів України 9 серпня 2017 р. прийнято концепцію «Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки та план заходів з реалізації її I етапу». У Концепції, зокрема, зазначається, що система інституційного догляду та виховання дітей є не лише затратною, але й неефективною та шкідливою як для самої дитини, так і для її сім'ї та суспільства в цілому. Такі висновки випливають зі статистичних спостережень, що наведені в Концепції. Зокрема: інклюзивним навчанням у загальноосвітніх і дошкільних навчальних закладах охоплено менше ніж 2 % дітей з інвалідністю. Кількість фахівців із соціальної роботи, які працюють з дітьми та сім'ями, скоротилася на 64 % порівняно з 2013 р., працівників служб у справах дітей – на 19 %.

Водночас щороку збільшуються видатки на утримання мережі закладів інституційного догляду та виховання дітей. Так, у 2014 р. з державного бюджету на утримання таких закладів було виділено 5,1 млрд. грн., у 2015 р. – близько 6,4 млрд. грн., у 2016 р. – понад 7 млрд. грн. При цьому в середньому 70 % коштів витрачається на заробітну плату працівників закладів, близько 14 % – на оплату комунальних послуг та утримання будівель і лише 15 % – безпосередньо на задоволення потреб дітей, зокрема, харчування, одяг, лікарські засоби [10].

Таким чином, розподіл витрат на утримання дітей в інституційних закладах взагалі не містить пріоритетних освітньо-виховних напрямків, що дозволяли б забезпечувати розвиток особистих здібностей та талантів кожної дитини. У той же час такий вид утримання залишається вкрай затратним для державного бюджету у порівнянні із сімейними альтернативними формами влаштування дітей, які дозволяють забезпечувати індивідуальний розвиток дитини вже через перебування у сімейному оточенні і, разом з цим, потребують менших видатків. Результативність та ефективність такого виховання є беззаперечно вищими у порівнянні з інституційним, що робить цей напрямок абсолютним пріоритетом для державних інвестицій в напрямку забезпечення конституційного захисту громадян і формування «людського капіталу» – найвищої соціальної цінності держави.

З прийняттям відповідної Концепції сформовано такі цілі:

Ціль 1. Інтегрування та координація дій для забезпечення реформування системи інституційного догляду та виховання дітей.

Основними завданнями є:

– удосконалення законодавства для забезпечення реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

– інтегрування основних принципів, цілей і завдань Стратегії у пріоритетні напрями діяльності органів виконавчої влади;

– запровадження механізму міжвідомчої координації дій для досягнення цілей і виконання завдань Стратегії;

– конкретизація та розмежування повноважень і відповідальності органів виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях щодо забезпечення прав дитини та підтримки сім'ї, сприяння у реалізації таких повноважень органами місцевого самоврядування;

– розроблення фінансових механізмів забезпечення реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, розвитку послуг з підтримки дітей і сімей з дітьми;

– розроблення та впровадження регіональних планів реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

– розроблення та впровадження системи моніторингу та оцінювання процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;

– впровадження механізму прийняття рішень у найкращих інтересах дитини всіма суб'єктами забезпечення та захисту її прав, а також залучення дітей до прийняття рішень з питань, що стосуються їх життя.

Ціль 2. Розвиток ефективної та спроможної системи підтримки зростання дітей у сім'ї.

Основними завданнями є забезпечення:

– виявлення сімей з дітьми, які перебувають на ранніх етапах вразливості, підтримки біологічної сім'ї дитини;

– розвитку мережі та забезпечення надання освітніх, медичних, соціальних, реабілітаційних послуг (зокрема раннього втручання, інклюзивного навчання) на рівні територіальної громади з урахуванням її фінансових можливостей і потреб мешканців;

– доступності послуг для дітей з особливими потребами, зокрема дітей з інвалідністю, та сімей, у яких виховуються такі діти;

- сімей, які мають дітей з інвалідністю, послугами з підтримки з урахуванням потреб таких дітей та сімей, зумовлених інвалідністю дитини;
- розвитку послуг з підтримки сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, з метою збереження сім'ї для дитини;
- створення належних умов для участі неурядових організацій у наданні послуг сім'ям з дітьми;
- врахування в процесі стратегічного планування розвитку територіальних громад потреб сімей з дітьми;
- створення ефективних механізмів підтримки сімей з дітьми, що поєднують фінансову, матеріальну допомогу та послуги для сприяння батькам у виконанні своїх обов'язків з догляду та виховання дітей і подолання складних життєвих обставин;
- підвищення професійного рівня фахівців, які надають послуги дітям і сім'ям з дітьми, та рівня спроможності учасників процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей;
- розроблення та впровадження механізмів моніторингу та оцінювання ситуації у територіальних громадах на забезпечення реалізації права дитини на виховання в сім'ї.

Ціль 3. Забезпечення якісного альтернативного догляду дітей, які залишилися без піклування батьків, з метою запобігання потраплянню таких дітей до закладів інституційного догляду та виховання дітей.

Основними завданнями є забезпечення:

- розвитку послуг альтернативного догляду за дітьми, які з певних причин не можуть проживати з біологічними батьками;
- послугами альтернативного догляду за дітьми віком до трьох років з метою припинення практики направлення таких дітей до закладів інституційного догляду та виховання дітей;
- вжиття заходів до припинення влаштування дітей до закладів інституційного догляду та виховання дітей з причин бідності або перебування сім'ї у складних життєвих обставинах;
- запровадження механізму врахування інтересів та індивідуальних потреб кожної дитини під час визначення форми її влаштування;
- розроблення та затвердження стандартів якості послуг альтернативного догляду за дітьми;
- розроблення та затвердження стандарту послуги з підготовки до самостійного життя дітей, які виховуються в системі альтернативного догляду за дітьми.

Ціль 4. Забезпечення участі суспільства у реалізації Стратегії.

Основними завданнями є забезпечення:

– формування суспільної думки щодо важливості виховання та розвитку дитини у сім'ї, неприпустимості розлучення дитини з батьками через особливості її розвитку, негативних наслідків інституційного догляду та виховання для дитини та суспільства в цілому, важливості ролі територіальної громади в забезпеченні найкращих інтересів дітей;

– інформування суспільства про реформування системи інституційного догляду та виховання дітей через засоби масової інформації із залученням лідерів громадської думки тощо;

– створення сприятливих умов для залучення до реалізації Стратегії представників бізнесових кіл, міжнародних донорів України, волонтерів та інших спонсорів;

– впровадження громадського контролю прийняття рішень стосовно дитини в її найкращих інтересах, дотримання прав дитини в закладах інституційного догляду та виховання дітей.

Реалізація прийнятої стратегії дає відповідні результати. Так, згідно зі статистичними даними служби у справах дітей Харківської обласної державної адміністрації по регіону спостерігається сталий розвиток альтернативних форм влаштування, зростання показника охоплення дітей інклюзивним навчанням (рис. 1, 2).

Станом на 1 січня 2021 р. у 24 сім'ях послугу з патронату отримувало 44 дитини. У 2020 р. проведено підбір на навчання 7 кандидатів у патронатні вихователі. За 2018-2020 рр. послугу з патронату отримали 142 дитини, у тому числі, 2 - з інвалідністю, з них: повернуто на виховання біологічним батькам – 53 дитини, отримали правовий статус та влаштовані до сімейних форм виховання – 45 дітей (усиновлення (10), опіка, піклування, прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу).

За період 2017-2020 рр. кількість дитячих будинків сімейного типу в Харківській області зросла на 25 %, а кількість дітей у таких будинках – ще більше, а саме, на 32 %.

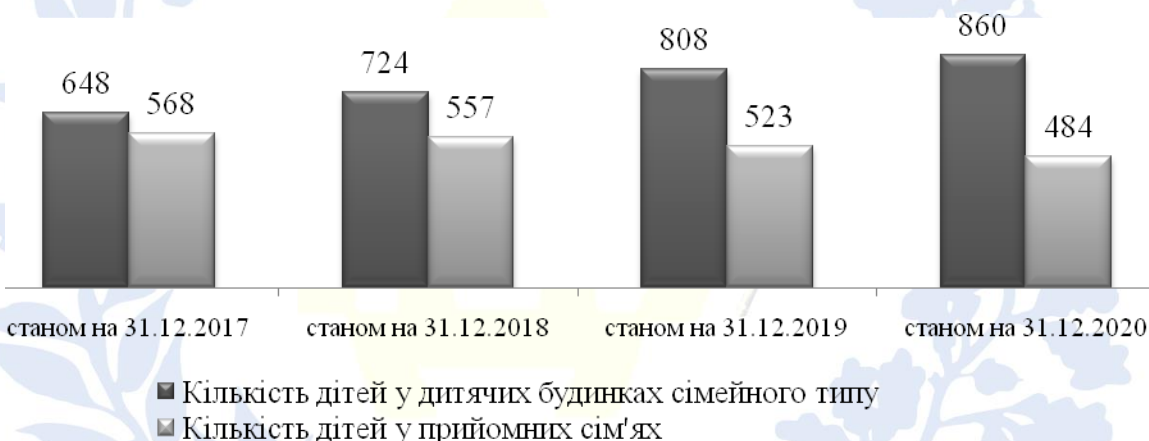


Рисунок 1 – Розвиток сімейних форм виховання у Харківській області
 Figure 1 – Development of family forms of education in the Kharkiv region

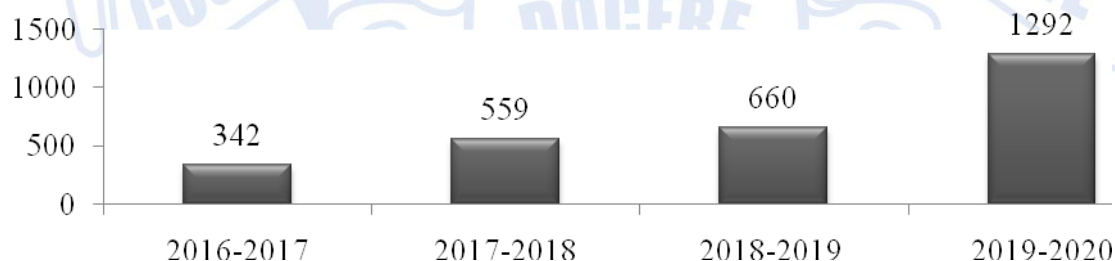


Рисунок 2 – Динаміка кількості дітей в Харківській області, охоплених інклюзивним навчанням

Figure 2 – Dynamics of the number of children in the Kharkiv region covered by inclusive education

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку.

Як висновок слід зазначити, що Концепція реформування інституційних закладів та розвиток альтернативних сімейних форм влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є вчасною, обґрунтованою потребами сьогодення та є запорукою суспільного розвитку.

Статистика впровадження альтернативних сімейних форм виховання є обнадійливою, відповідна позитивна динаміка розвитку таких форм свідчить про результативність реалізації державної політики у сфері піклування про дітей, саме завдяки таким інструментам. Окремо слід акцентувати, що проведений аналіз підкреслює домінування людиноорієнтованої (людиноцентристської) концепції у складному процесі реалізації державної політики, згідно з якою дитина, її права і інтереси, є основною цінністю.

Окрім того слід наголосити, що така політика держави є максимально економічно та соціально виправданою і може визначатися як елемент інвестування в розвиток «людського капіталу» нашої країни, бо формування такого капіталу і починається саме з виховання та освіти дітей. Національний людський капітал являє собою складну сукупність творчих продуктивних чинностей усіх громадян, кожна з яких окремо представляє індивідуальний капіталізований запас знань, умінь і навичок, накопичений за допомогою взаємодії комплексу факторів і умов, пов'язаних з різними рівнями життєдіяльності суспільства й економічно реалізований у виробничому обороті, приносячи дохід своєму власникові й формуючи агрегований потік доходу як частина національного доходу країни. Головним механізмом формування людського капіталу виступають інвестиції. Інвестиції в людський капітал являють собою всю сукупність вкладень, спрямовану на формування й реалізацію людського потенціалу [2].

Отже, завдяки розвитку сімейних форм влаштування дітей вказаної категорії суспільство отримає соціально адаптованих, освічених, з певними практичними навичками та відповідною професійною орієнтацією особистостей, які зможуть забезпечувати в майбутньому зміцнення та сталий розвиток державності, добробуту громадян і країни в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 10.05.2022).
2. Лех Т. А. Концепція формування та відтворення людського капіталу. *Ефективна економіка*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_2_7/ (дата звернення 10.05.2022).
3. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. Москва: Academia, 1999. 773 с.
4. Мішин Ю. Р. Людський капітал у системі капіталу постіндустриального суспільства. *Держава та регіони*. Сер. : Економіка та підприємництво. 2013. № 5 (74). С. 34–37.
5. Ляш О. І. Оцінка розвитку людського капіталу України. *Економіка і регіон*. 2008. № 3 (18). С. 141–145.
6. Реформа інтернатних закладів (деінституціалізація). URL: https://www.adm-kr.gov.ua/?page_id=40310.
7. Белоус О. В. Проблемы социальной адаптации детей-сирот. *Социальная адаптация детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в системе подготовки социальных педагогов* : сб. науч. статей. Армавир : Ред.-изд. центр АГПУ, 2009. С. 14–21.
8. Мудрик А. В. Социальная педагогика [6-е изд., перераб. и доп.]. Москва, 2007. 224 с.
9. Монтессори М. Дом ребёнка. Метод научной педагогики. Москва : Задруга, 1913. 339 с.
10. Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки та план заходів з реалізації її I етапу : розпорядження Кабінету міністрів України № 526-р від 9 серпня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 01.06.2022).
11. Про Освіту : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення 10.06.2022).

Стаття надійшла до редакції 24.05.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 22.06.2022 р.

Boyko Z. O.

Deputy Chief of staff of the Eastern Commercial Court of Appeal, Kharkiv, Ukraine

THE DEVELOPMENT OF ALTERNATIVE FORMS OF PLACEMENT OF ORPHANS AND CHILDREN DEPRIVED OF PARENTAL CARE, IN THE COURSE OF THE IMPLEMENTATION OF THE HUMAN-CENTERED STATE POLICY IN THE FIELD OF CHILD CARE

Abstract. The article is devoted to the study of certain areas of state policy in the field of maintenance and upbringing of orphans and children deprived of parental care, through reforming the institutional care system and development of alternative forms of placement of orphans and children deprived of parental care. The author substantiated the need to reform the institutional care system and the priority of replacing this method of placement of children deprived of parental care with alternative forms of family education, which will ensure the formation of human-oriented public policy, according to which the child, his rights and interests are fundamental. The strategic result of the implementation of such a policy will be the formation of "human capital" as a fundamental component of modern society of the Ukrainian state.

Keywords: *state policy, orphans, children deprived of parental care, human-centeredness, human capital, institutional care, alternative forms of family upbringing of children.*

REFERENCE

1. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 30, st. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#>.
2. Liekh, T.A. (2012). Kontsepsiia formuvannia ta vidtvorennia liudskoho kapitalu [The concept of formation and reproduction of human capital]. *Efektivna ekonomika - Efficient economy*, 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_2_7/ [in Ukrainian].
3. Bell, D. (1999). Gryadushchee postindustrialnoe obshchestvo [The future post-industrial society]. *Opyt socialnogo prognozirovaniya* [Experience of social forecasting]. Moscow: Academia [in Russian].
4. Mishyn, Yu.R. (2013). Liudskyy kapital u systemi kapitalu postindustrialnogo suspilstva [Human capital in the capital system of post-industrial society]. *Derzhava ta rehiony - State and regions. Ser.: Ekonomika ta pidpriemnytstvo. - Ser.: Economics and Entrepreneurship*, no 5 (74). 34–37 [in Ukrainian].
5. Iliash, O.I. (2008). Otsinka rozvytku liudskoho kapitalu Ukrainy [Assessment of human capital development in Ukraine]. *Ekonomika i rehion - Economy and region*, no. 3 (18), 141–145 [in Ukrainian].
6. Reforma internatnykh zakladiv (deinstytutsializatsiia) [Reform of boarding schools (deinstitutionalization)]. URL: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=40310 [in Ukrainian].
7. Belous, O.V. (2009). Problemy socialnoj adaptacii detej-sirot [Problems of social adaptation of orphans]. *Socialnaya adaptaciya detej-sirot i detej, ostavshihysya bez popecheniya roditelej, v sisteme podgotovki socialnykh pedagogov: sb. nauch. statej - Social adaptation of orphans and children left without parental care in the system of training social educators: sat. scientific articles*, 14–21. Armavir: Red.-izd. centr AGPU [in Russian].
8. Mudrik, A.V. (2007). Socialnaya pedagogika [Social pedagogy]. [6-e izd., pererab. i dop.]. Moscow [in Russian].
9. Montessori, M. (1913). Dom rebyonka. Metod nauchnoj pedagogiki. [Children's home. Method of scientific pedagogy]. Moscow: Zadruga [in Russian].
10. Pro Natsionalnu stratehiiu reformuvannia systemy instytutsiinoho dohliadu ta vykhovannia ditei na 2017-2026 roky ta plan zakhodiv z realizatsii yii I etapu [On the National Strategy for Reforming the System of Institutional Care and Upbringing of Children for 2017–2026 and the action plan for its implementation of the first stage]: rozporiadzhennia Kabinetu ministriv Ukrainy № 526-r vid 9 serpnia 2017 r. (2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2017-%D1%80#Text>.
11. Pro Osvitu [On Education]: Zakon Ukrainy (2017). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 38–39, st. 380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.

The article was received by the editors 24.05.2022.

The article is recommended for printing 22.06.2022.

1995

Відповідальні за випуск:
Д. В. Кармишев, В. В. Богатова

Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність
за достовірність наведених фактів, власних імен тощо.



Наукове видання

1995

ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО

№ 1(31)/2022

збірник наукових праць

Електронне видання



Підписано до друку 30.09.2022.
Обл.-вид. арк. 15,6. Ум. друк. арк. 14,88.

ХНУ імені В. Н. Каразіна
61022, Харків, майдан Свободи, 4. Тел. 705-24-32
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 3367 від 13.01.09